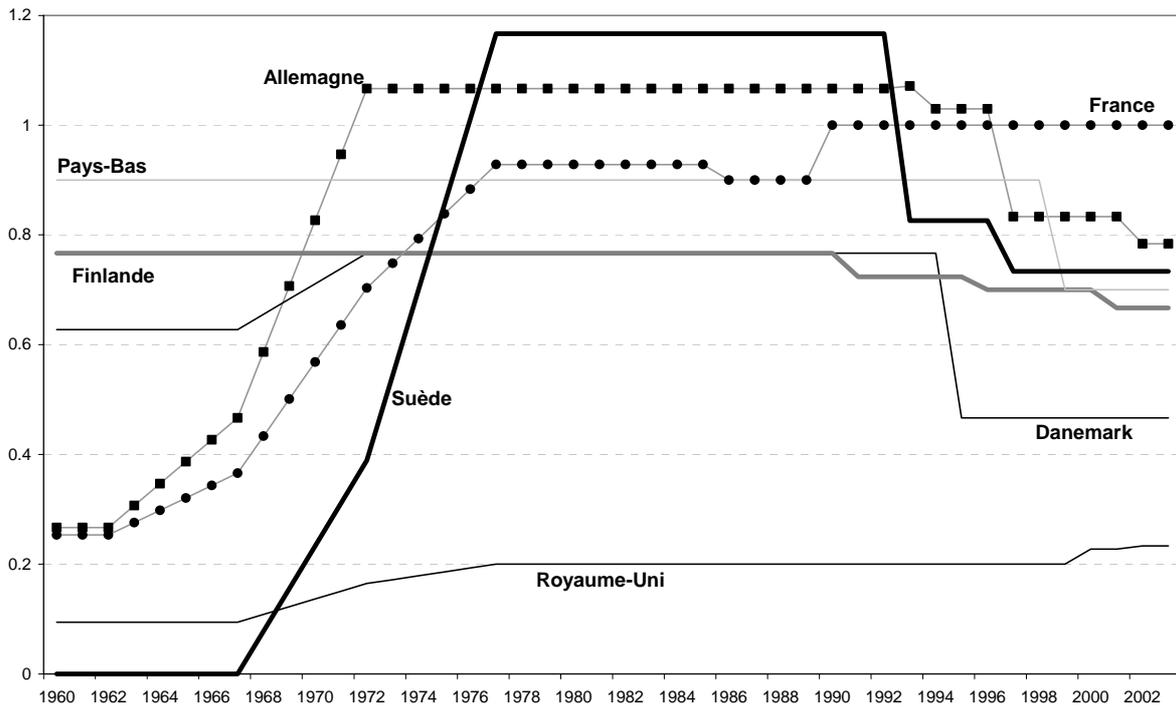


Par ailleurs, un taux de chômage bas est compatible avec différentes législations concernant le marché du travail. Selon l'OCDE, le Royaume-Uni a la plus faible protection de l'emploi (graphique 20). En Allemagne et dans les pays nordiques, la législation a été assouplie dans les années 1990, alors qu'elle aurait été légèrement durcie en France. Certains auteurs voient en cette flexibilisation du marché du travail dans les pays du Nord le point commun avec le modèle libéral susceptible d'expliquer leurs bonnes performances respectives en matière d'emploi. Les deux modèles reposeraient sur une flexibilisation accrue des emplois et une recherche d'adaptation constante de l'individu aux besoins productifs. La différence tiendrait au fait que l'individu seul supporte cette flexibilisation dans le modèle libéral alors que l'Etat (par le biais d'institutions collectives) en prend une partie à sa charge dans le modèle social-démocrate. L'ajustement se fait par le bas au Royaume-Uni (faible productivité du travail, niveau d'éducation médiocre, formation permanente limitée), par le haut dans les pays scandinaves. D'ailleurs, la faible protection de l'emploi au Royaume-Uni va de pair avec de très faibles revenus de remplacement qui ont particulièrement baissé durant la période Thatcher (graphique 21). Au contraire, les pays nordiques ont conservé une indemnisation plutôt généreuse avec en tête les Pays-Bas et le Danemark tant pour les niveaux que les durées de versement (graphique 22). Vient ensuite la Finlande, puis la Suède qui se singularise par une forte dégressivité des revenus de remplacement en fonction de la durée d'indemnisation. De leur côté, la France et l'Allemagne sont dans une situation intermédiaire comparable à la Finlande.

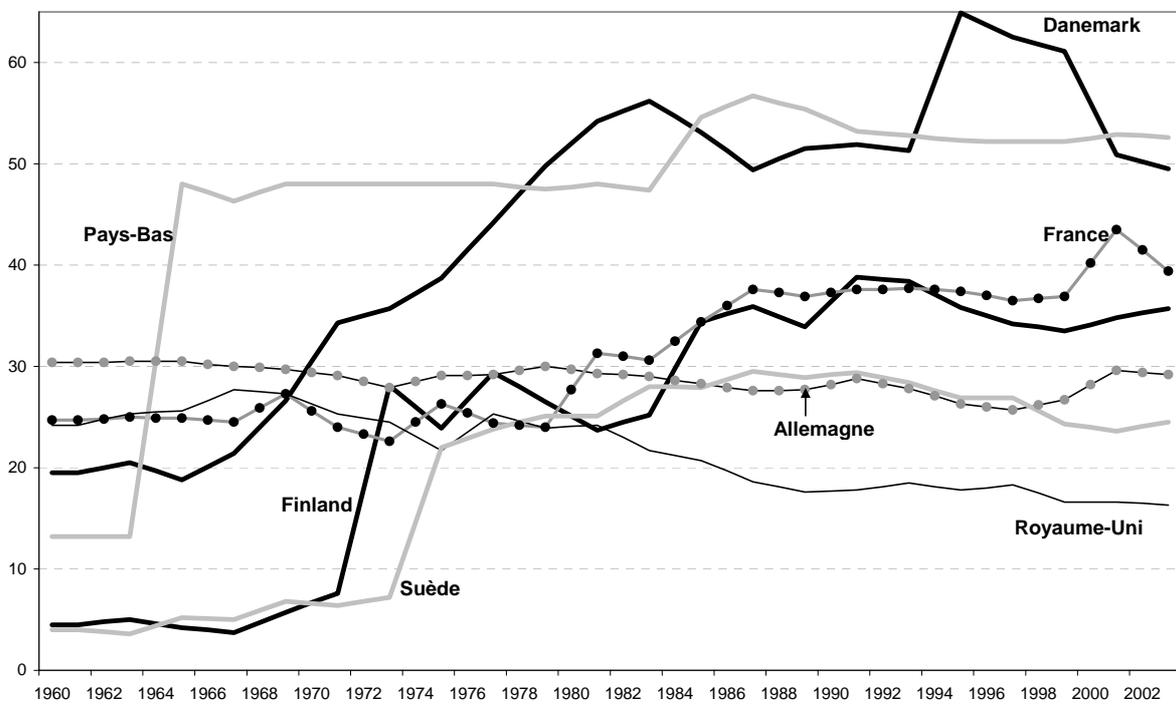
La thèse, selon laquelle la flexibilité du marché du travail est le dénominateur commun des modèles libéraux et scandinaves et expliquerait leur bonne performance économique, est séduisante par sa simplicité mais elle est largement insatisfaisante. Dans les pays où la flexibilité a été mise en œuvre, d'autres facteurs, qui contrastent avec les pays scandinaves et les pays libéraux, sont susceptibles d'expliquer la baisse du chômage. La Grande-Bretagne et les Etats-Unis ont mené une politique macroéconomique active tandis que, de part leur petite taille, les pays nordiques ont pu bénéficier de gains de compétitivité au détriment des grands pays européens sans dégrader leur demande intérieure. Les pays scandinaves ont bénéficié d'un fort consensus social marqué par des stratégies concertées entre les partenaires sociaux tandis que les pays libéraux laissaient jouer la loi du marché.

Graphique 21 : Protection de l'emploi



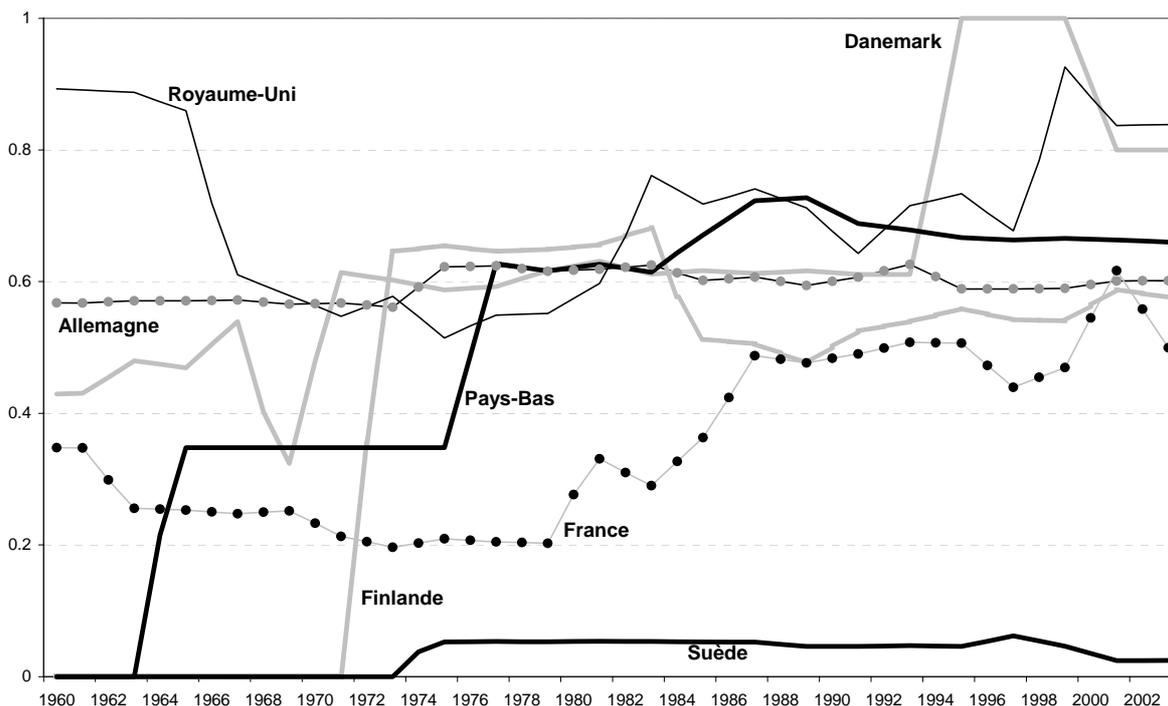
Source : Nickell (2006), série « epl », index compris entre 0 et 2, OCDE.

Graphique 22 : Taux de remplacement moyen (%)



Source : Nickell (2006), série « brr_oecd », OCDE. Moyenne des taux de remplacement des 1^{ère} (brr1), 2 et 3^{ième} (brr23), 4 et 5^{ième} (brr45) années de chômage, pour trois situations familiales et deux niveaux de revenus.

Graphique 23 : Dégressivité des revenus de remplacement selon la durée du chômage



Source : Nickell (2006), série « bd », = $0,6 \cdot \text{br23} / \text{br1} + 0,4 \cdot \text{br45} / \text{br1}$, OCDE. Indice compris entre 0 (très dégressif) et 1 (pas dégressif).

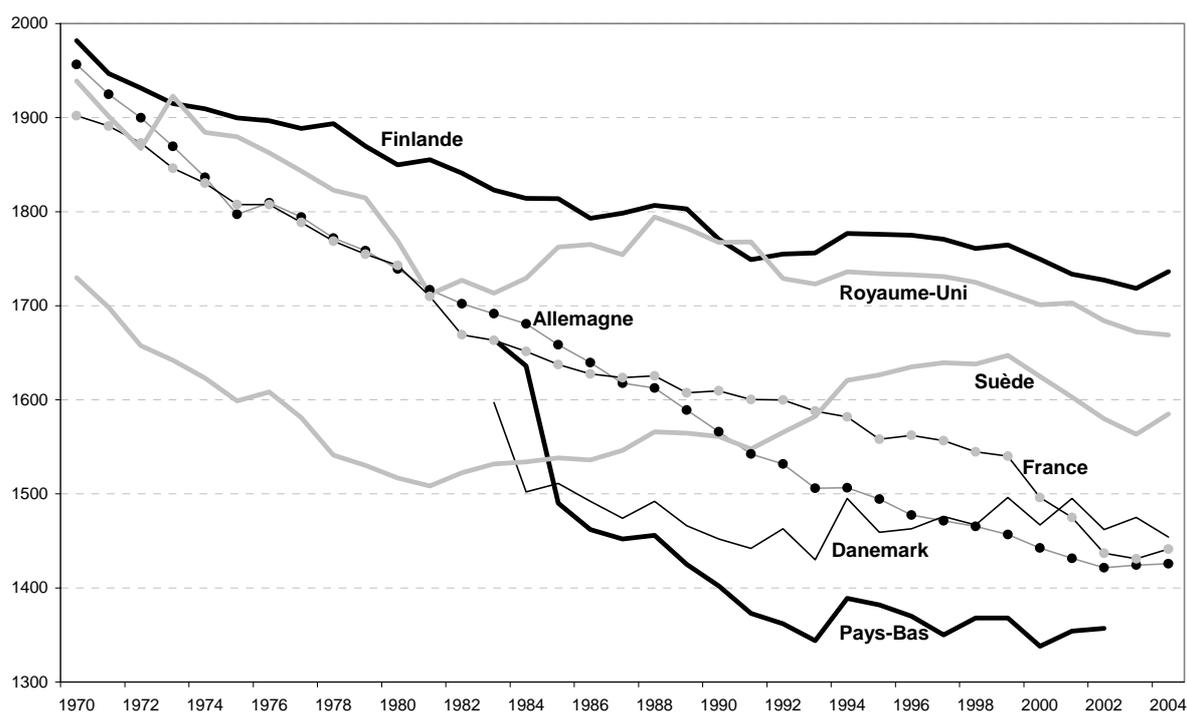
L'analyse d'autres indicateurs fait aussi apparaître qu'un faible taux de chômage est compatible avec des caractéristiques institutionnelles très différentes. Ainsi, la durée du temps de travail est la plus élevée en Finlande et au Royaume-Uni (graphique 23). Ayant fortement baissée dans les années 1980 avec le développement du temps partiel, elle est la plus faible aux Pays-Bas. De 1980 à 2000, la Suède se distingue des autres pays par une hausse de la durée de temps de travail.

Les Pays-Bas et le Danemark sont les pays ayant les plus fortes dépenses en termes de politiques actives du marché du travail (graphique 24). La Suède atteint des niveaux comparables tout en ayant connu une forte baisse dans les années 1990. A l'opposé, on retrouve le Royaume-Uni, tandis que la Finlande, la France et l'Allemagne sont dans des situations intermédiaires.

La somme des taux de cotisations sociales et les taux d'imposition directe et indirecte, parfois qualifiée de taux de prélèvement fiscal-social (TPFS), constitue une mesure du niveau de prélèvement obligatoire. Selon les statistiques de revenu de l'OCDE et des comptes nationaux, le travail est le plus lourdement taxé en Suède avec un taux de prélèvement de plus de 80 % (graphique 25). Viennent ensuite avec plus de 60 %, la Finlande, la France et le Danemark, devant l'Allemagne et les Pays-Bas (autour de 50 %). Le Royaume-Uni ferme la marche avec un taux légèrement supérieur à 40 %.

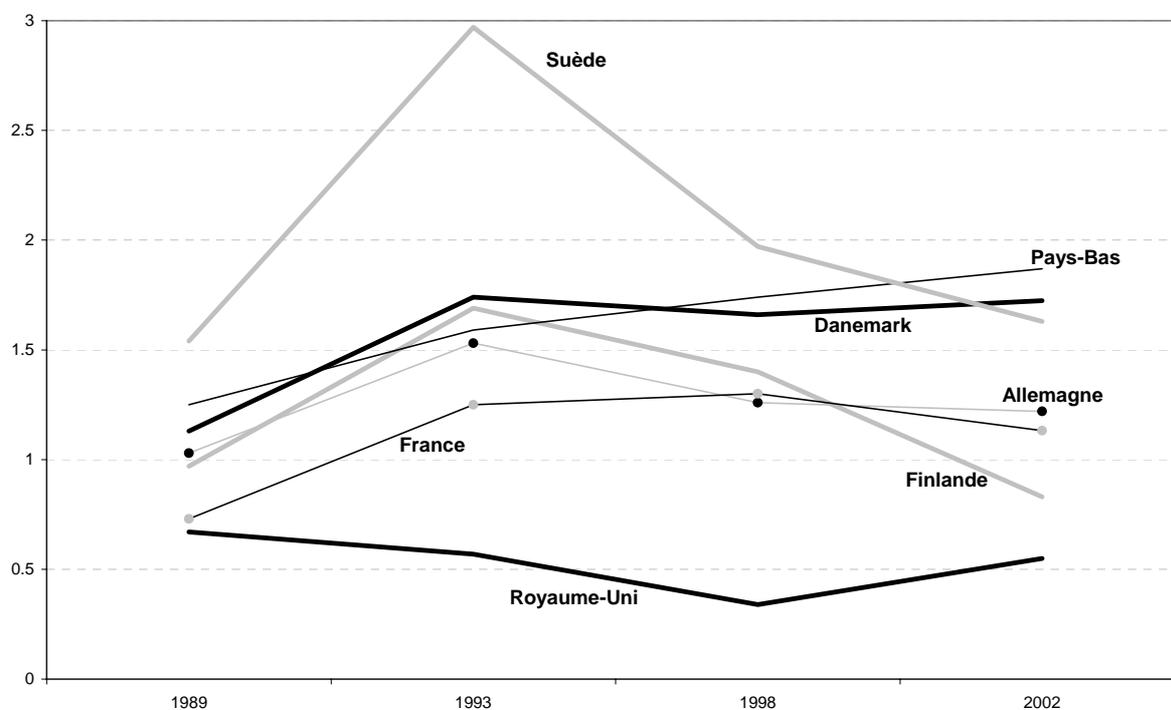
Bien que les ayant régulièrement baissés depuis le début des années 1990, la France et la Suède ont encore les taux de cotisations employeurs les plus élevés (graphiques 26). Viennent ensuite la Finlande suite à une hausse de plus de 20 points au début des années 1990. Au contraire, le Danemark a supprimé les cotisations employeurs en 1990 ; mais celles-ci étaient déjà très faibles.

Graphique 24 : Durée du travail annuelle



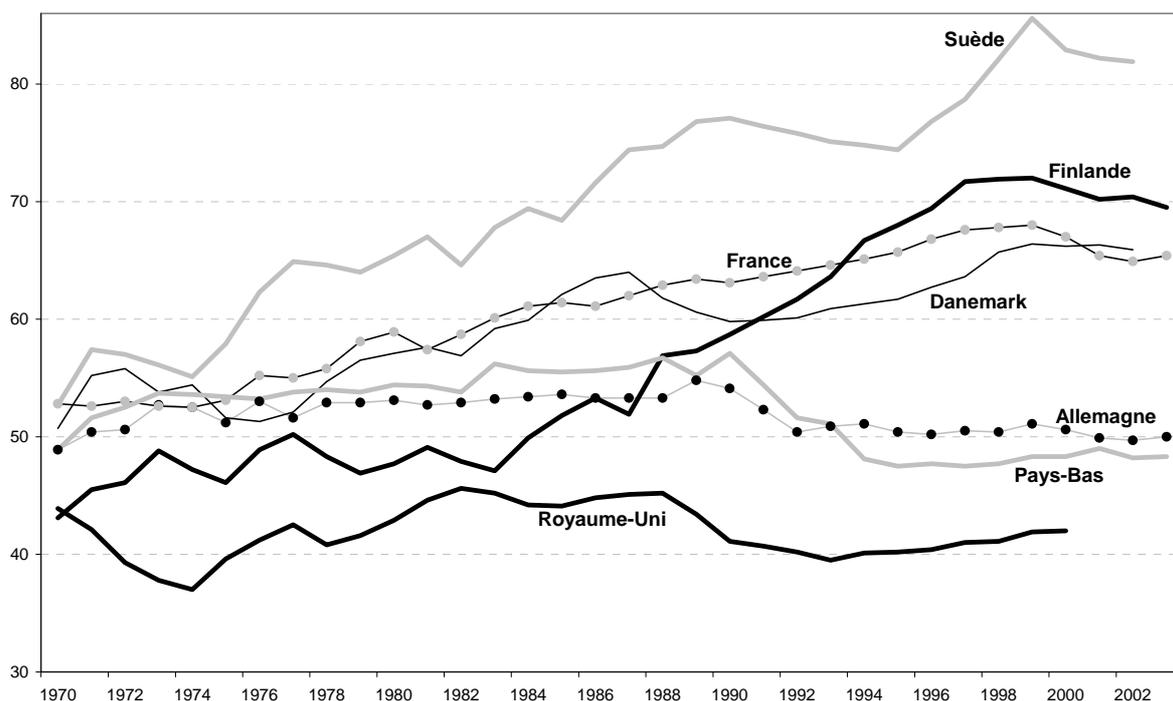
Source : Nickell (2006), série « hpy », OCDE.

Graphique 25 : Politique active du marché du travail



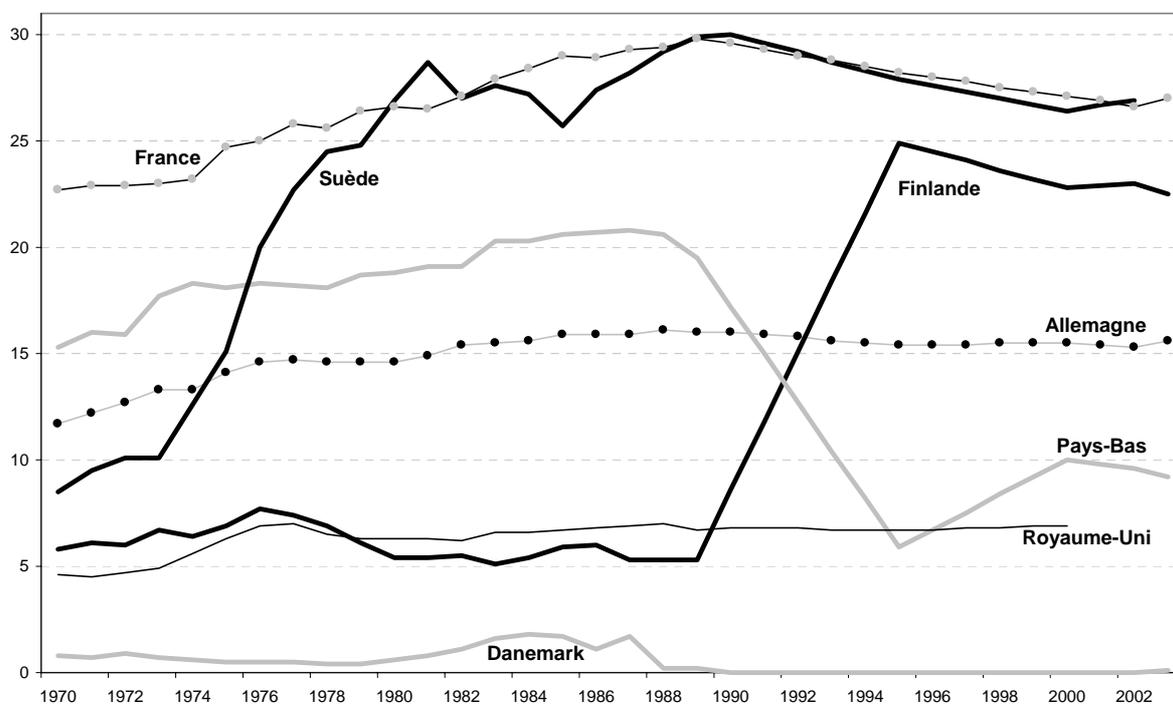
Source : Nickell (2006), série « almp », OCDE, en % du PIB.

Graphique 26 : Prélèvements obligatoires sur le travail (%)



Source : Nickell (2006), série « TW », OCDE. Somme des taux de cotisations sociales et taux d'imposition directe et indirecte.

Graphique 27 : Taux de cotisation employeur



Source : Nickell (2006), série « T1 », OCDE.

Il est difficile d'établir un lien direct entre performances d'emploi et caractéristiques institutionnelles du marché du travail. Même la littérature empirique récente qui teste l'interaction entre chocs et institutions pour expliquer les différences de chômage entre les pays de l'OCDE ne parvient pas à un consensus. Selon Nickell *et al.* (2005), les différences institutionnelles fourniraient l'essentiel de l'explication des différences de chômage alors que selon Fitoussi *et al.* (2000) ou Palley (2001), elles auraient un rôle négligeable par rapport aux chocs³⁵. De leur côté, Blanchard et Wolfers (2000) aboutissent à une conclusion plus équilibrée.

Deux modèles sont parvenus à un faible chômage. D'un côté, le modèle libéral avec une faible protection des salariés tant syndicale que légale, de faibles niveaux d'imposition avec pour contrepartie de faibles dépenses d'allocation chômage ou de politique du marché du travail. Dans ce modèle, la flexibilité aurait permis d'éviter l'apparition du chômage de masse mais pas l'accroissement des inégalités. D'un autre côté, le modèle social-démocrate caractérisé par des taux d'imposition et donc des dépenses obligatoires élevées. Ces pays sont généralement égalitaires ; le poids des syndicats est important ; la lutte contre le chômage passe par la cohésion, le partage du travail et un certain consensus entre les partenaires sociaux, la durée du travail y est souvent faible et les négociations centralisées et coordonnées. Par ailleurs, leur petite taille et la contrainte liée à leurs degrés d'ouverture favorisent un consensus entre les partenaires sociaux sur la nécessité d'une stratégie favorisant la compétitivité des entreprises : fortes dépenses d'éducation, de R&D, adaptation de l'appareil productif, flexibilité des salariés tant interne qu'externe.

3.2. Les politiques macroéconomiques

Les bonnes performances d'emploi des seniors de certains pays peuvent s'expliquer par leurs politiques macroéconomiques. Deux arguments plaident en faveur de cette thèse. Le premier renvoie à la mauvaise organisation de la politique économique dans la zone euro. Il est d'autant plus pertinent que les 3 pays de l'UE15 qui ont les meilleures performances en matière d'emploi des seniors n'appartiennent pas à la zone euro. La politique économique de la zone euro est basée sur trois piliers : une politique monétaire visant à la stabilité des prix ; des politiques budgétaires nationales sous la surveillance de procédures européennes, réclamant d'atteindre l'équilibre budgétaire, puis permettant seulement aux stabilisateurs économiques de jouer ; une stratégie des réformes structurelles supposées impulser la croissance à moyen terme (voir Fitoussi et Le Cacheux, 2004, Mathieu et Sterdyniak, 2003 ou 2006). La zone euro n'a pas de stratégie commune pour soutenir la demande à court terme, comme l'a montré la récession de 2002. Les disparités entre pays ne sont pas prises en considération, puisqu'il n'y a aucun critère en termes d'inflation domestique ou de déficits extérieurs, puisque les cibles de finances publiques ne sont pas définies selon des situations

³⁵ Nickell *et alii* (2005) concluent : « [...] broad movements in unemployment across the OECD can be explained by shifts in labour market institutions [...] ». Chez Fitoussi *et alii* (2000), la conclusion est radicalement opposée : « We [...] showed that the labor market reforms advocated by the OECD Secretariat, while helpful in some cases, leave us far short of explaining which countries recovered in the 1990's and by how far ». La tonalité est similaire chez Palley (2001) : « The conventional wisdom is that the cause of high European unemployment lies in a job market that is rigid and inflexible. [...] The empirical results reported in this paper directly challenge this received wisdom. [...] The evidence clearly shows that macroeconomic factors matter for unemployment [...] ».

économiques nationales. De plus, il n'y a pas de consensus dans l'UE sur la stratégie à suivre au niveau macroéconomique : certains pays souhaiteraient une stratégie de croissance soutenue par la demande, alors que la Commission et d'autres pays recommandent une stratégie basée sur des réformes d'offre. Selon cet argument, les gouvernements nationaux n'ont pas la marge de manoeuvre requise pour impulser la croissance de leur pays, alors que l'inactivité des instances européennes, la défaillance de l'organisation de la politique économique enferme la zone euro dans une croissance faible. De 1990 à 2005, les pays de la zone euro ont crû à 1,9 % l'an contre 2,3 % pour les pays européens extérieurs à la zone. Mais nous n'expliquons pas ainsi pourquoi certains pays de la zone ont mieux réussi que d'autres.

Le deuxième argument concerne l'avantage comparatif qu'auraient les petits pays en l'absence de coordination des politiques économiques. Dans ce cas, les pays peuvent seulement utiliser les outils à leur disposition. La politique budgétaire demeure efficace en Europe, mais dans une zone divisée en de nombreux pays, chaque pays est réticent à l'utiliser : les effets positifs sur la production seront partagés avec les partenaires et l'effet final sera relativement faible pour le pays ayant impulsé le choc. La politique budgétaire est relativement efficace dans de grands pays et réciproquement la politique budgétaire restrictive est particulièrement coûteuse. Les grands pays peuvent employer leur poids politique pour s'opposer aux demandes de la Commission réduisant leur autonomie budgétaire. La politique budgétaire est moins puissante dans les plus petits pays qui ont également moins de poids politique. Mais les plus petits pays peuvent être tentés d'améliorer leur compétitivité par la modération salariale ou la concurrence fiscale, parce que l'impact négatif sur leur demande domestique sera plus que compensé par des gains en demande externe. Pour de grands pays, de telles stratégies sont plus douloureuses. De plus, les plus petits pays ont souvent des pratiques de négociations de salariales centralisées entre les partenaires sociaux, que les plus grands n'ont pas. Aussi mettent-ils en oeuvre plus facilement des stratégies de restriction salariale.

Si chaque pays agit indépendamment, dans un équilibre de Nash, le résultat est un équilibre non optimal, avec des politiques budgétaires et salariales trop restrictives, particulièrement dans les petits pays. Ce défaut de coordination est nocif pour la zone dans son ensemble, mais les plus grands pays sont dans une situation plus défavorable que les plus petits.

De plus, les pays ne sont pas dans la même situation. En cas de détérioration de la compétitivité, la dévaluation n'est plus possible dans l'Union monétaire. La modération salariale accompagnée de bas taux d'intérêt ou d'une politique budgétaire expansionniste pour soutenir la demande n'est plus envisageable. Ainsi la seule option restante est une modération salariale pure, qui est coûteuse à court terme en termes de demande domestique et prend longtemps pour être efficace. Quelques pays (Allemagne, Pays-Bas et pays scandinaves par exemple) ont une tradition des accords salariaux qui peut être utilisée pour mettre en place une stratégie macroéconomique. Mais ce n'est pas le cas pour tous les pays. Par exemple, l'Italie ne peut plus déprécier sa devise pour compenser les effets de l'apparition de la Chine et d'autres concurrents asiatiques. Elle ne peut pas réagir par des accords salariaux qui ne sont pas dans ses pratiques. Les salaires et les taux d'inflation rigides induisent des périodes persistantes de basse croissance de quelques pays, alors que d'autres pays peuvent réagir plus rapidement, parce qu'ils ont une plus petite taille ou en raison des réponses plus rapides de salaires. Dans les deux cas, cependant, la stratégie aura des impacts défavorables sur les partenaires européens.

En l'absence de la coordination, les stratégies non coopératives de politiques économiques peuvent être mises en application et réussir au niveau national, d'autant plus que le pays est petit. Les économies les plus grandes se sont au commencement opposées à cette tendance, mais elles ont été obligées de la suivre, comme l'Allemagne qui, depuis 2001, qui pèse sur la demande dans la zone euro et augmente la compétition pour des gains de compétitivité. De grands pays peuvent être tentés de modifier le fonctionnement de leur marché du travail, soit en centralisant les négociations, soit en favorisant la flexibilité du travail et des salaires. Mais, ils n'ont pas les institutions pour mettre en application de telles politiques. En outre, il n'y a pas de preuve que, à elle seule, la flexibilité du marché du travail soit stabilisatrice, sans être accompagnées d'une politique macroéconomique active maintenant l'économie près du plein emploi comme aux USA, ou sans tirer bénéfice de gains de compétitivité, comme dans les économies européennes plus petites. Les pays sont ainsi tentés d'améliorer leur situation conjoncturelle par des réformes de dumping fiscal ou social. Ainsi, les pays européens ont fortement baissé les taux d'imposition pesant sur les entreprises et sur les ménages les plus riches. Dans chaque pays, ces réformes mènent aux transferts aux dépendants des salariés et des plus pauvres. Elles augmentent le sentiment d'insécurité économique.

Les grands pays (Allemagne, France, Italie) représentent 65 % de la population de la zone (68 % avec le Portugal). Ils pourraient utiliser le poids qu'ils ont dans les institutions et les décisions européennes pour impulser la politique de leur choix. Cependant ils n'ont que 46 % du droit de vote, 52 % avec le Portugal ; d'ailleurs, ils n'ont jamais fermement pris une position commune. Ainsi, au moment de la réforme du Pacte de stabilité en 2005, ils n'ont pas imposé leurs vues, bien qu'ils soient d'accord pour estimer que les dépenses d'investissement devaient être déduites des déficits publics pour évaluer le franchissement du seuil de 3 % du PIB. Est-ce un sacrifice en faveur de la construction européenne (Fitoussi et Le Cacheux, 2006) ? Ou est-ce un choix stratégique de leurs classes dirigeantes d'utiliser la contrainte européenne pour faire évoluer leurs pays (Mathieu et Sterdyniak, 2006) ? L'Allemagne, la France et l'Italie apparaissent ainsi comme peu performants du point de vue de l'emploi des seniors, mais c'est aussi le cas de la Belgique et de l'Autriche.

Les pays en rattrapage ont tiré avantage des baisses importantes de leur taux d'intérêt nominal de 1992 à 1999. Celles-ci ont diminué de manière significative leur taux d'intérêt réel ajusté par la croissance (tableau 9). En même temps, le risque de change a disparu. L'investissement des ménages et des sociétés a augmenté fortement, ce qui a augmenté la production et l'inflation, et abaissé encore le taux d'inflation réel ajusté par la croissance (voir Deroose, Langedijk et Roeger, 2004). Certes, leur compétitivité s'est détériorée mais leur déficit extérieur a été financé sans larmes par le système bancaire européen. Leur croissance n'a pas ralenti sous l'effet des déficits extérieurs parce que la robustesse de leur demande domestique a plus que compensé les pertes de compétitivité. La bulle a éclaté au Portugal en 2001, mais pas encore en Espagne ou en Grèce. Ainsi, ces deux pays apparaissent en 2006 dans une situation favorable du point de vue de la résorption du chômage. Toutefois, ils n'ont guère utilisé cet avantage au profit de leurs seniors.

Tableau 9 : Taux d'intérêt réel ajusté par la croissance

	1992-1998	1999-2005
Zone euro	2,5	- 0,6
Allemagne	1,6	1,1
Autriche	1,3	- 0,4
Belgique	1,6	- 0,6
Espagne	2,1	- 4,4
Finlande	1,3	- 0,9
France	2,9	- 0,5
Grèce	6,7	- 3,3
Irlande	- 3,5	- 7,3
Italie	3,9	- 0,6
Pays-Bas	0,9	- 1,4
Portugal	1,6	- 1,7
<i>Danemark</i>	<i>2,5</i>	<i>- 0,9</i>
<i>Suède</i>	<i>1,7</i>	<i>- 0,8</i>
<i>Royaume-Uni</i>	<i>3,7</i>	<i>0,3</i>
Etats-Unis	- 0,1	- 2,4

Source : OCDE.

Ces tensions sont aggravées par les difficultés du modèle social européen dans la phase actuelle de la mondialisation. Le modèle continental semble moins efficace que le modèle anglo-saxon ou que le modèle scandinave (Sapir, 2004, Aiginger, 2006). Les pays continentaux de l'Europe avaient certaines spécificités en termes de rôle de l'Etat dans l'économie, de politiques industrielles, de rapport entre les entreprises, les banques et l'Etat. Ils ont implicitement accepté d'abandonner ces spécificités dans le contexte de la mondialisation financière et de la construction européenne, mais la cohérence du nouveau régime de la croissance n'a pas été réfléchi.

La mondialisation met les ouvriers de l'Europe de l'Ouest plus ou moins directement en concurrence avec ceux des Peco et de l'Asie. Les pays continentaux n'ont pas choisi une stratégie affirmée face aux pertes d'emplois industriels. Ils se sont engagés timidement dans une stratégie à deux faces : d'une part, augmenter fortement des dépenses d'éducation et de recherche, une R&D pour faire se développer un secteur innovant à forte productivité, et de l'autre subventionner un secteur peu productif de service pour les personnes. Mais est-ce possible sans une élévation importante des inégalités ? Pour l'éviter, il serait nécessaire de taxer les gagnants de la mondialisation pour compenser les perdants mais ceci exige que les gagnants acceptent ou soient contraints de payer, plus de solidarité nationale ou plus d'harmonisation fiscale, deux stratégies difficiles en période de mondialisation. La stratégie scandinave, combinant des efforts d'innovation et de re-qualification des chômeurs, est difficile à appliquer dans de grands pays ouverts et hétérogènes, partant d'une situation de chômage massif. Les pays d'Europe continentale ne se sont pas encore résignés à l'alignement sur le modèle libéral, sans être capable de mettre en œuvre le modèle scandinave.

Sans stratégie macroéconomique, sociale et productive cohérente, les pays continentaux apparaissent comme les perdants de la construction européenne et de la mondialisation, quand

les pays scandinaves et libéraux ont mieux réussi à s’y insérer, bien qu’avec des stratégies différentes.

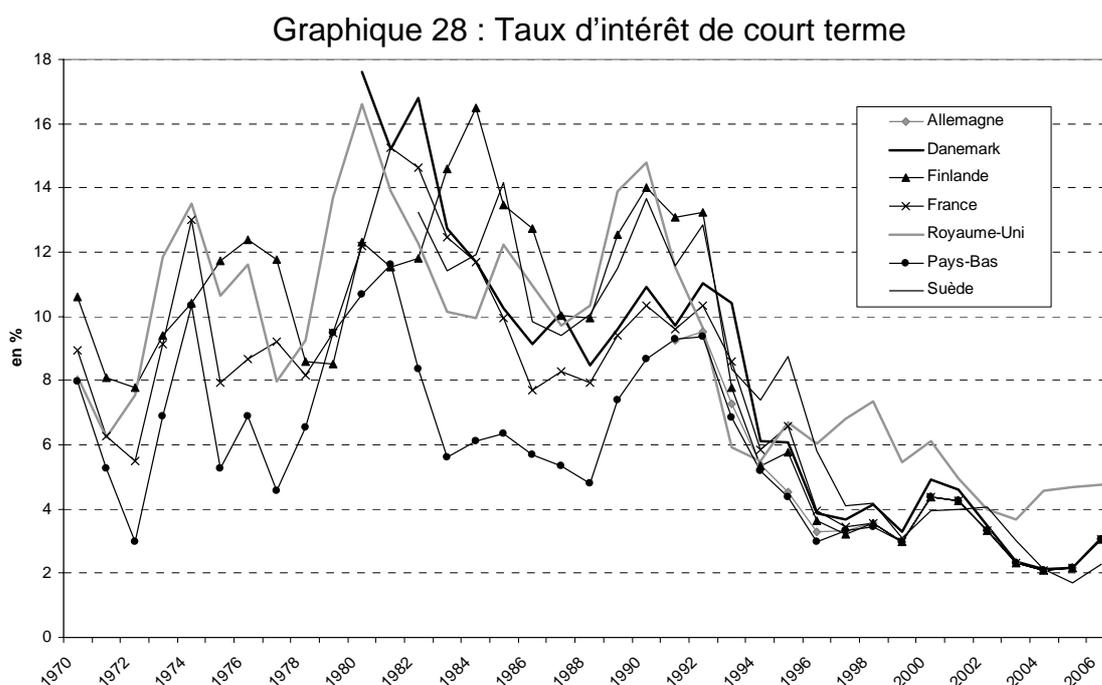
3.2.1. Les politiques monétaires en Europe

La mise en œuvre des politiques monétaires en Europe répond depuis le début des années 1980 aux préceptes de la Nouvelle économie classique, énoncés par R. Lucas et Th. Sargent, selon laquelle la lutte contre l’inflation doit être une priorité dans une économie de marché ; les politiques monétaires doivent être menées dans le cadre de règles contraignantes ou gérées par des banquiers centraux indépendants et connus pour leur aversion forte vis-à-vis de l’inflation.

Le graphique 12 montre que la lutte contre l’inflation a été un succès en Europe, même si les causes du succès restent discutables : K. Rogoff insiste sur les effets de la concurrence internationale sur les prix et relativise l’impact des politiques monétaires et des banquiers centraux sur ce processus.

Il n’en reste pas moins que les politiques monétaires entreprises dans les pays du Nord de l’Europe ayant les meilleures performances en termes d’emploi ont été quelque peu différentes de celles menées en Allemagne et en France, notamment. Ceci tient essentiellement à un décalage dans le temps des processus d’intégration européenne.

En effet, les taux d’intérêt nominaux à court terme de tous les pays ont convergé vers le taux allemand dans la seconde moitié des années 1990 (graphique 27). Cependant, dans le cas de la Finlande, par exemple, entrée tardivement dans l’UE et dans le Mécanisme de change européen (respectivement en 1995 et 1996), ou de la Suède, restée en dehors du MCE, la convergence à la baisse est plus récente et a dès lors provoqué une nette impulsion monétaire depuis cette période, en comparaison avec d’autres pays comme la France dont le taux court avait depuis longtemps convergé vers celui de l’Allemagne.



Dans le cas du Danemark, la convergence, plus ancienne, est comparable à celle de la France, à ceci près que le taux danois partait de beaucoup plus haut et qu'il a pratiquement toujours été sur une pente descendante depuis 30 ans, hormis une phase de relative stabilité dans la seconde moitié des années 1990. La baisse des taux d'intérêt au Danemark, à court comme à long terme, a été associée à l'augmentation marquée des crédits à la consommation dans ce pays et à la chute du taux d'épargne des ménages (Creel, 1998).

Dans le cas du Royaume-Uni, si la baisse récente du taux d'intérêt nominal de court terme semble moindre que celle du Danemark ou de la Suède, le différentiel d'inflation entre ces pays aboutit à une convergence des taux d'intérêt réels (graphique 13).

Aux Pays-Bas, le taux d'intérêt réel de long terme est resté proche de 2 % depuis 2000, ce qui a permis de compenser partiellement la chute de croissance intervenue en 2003. Entre 2001 et 2003, le taux d'intérêt réel de court terme est resté proche de 0 %.

Au final, et sur des horizons temporels différents, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni ont bénéficié d'une politique monétaire plus dynamique que celle de l'Allemagne et de la France. Un tel dynamisme participe de l'explication du différentiel de croissance de l'ordre d'un point entre le premier et le second groupe de pays, en moyenne depuis 1992 (tableau 10).

Tableau 10. Différence de croissance et taux d'intérêt réel ajusté, 1992-2005

	Allemagne, France	Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède
Taux de croissance annuel moyen du PIB en volume en %	1,6	2,5
Taux d'intérêt réel de long terme ajusté de la croissance du PIB, en moyenne annuel et en %	2,3	1,4

Depuis le début des années quatre-vingt-dix, en effet, les écarts entre le taux d'intérêt de long terme et le taux de croissance du PIB — le taux réel ajusté (TIRAC) — ont beaucoup diminué dans les petits pays du nord de l'Europe (Finlande, Suède, Danemark, graphique 28), induisant ainsi une amélioration sensible de la capacité d'endettement des agents économiques de ces pays. Depuis 1998, tous ces pays, plus le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont un TIRAC inférieur à celui de l'Allemagne (graphique 28). Au-delà de la capacité d'endettement privé que permet le bas niveau de cette statistique, il existe aussi une capacité d'endettement public : la faiblesse du taux d'intérêt réel ajusté rend plus facile la stabilité de la dette publique et permet de dégager des marges de manœuvre budgétaires (section 3.2.3).

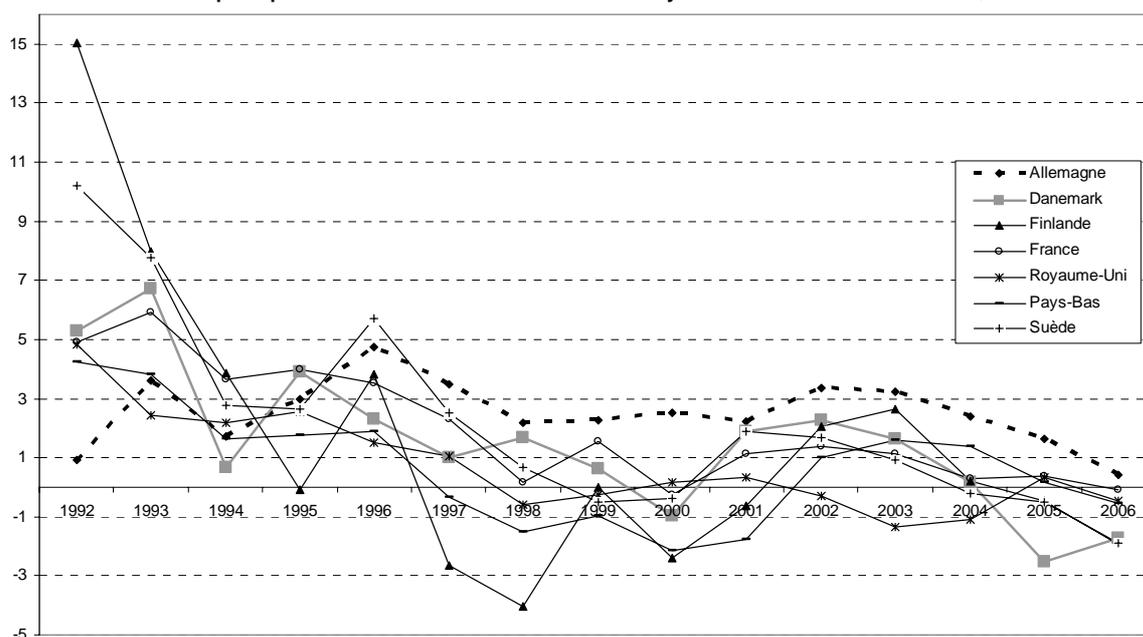
Le processus d'intégration monétaire et financière européenne, qui a abouti à la convergence des conditions monétaires des petits pays du nord de l'Europe vers l'Allemagne, a produit une baisse des taux d'intérêt et renforcé les capacités productives de ces pays, d'où il a résulté une croissance relativement plus forte qu'en Allemagne. La concomitance de la baisse quasi-institutionnelle des taux d'intérêt et de bonnes performances macroéconomiques a produit une amélioration des capacités d'endettement de ces économies qui a dès lors pérennisé la croissance. Ces pays sont ainsi entrés dans un cercle vertueux.

3.2.2. Les politiques de change en Europe

Les pays du nord de l'Europe sont plus ouverts vis-à-vis des échanges extra-européens que des pays comme l'Allemagne ou la France. Aussi la politique de change est-elle pour eux un outil important de politique économique.

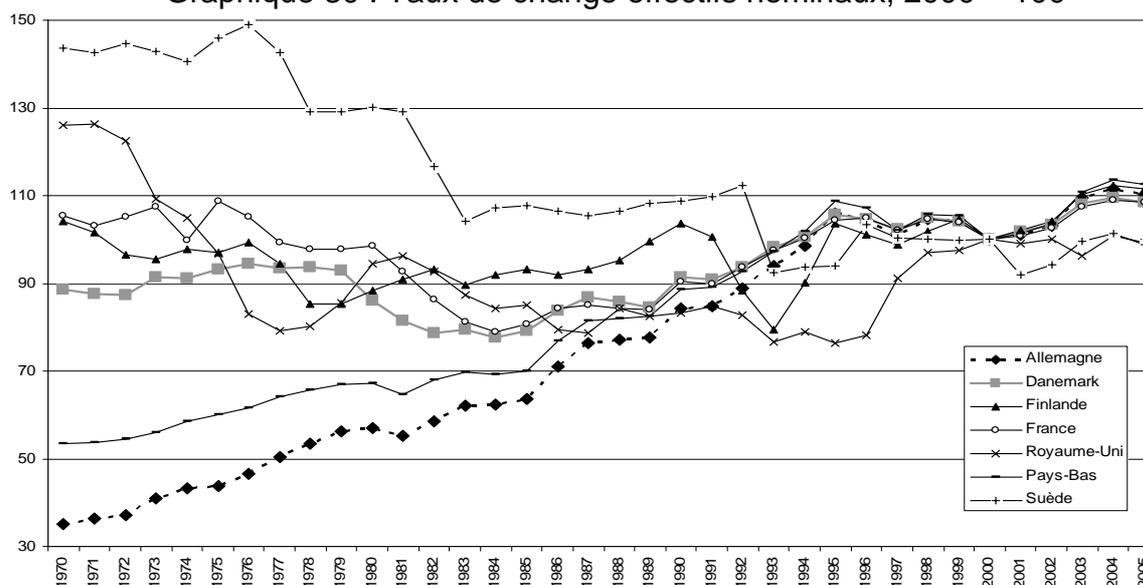
Le graphique 29 montre l'amélioration de compétitivité, mesurée par le taux de change effectif nominal, intervenue au Royaume-Uni au début des années 1970 et en Suède à partir de la fin des mêmes années. Dans ce pays, le taux de change effectif nominal s'est déprécié de près de 40 % entre 1976 et 1992 ; la dépréciation nominale fut de l'ordre de 60 % pour la livre sterling entre 1970 et 1987. A titre de comparaison, l'amélioration de la compétitivité française sur la même période fut de 20 %. Les bonnes performances de ces deux pays en termes de compétitivité ne doivent pas être interprétées comme un avantage indéniable des changes flexibles sur les changes fixes, même si le Royaume-Uni et la Suède n'ont participé qu'épisodiquement au Serpent monétaire européen et, pour le premier, au Système monétaire européen. L'exemple du Danemark montre en effet que la participation au Mécanisme de change européen n'empêche pas d'améliorer sa compétitivité-prix et ses performances à l'exportation. En se concentrant sur les années 1980, il est remarquable que le Danemark ait été dans une situation de si forte compétitivité relative vis-à-vis des autres pays de l'étude, et ce après une période de détérioration de sa compétitivité-prix au milieu des années 1970. La création du Système monétaire européen en 1979 et la convergence vis-à-vis de la politique monétaire allemande centrée prioritairement sur la lutte contre l'inflation ont donc permis à ce pays de renforcer sa compétitivité-prix.

Graphique 29 : Taux d'intérêt réel ajusté de la croissance, en %



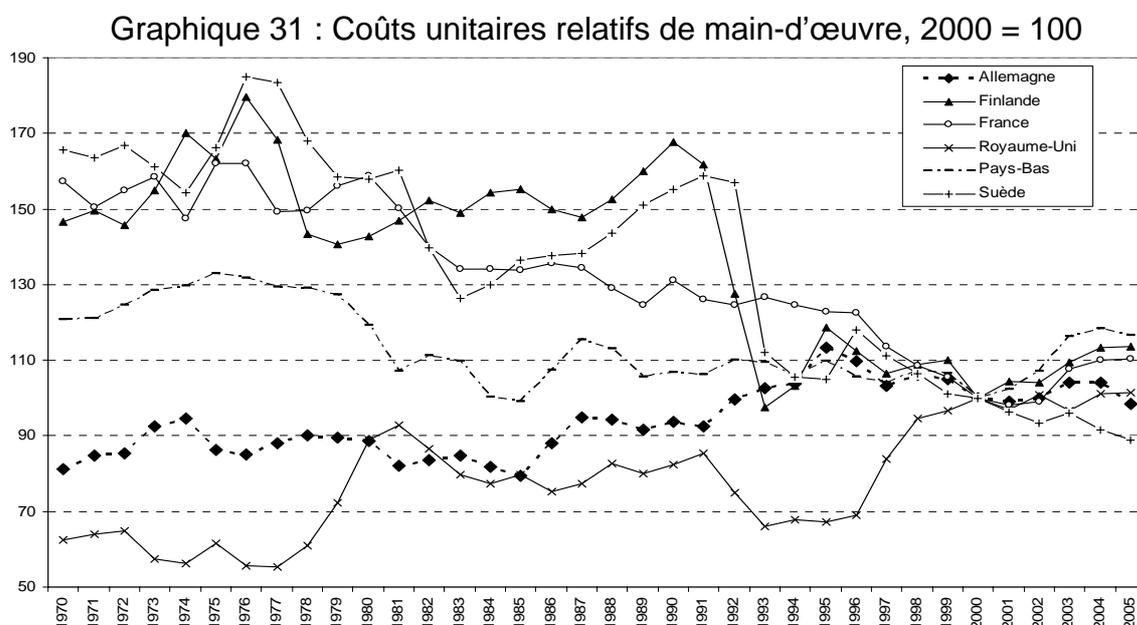
Depuis le début des années 1990, la convergence des taux de change effectifs nominaux est très forte, mais la Suède a continué depuis 2000 d'engranger des gains de compétitivité vis-à-vis de ses partenaires. Ces résultats sont confirmés par les séries de coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre (graphique 30), indicateurs de compétitivité corrigeant des gains de productivité : dans le cas suédois, ces coûts relatifs n'ont pas cessé de diminuer depuis 1996 et, associés aux dévaluations récurrentes de la Couronne suédoise (5 % depuis la création de l'euro), participent des bonnes performances de ce pays en termes de croissance (Touzé, 2007)

Graphique 30 : Taux de change effectifs nominaux, 2000 = 100



Les performances en termes de coûts unitaires relatifs peuvent alors se convertir en amélioration sensible de la balance des comptes courants (graphique 31) : la Finlande, dont les coûts unitaires relatifs ont très fortement baissé au début des années 1990, et la Suède disposent d'excédents importants de leurs comptes courants depuis 1995 ; ils avaient plutôt été en déficit jusque-là. Le cas de la Finlande est cependant très spécifique : une spécialisation internationale très poussée dans les hautes technologies a renforcé la croissance économique du pays. Cette spécialisation a un revers : la Finlande est très sensible à des chocs asymétriques qui, par nature, ne peuvent être gérés par la politique monétaire forcément unique de la Banque centrale européenne.

En dépit de la manne pétrolière, le Royaume-Uni est en déficit de ses comptes courants. D'une part, la croissance y est relativement soutenue : le PIB en volume a crû de près de 3 % par an en moyenne depuis 1993. D'autre part, le pays a subi une forte perte de compétitivité entre 1993 et 2000, comme en témoigne l'évolution des coûts unitaires relatifs de main-d'œuvre (graphique 31). Les Pays-Bas, enfin, ont aussi vu leur compétitivité se détériorer, et ce depuis 2000, ce qui n'a pas empêché une amélioration forte de la balance des comptes courants depuis 2002.



Le tableau 11 illustre les différentiels de compétitivité en Europe et les différentiels de performance en termes de balance des comptes courants depuis 1992. Il est remarquable qu'en dépit d'une politique tournée explicitement vers l'amélioration de la compétitivité en Allemagne depuis 2000, cette amélioration est faible en comparaison avec celle intervenue en Finlande, mais aussi en France sur plus d'une décennie. Par ailleurs, l'avantage tiré par la Suède de la baisse sensible de ses coûts relatifs est impressionnant : entre 2003 et 2005, l'excédent de sa balance des comptes courants a atteint en moyenne 6,8 % du PIB, à comparer avec l'excédent moyen allemand de 3,3 % du PIB sur la même période. La Suède, petite économie ouverte, profite comparativement plus du commerce extérieur que l'économie allemande. Si l'amélioration des perspectives de croissance allemandes en 2007 et 2008 sont confirmées, le processus de rattrapage salarial réclamé par les syndicats allemands va

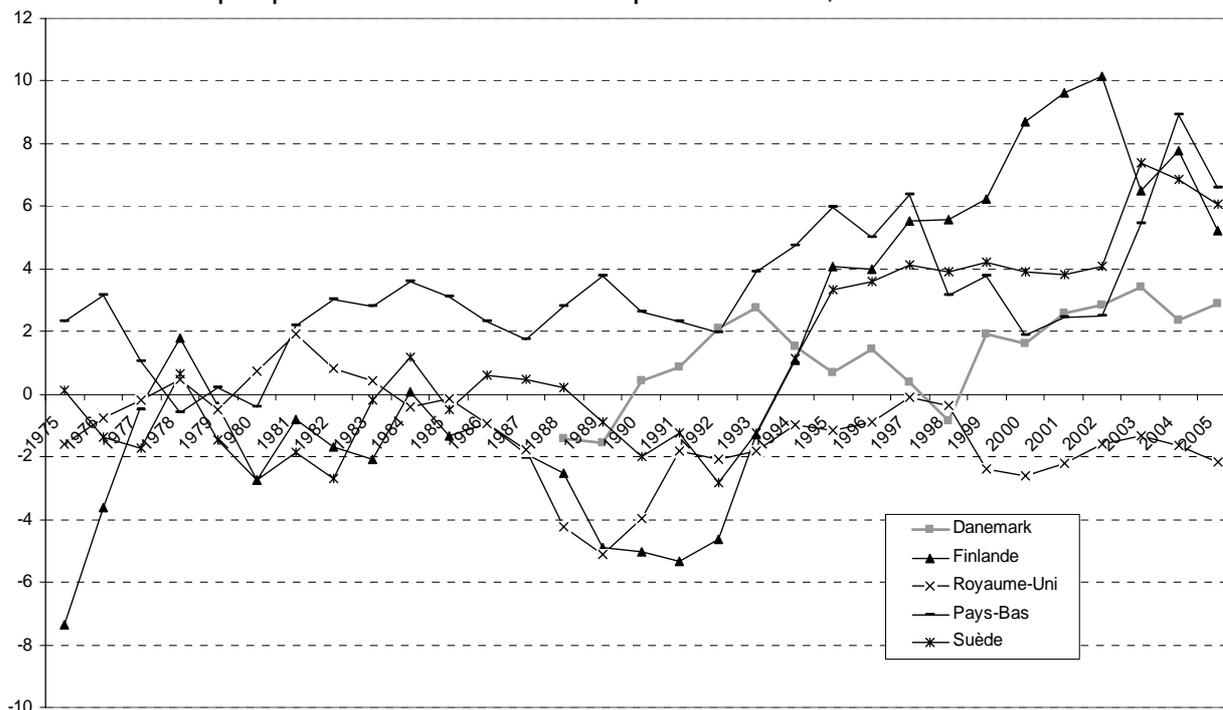
progressivement rogner les gains de compétitivité obtenus depuis 2000 ; il faudra à l'économie allemande trouver un autre moteur, plus soutenable, à sa croissance. Dans le même temps, la Suède pourra toujours utiliser son taux de change pour ajuster ses coûts.

On notera pour finir qu'en dépit d'une perte relative de compétitivité de l'économie danoise depuis 2000, ses performances en termes de balance des comptes courants sont appréciables : entre 1992 et 2005, l'excédent annuel a été de près de 2 % du PIB en moyenne et il a gagné 1 point de PIB en moyenne entre 2003 et 2005 (graphique 32).

Tableau 11. Compétitivité, 1992-2005

	Allemagne	Finlande	France	Pays-Bas	Royaume-Uni	Suède
Taux de croissance annuel moyen des coûts relatifs unitaires de main d'œuvre en %, secteur manufacturé	- 0,11	- 0,90	- 0,95	0,44	2,35	- 4,29
Balance des comptes courants, en % du PIB	0,17	4,90	1,01	4,47	- 1,53	3,45

Graphique 32 : Balance des comptes courants, en % du PIB



3.2.3. Les politiques budgétaires en Europe

Les politiques budgétaires européennes ont connus trois grandes phases depuis le début des années 1990.

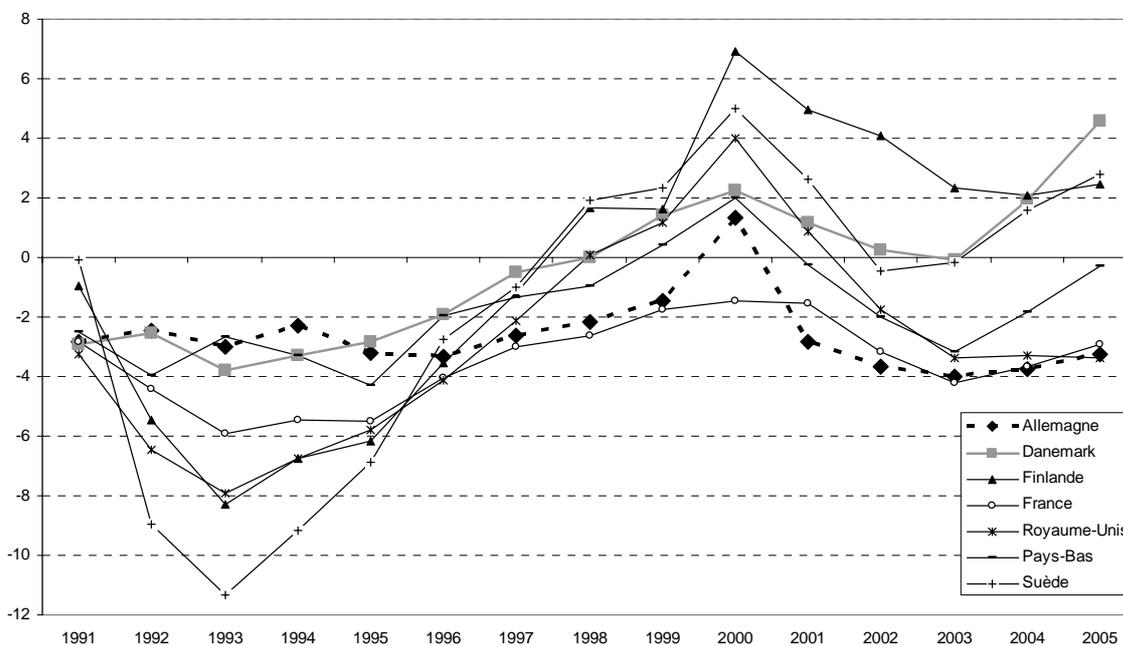
Tout d'abord, l'intégration européenne a influencé les politiques budgétaires européennes, produisant à l'issue de la signature du traité de Maastricht (1992) une consolidation générale des budgets publics. Le graphique 32 témoigne de ce phénomène : après la crise économique

de 1993 – elle intervint plus précocement en Finlande avec la crise russe et la crise bancaire –, les finances publiques profondément détériorées s’inscrivent en amélioration sans interruption jusqu’en 2000. En 1993, les déficits publics atteignaient de 11,3 % du PIB en Suède, 8 % du PIB en Finlande et au Royaume-Uni et 6 % du PIB en France. En 1999, le solde des finances publiques allait de – 1,5 % du PIB en France et en Allemagne à + 1,5 % du PIB en Finlande, Danemark, Royaume-Uni et + 2 % en Suède. En dehors de la Finlande, les pays ayant les finances publiques les plus saines étaient précisément ceux qui ont décidé de ne pas adopter l’euro : la Suède, non-membre du SME, Royaume-Uni et le Danemark, tout deux disposant d’une clause de non-adoption de l’euro dite « *opt-out* ».

De 1999 à 2003, tous les pays de l’étude ont vu leurs finances publiques se détériorer (graphique 33). Enfin, depuis 2003, elles se sont clairement améliorées au Danemark, en Suède et aux Pays-Bas grâce à la reprise de la croissance économique. Dans les autres pays, la stabilisation des soldes (Finlande) et déficits publics (Allemagne, France, Royaume-Uni) a pu être interprétée comme une lassitude vis-à-vis de la consolidation (Farina et Ricciuti, 2006).

Avant de se tourner vers les années les plus récentes, revenons un instant sur les années précédant l’adoption de l’euro. Pour des pays comme le Danemark et le Royaume-Uni, il n’est pas possible d’expliquer la consolidation budgétaire par la volonté d’adhérer aux critères de finances publiques du traité de Maastricht. Deux autres explications sont alors possibles : en premier lieu, le niveau faible des TIRAC dans ces pays y a favorisé la consolidation ; en second lieu, de bonnes performances en termes de croissance économique ont réduit, par le jeu des stabilisateurs automatiques, les déficits publics.

Graphique 33 : Solde public, en % du PIB



Le tableau 12 permet cependant de relativiser l’incidence des stabilisateurs automatiques au Royaume-Uni, nous amenant dès lors à y privilégier la piste de la relance discrétionnaire. Le cas danois est plus ambigu : dans une spécification économétrique dans laquelle ne figure pas le déficit retardé parmi les variables explicatives du déficit, les stabilisateurs automatiques sont faibles en comparaison internationale. Le pouvoir explicatif de cette spécification est

cependant très mauvais, avec un R^2 ajusté proche de zéro. Nous privilégions donc pour ce pays une spécification faisant intervenir un retard ; dans ce cas, à long terme, les stabilisateurs automatiques sont de l'ordre de 2,4 % (pour un choc de PIB d'1 %), soit du même niveau que pour la Suède qui dispose de stabilisateurs automatiques très puissants³⁶. Au Danemark, cependant, l'inertie budgétaire est plus forte que dans tous les autres pays de l'étude. Enfin, toujours au Danemark, la baisse du TIRAC a créé des marges de manœuvre qui ont aussi été utilisées pour mener une politique budgétaire discrétionnaire restrictive depuis 1992. Concernant les autres pays de l'étude, les stabilisateurs automatiques apparaissent relativement forts en Finlande, et moyens en France et aux Pays-Bas.

Pour étudier les orientations discrétionnaires de la politique budgétaires, nous pouvons comparer les valeurs des déficits corrigés de la conjoncture — les déficits structurels. Les déficits structurels sont élevés en France, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni où le déficit structurel moyen a été de l'ordre de 4 % du PIB depuis 1972 selon la première spécification et de 5 % selon la seconde, notamment à cause des Pays-Bas dont le déficit structurel passerait de 4 % à 6 % selon la spécification retenue.

Un indicateur plus pertinent de l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire consiste à déduire de l'impulsion budgétaire ce qui résulte non pas seulement des stabilisateurs automatiques mais aussi ce qui résulte de l'évolution des taux d'intérêt. Un tel indicateur est nommé le solde structurel primaire. Selon le tableau 13, il apparaît bel et bien qu'une lassitude dans la consolidation est intervenue dans plusieurs pays européens : après des restrictions budgétaires discrétionnaires entre 1992 et 1999, l'Allemagne, la France, la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni ont relancé leurs économies grâce à des politiques budgétaires expansionnistes. Le Danemark est une exception et les Pays-Bas sont à mi-chemin : après avoir engrangé de forts excédents (jusqu'à 3 points de PIB), la politique budgétaire discrétionnaire est devenue neutre.

Il reste cependant à évoquer le cas britannique : après avoir fait partie des pays européens les plus vertueux en termes de finances publiques, avec une impulsion budgétaire positive élevée avant 1999, le Royaume-Uni a mené depuis 2000 une politique budgétaire très fortement expansionniste. Celle-ci a été au moins partiellement justifiée par les besoins d'amélioration en infrastructures publiques et par l'adoption d'un cadre budgétaire plus transparent visant à relancer l'investissement public (existence d'une règle d'or des finances publiques adossée au Code de stabilité budgétaire adopté en 1997 à l'initiative de Gordon Brown).

³⁶ Touzé (2007) montre que ce résultat était robuste dans une spécification à correction d'erreurs.

Tableau 12 : Les stabilisateurs automatiques en Europe

Variable dépendante : solde public en % du PIB, échantillon 1972-2005

Variables explicatives	Danemark		Finlande		France		Royaume-Uni		Pays-Bas		Suède	
ΔPIB_{-1}	0,53 (1,6)	0,46 (2,6)	0,78 (3,7)	0,51 (4,5)	0,79 (5,4)	0,28 (1,9)	0,52 (2,6)	0,25 (1,7)	0,53 (2,8)	0,34 (2,5)	1,32 (3,3)	0,75 (2,7)
Solde public ₋₁	–	0,81 (8,7)	–	0,74 (9,4)	–	0,64 (5,1)	–	0,68 (5,3)	–	0,68 (6,7)	–	0,69 (6,5)
Cste	– 2,1 (2,2)	– 1,5 (2,2)	0,1 (0,1)	– 0,9 (2,0)	– 4,3 (10,5)	– 1,6 (2,6)	– 4,3 (6,9)	– 1,5 (2,3)	– 4,0 (7,1)	– 1,9 (3,5)	– 3,1 (2,8)	– 1,7 (2,3)
\bar{R}^2	0,05	0,71	0,27	0,81	0,46	0,70	0,14	0,55	0,17	0,64	0,22	0,66

Note : les t de Student sont indiqués entre parenthèses.

Source des données : OCDE.

Tableau 13 : Impulsions budgétaires

	Allemagne	Danemark	Finlande	France	Royaume-Uni	Pays– Bas	Suède
1992-2005	– 1,6	– 4,0	– 3,8	– 1,5	1,0	– 3,1	– 2,6
1992-1999	– 2,8	– 2,1	– 4,2	– 2,7	– 4,2	– 3,1	– 3,5
2000-2005	1,2	– 1,9	0,4	1,2	5,2	0,0	0,9

Note : les impulsions budgétaires sont calculées comme l'opposé des écarts d'une année sur l'autre des soldes structurels primaires exprimés en pourcentage du PIB potentiel calculé par l'OCDE. Un signe positif correspond à une expansion budgétaire.

Source : OCDE

3.2.4. Bilan macroéconomique

Le tableau 14 synthétise les différentes impulsions de politique économique subies depuis 1992 par les pays du nord de l'Europe, impulsions exprimées en différence par rapport à celles subies en Allemagne et en France. Un signe positif signifie que la politique économique, monétaire, de change ou budgétaire, a été plus expansionniste qu'en Allemagne et en France, un signe négatif qu'elle a été plus restrictive.

En comparaison avec l'Allemagne et la France, dont les performances en termes de PIB, d'emploi des seniors sont inférieures, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont profité de politiques économiques plus actives. Celles-ci ont eu trait notamment à la politique monétaire, avant l'entrée de la Finlande et des Pays-Bas dans la zone euro, voire après pour le Danemark et le Royaume-Uni, mais aussi à une politique d'amélioration de l'attractivité des produits exportés, due principalement à une spécialisation dans les produits à forte valeur ajoutée (Finlande, Pays-Bas) ou de leur compétitivité.

Deux pays se détachent du groupe des pays d'Europe du Nord. En premier lieu, le Royaume-Uni est seul à avoir fait jouer très fortement le levier budgétaire, avec une impulsion budgétaire de très grande ampleur. En second lieu, en dépit d'une amélioration très sensible de sa compétitivité, l'économie suédoise ne dispose pas de suffisamment de leviers de politique économique pour générer une croissance *a priori* supérieure à celle de l'Allemagne et de la France. Du côté budgétaire, en effet, si la Suède mène depuis 2000 une politique discrétionnaire expansionniste, elle l'est moins qu'en France et en Allemagne. En outre, la politique budgétaire y a été fortement restrictive entre 1992 et 1999.

Tableau 14 : Politiques économiques : une synthèse (1992-2005)

	Danemark	Finlande	Royaume-Uni	Pays-Bas	Suède
TIRAC *	+	+	+	+	n
Compétitivité **	+	+	-	+	+
Politique budgétaire	-	-	+	-	-
Effet net	+	+	+	+	n

Note : Un signe '-' exprime une politique plus restrictive qu'en Allemagne et en France, un signe '+' une politique plus expansionniste, et un 'n' une situation neutre vis-à-vis de ces deux pays.

* Taux d'intérêt réel ajusté de la croissance.

** La notion de compétitivité renvoie aussi bien à l'indicateur en tant que tel (les coûts unitaires relatifs) qu'au résultat en termes de comptes courants. Dans ce sens, les Pays-Bas sont un pays compétitif.

4. Emplois des seniors et fonctionnement du marché du travail

On considère généralement que l'employabilité est maintenue par la formation professionnelle, qui serait une condition indispensable à l'allongement des carrières. Certes, les pays scandinaves vérifient cette corrélation, mais les Pays-Bas ou le Royaume-Uni ne sont pas des modèles en la matière (tableau 15). Paradoxalement, le pays où la formation permanente est la plus importante, l'Autriche, a des performances médiocres en matière d'emploi des seniors.

Tableau 15 : Taux de participation à une action de formation

	35-44 ans	45-54 ans	55-64 ans	total
UE25	45	40	30	42
Autriche	88	87	93	89
Danemark	83	80	72	80
Finlande	82	76	66	77
Suède	74	71	62	71
France	55	51	32	51
Italie	52	47	35	49
Allemagne	45	41	32	42
Pays-Bas	44	39	30	42
Belgique	45	41	27	42
Royaume-Uni	42	39	23	38
Espagne	26	20	14	25

Source : Eurostat (2006).

L'importance du temps partiel semble favoriser le maintien en emploi au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et à un moindre degré en Suède. Les Finlandais disposent eux d'un système de retraite partielle qui favorise le maintien en emploi. Par contre, ce mécanisme ne semble guère jouer en Allemagne ou en Belgique (tableau 16).

Tableau 16 : Caractéristiques de l'emploi des seniors : temps partiel

	Taux chez les 55-64 ans	Différentiel avec les 30-50 ans
UE15	23,3	4,5
Suède	27,2	6
Danemark	19,6	6
Royaume-Uni	31,7	9,5
Finlande	20,2	13
Pays-Bas	49,0	7,5
Allemagne	26,7	2,5
France	21,1	4
Italie	9,9	-4
Belgique	25,4	3,0
Autriche	23,9	1,5
Espagne	10,9	-0,5

Dans tous les pays, la part des indépendants est plus importante parmi les travailleurs seniors. Toutefois, ceci est moins vrai parmi les pays de réussite, qui ont peu d'indépendant parmi les seniors, et qui ne voit pas monter fortement le pourcentage d'indépendant avec l'âge. C'est donc en tant que salariés que les travailleurs restent sur le marché du travail (tableau 17).

Tableau 17 : Caractéristiques de l'emploi des seniors : part des indépendant

	Taux chez les 55-64 ans	Différentiel avec les 30-49 ans
UE15	22,9	8
Suède	13,9	4
Danemark	14,1	6,5
Royaume-Uni	18,9	7
Finlande	18,0	6
Pays-Bas	19,5	7
Allemagne	16,0	4
France	17,9	8
Italie	37,7	13
Belgique	23,8	10
Autriche	23,9	11
Espagne	26,9	13

Dans tous les pays, les taux d'emploi sont d'autant plus forts que le niveau d'éducation est élevé. Certains pays réussissent à diminuer quelque peu l'écart (Suède, Finlande). L'écart se creuse légèrement parmi les plus de 55 ans, de façon relativement homogène parmi les pays. Le Royaume-Uni réussit cependant à avoir un taux d'emploi très fort parmi les seniors non-qualifiés, alors que ses performances sont moins favorables parmi les seniors qualifiés. En sens inverse, l'Italie a des performances particulièrement médiocres parmi les seniors non-qualifiés. L'Autriche a de mauvaises performances pour les non qualifiés et les moyennement qualifiés, mais de bonnes performances pour les qualifiés. Le bas niveau de retraite minimale oblige les seniors britanniques à travailler tandis que des systèmes plus généreux pour les bas salaires leur permet, en Italie ou en Espagne, de partir à la retraite. En tout état de cause, l'élévation générale du niveau de formation est un élément structurel lourd qui devrait favoriser à terme le recul de l'âge de la retraite.

Tableau 18 : Ecart de taux d'emploi par niveau d'éducation

	30-49 ans		55-64 ans	
	Bas/moyen	Haut/moyen	Bas/moyen	Haut/moyen
UE15	- 16	8	-12	18
Suède	- 9	- 6	- 9,5	12
Danemark	- 15	5	-18	15
Royaume-Uni	-16	8	- 12	4
Finlande	- 8	9	-10	18
Pays-Bas	-14	7	-14	15
Allemagne	-16	9.5	-12	20
France	- 14	5	- 9	18
Italie	-17	9	-19	22
Belgique	-17	9	-15	13
Autriche	-14	7,5	- 9	28
Espagne	-15	11	- 16	16

L'enquête européenne sur les conditions de travail fournit des éléments de comparaison sur les opinions des salariés sur leur condition de travail, même si elle doit être interprétée avec précaution (tableau 18). Les pays qui prolongent l'emploi des seniors sont ceux où les salariés ont le sentiment d'être consultés quant à l'organisation de leur travail, mais la Belgique fait exception. La réponse sur la santé au travail fournit des résultats paradoxaux : ce sont dans les pays scandinaves que les salariés se plaignent le plus de mauvaises conditions de travail, alors même que c'est dans ces pays que les partenaires sociaux et l'Etat sont les plus attentifs à ce problème. C'est aussi dans les pays scandinaves que les salariés déclarent le plus d'absence au travail pour des raisons médicales. Dans certains pays (France, Belgique Espagne), beaucoup de salariés ne jugent pas possible de poursuivre leur activité jusqu'à 60 ans ; c'est l'inverse dans les pays scandinaves, mais aussi en Allemagne.

Tableau 18 : Conditions de travail

	Consulté sur l'organisation de son travail	Le travail affecte sa santé	Sera capable de faire le même travail à 60 ans	Absence pour raisons médicales l'année précédente	Satisfait de ses conditions de travail
UE15	47	31	61	23	85
Suède	60	57	70	28	85
Danemark	54	44	69	33	93
Royaume-Uni	52	21	64	23	93
Finlande	72	43	65	45	84
Pays-Bas	83	25	72	34	89
Allemagne	42	23	74	28	89
France	43	27	49	19	82
Italie	37	39	60	25	76
Belgique	58	29	52	20	83
Autriche	48	32	60	21	90
Espagne	39	36	54	14	79

Source : Enquête sur les conditions de travail (2005).

Les pays de réussite apparaissent peu généreux pour les retraités (tableau 19), même si les Pays-Bas font exception. La politique d'incitation au travail suppose une baisse des retraites chez les actifs qui partent relativement tôt ; elle fait des perdants parmi les travailleurs seniors qui ne réussissent pas à se maintenir en emploi. En sens inverse, les pays qui assurent un taux de remplacement élevé (Italie, France) ont du mal à éviter que les salariés ne partent à la retraite aussi vite que possible.

Tableau 19. Niveau de vie relatif des retraités en 2005

	Risque de pauvreté des 65 + comparé à celui des 65 –	Revenu des 65+ comparé à celui des 65–	Taux de remplacement théorique net au niveau du salaire moyen
UE25	+ 2		
Suède	+ 3	0,77	0,71
Danemark	+ 7	0,71	0,71
Royaume-Uni	+ 7	0,74	0,21/0,82*
Finlande	+ 3	0,75	0,63
Pays-Bas	– 6	0,84	0,93
Allemagne	+ 1	0,88	0,63
France	+ 3	0,90	0,80
Italie	– 4	0,94	0,88

* y compris la pension d'entreprise. Source : Commission Européenne (2007)

Conclusion

Les analyses pays des chapitres suivant décrivent en détail la stratégie des pays qui ont réussi à maintenir (Suède, Danemark, Royaume-Uni) ou à retrouver (Pays-Bas, Finlande) un taux d'activité satisfaisant des seniors.

Dans une situation de plein emploi, le **Danemark** obtient de forts taux d'activité pour les femmes et les 55-60 ans. Les retraites y sont relativement faibles. La croissance de l'emploi depuis 1998 se fait naturellement au profit des hommes de 55 à 60 ans et des femmes de 55 à 65 ans, avec une certaine hausse des taux de chômage des 55-60 ans. La discrimination envers les seniors a toujours été relativement faible. L'emploi des seniors apparaît tiré par l'offre d'emplois.

La **Suède** a réussi à maintenir un taux élevé d'emploi des seniors, après un certain passage à vide dans les années 1995. Les retraites y sont relativement faibles. La discrimination au travail est limitée, la progression des salaires avec l'ancienneté est faible. Le taux de chômage est bas, sauf pour les 15-25 ans. Là aussi, c'est la croissance qui tire l'emploi des seniors. La réforme des retraites devrait inciter à la poursuite de l'emploi jusqu'à 70 ans.

Le **Royaume-Uni** connaît de forts taux de pauvreté parmi les plus de 65 ans ; les retraites sont faibles et inégalitaires ; les travailleurs seniors apparaissent discriminés, mais le faible taux de chômage et la flexibilité des salaires permettent un maintien en emploi des seniors.

La **Finlande** a réussi à faire remonter le taux d'emploi des 60-65 ans, malgré un niveau de chômage relativement élevé. Cette stratégie est cependant payée par une hausse du taux de chômage des 55-60 ans. La Finlande réduit progressivement ses dispositifs de préretraites et d'invalidité. En même temps, elle a lancé une politique spécifique pour améliorer les conditions de travail et de formation et mobiliser les partenaires sociaux sur le thème de l'emploi des seniors, en particulier le « programme national pour les travailleurs âgés ».

Les **Pays-Bas** ont réussi une forte remontée de l'emploi des seniors, malgré un système de retraite relativement généreux. Ils ont réduit les dispositifs de préretraites et durcis les dispositifs d'invalidité. Ils ont augmentés les crédits d'impôts pour les seniors au travail. L'emploi des seniors est facilité par le développement du temps partiel.

Globalement, il apparaît que la situation générale du marché du travail joue un rôle important dans les performances en matière d'emploi des seniors. Le plein emploi ou du moins une baisse sensible du chômage est un préalable nécessaire à de bonnes performances en matière d'emploi des seniors. La politique de hausse du taux d'emploi des seniors doit donc s'inscrire dans une politique globale de l'emploi, tant par des mesures de relance économique que, éventuellement par des réformes structurelles du fonctionnement du marché du travail. En France, la réussite de la réforme de 2003 suppose maintenant, selon les estimations de l'OFCE, que de 2008 à 2015, la France obtienne un taux de croissance annuel moyen de l'ordre de 2,8 % (soit 1,6 % correspondant aux gains de productivité du travail ; 0,6 % pour réduire le taux de chômage et 0,6 % pour accroître les taux d'activité des seniors). Une croissance vigoureuse de la demande permettrait de mettre en évidence les contraintes qui freinent la croissance, en terme de structure ou de disponibilité de la main-d'œuvre, et d'y remédier.

Même, dans les pays comme la Suède où le taux d'emploi des travailleurs âgés est traditionnellement élevé, la dégradation du marché du travail se traduit par une forte baisse de l'emploi des seniors, que ce soit par des mécanismes négociés (les partenaires sociaux s'accordent pour favoriser les retraites précoces) ou par des mécanismes automatiques : de nombreux seniors sont licenciés, les entreprises refusent de les embaucher, ils se retirent du marché du travail en bénéficiant de dispositifs d'invalidité ou de passerelle. Ceci pose deux questions ; comment rendre ces dispositifs réversibles de sorte que l'emploi des seniors remonte avec l'amélioration de la situation de l'emploi ? La disparition des dispositifs d'invalidité ou de passerelle est-elle socialement souhaitable ?

Quels sont donc les déterminants susceptibles d'expliquer les différentes performances en matière d'emploi global ? Du point de vue macroéconomique, trois des cinq pays performants n'appartiennent pas à la zone euro, mais la relation causale est sans doute que ces pays présentent une originalité sociale qui fait qu'ils ont refusé de se plier à la discipline européenne. De 1990 à 2005, ces pays ont eu une croissance légèrement supérieur au 1,9 % de la zone euro : 2,5 % pour les Pays-Bas, 2,4 % pour le Royaume-Uni, 2,2 % pour le Danemark et la Finlande, 2 % pour la Suède. Ils font partie des six meilleurs pays de l'UE15 pour le taux d'emploi des 25-55 ans. La réussite en termes d'emploi des seniors est donc un élément dans une réussite globale. La politique macroéconomique a certes joué un rôle important, les pays du nord de l'Europe et le Royaume-Uni ayant bénéficié de conditions plus favorables que la France ou l'Allemagne.

L'analyse en termes d'institutions montre clairement que deux modèles opposés, le modèle libéral et le modèle social-démocrate, parviennent à des performances similaires en termes

d'emploi des seniors. Par contre, les performances des modèles continentaux et méditerranéens sont médiocres. Ceci indique que la réussite en matière d'emploi des seniors passent par un choix de stratégie sociale et par de profonds changements institutionnels. Il faut changer le rapport au travail ; soit par la flexibilité des emplois, des statuts et la baisse des salaires ; soit, vers le haut, par des efforts de formation, de gestion des carrières pilotés par les partenaires sociaux.

L'analyse de la structure productive montre que l'emploi des seniors non qualifiés est favorisé par le maintien en activité de secteurs industriels de bas niveau technologique, ce qui milite pour soutenir tant que faire se peut ces secteurs menacés par les délocalisations. Il est favorisé aussi par le développement des services tant les services à la personne que les services non marchands. En sens inverse, les secteurs innovants emploient peu de seniors et leur développement ne peut soutenir l'emploi des seniors qu'indirectement en fournissant du pouvoir d'achat pour le développement des services à la personne et des impôts pour le développement des services non marchands. La politique d'emploi des seniors doit à la fois viser à favoriser l'employabilité par la formation dans les secteurs innovants et le transfert vers le secteur des services de salariés employés dans des secteurs en déclin. Une stratégie de maintien des travailleurs dans leurs entreprises est sans doute plus facile à mettre en œuvre qu'une stratégie visant à l'embauche de travailleurs seniors, mais les deux doivent être suivies de concert et le secteur public doit prendre sa part de la seconde.

Les pays de réussite apparaissent peu généreux pour les retraités, même si les Pays-Bas font exception. La politique d'incitation au travail fait des perdants parmi les travailleurs seniors qui ne réussissent pas à se maintenir en emploi. L'acceptabilité sociale de cette stratégie suppose, de notre point de vue, que l'allongement de la durée requise de carrière soit différencié selon le type de professions et la pénibilité du travail.

Parmi les éléments de réussite des pays scandinaves figurent aussi une faible dispersion des salaires, une faible progression des salaires à l'ancienneté et la pratique du « premier entré, dernier sorti », dont l'adoption en France serait problématique.

L'exemple des pays scandinaves (en particulier Finlande et Suède) montre que l'allongement de la durée de carrière passe par une mobilisation au niveau des entreprises, le patronat et les syndicats se mettant d'accord sur une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation, permettant à toutes les carrières de se prolonger au-delà de 60 ans, et souvent jusqu'à 65 ans. La France n'a guère cette tradition d'accord entre partenaires sociaux. La mobilisation sociale est d'autant plus nécessaire en France que la norme du départ à la retraite à 60 ans (et même de la préretraite à 58 ans) s'est progressivement développée. Y revenir suppose une mobilisation des syndicats, qui doivent accepter de s'inscrire pleinement dans cette stratégie qu'ils ont jusqu'à présent refusée et que les travailleurs n'apprécient guère. Ceci nécessite un compromis social fructueux : garantie sur l'évolution du taux de remplacement, différenciation des conditions de départ à la retraite selon les professions, accords sur les professions pénibles.

Les pays européens, où l'emploi des seniors est le plus faible, sont les pays continentaux où l'emploi est également le plus bas. Les modèles de réussite sont contrastés. La France doit choisir entre s'inspirer du modèle libéral où la baisse du niveau des retraites et des salaires ainsi que la libéralisation du marché du travail créeraient des emplois faiblement rémunérés pour les seniors qui les accepteraient pour échapper à la misère ou s'inspirer des réussites scandinaves par une prise en compte sociale de l'enjeu de l'emploi des seniors.

Bibliographie

- AIGINGER K. (2006), *The Ability of Different Types of Socio-economic Models to adapt to New Challenges*, Wifo, juin.
- ALGAVA E. et M. PLANE (2001), « Vieillesse et protection sociale. Comparaison de six pays de l'Union européenne », *Revue de l'OFCE*, n° 79, octobre.
- BLANCHARD O. J. et L. F. KATZ (1997), « What We Know and Do Not Know About the Natural Rate of Unemployment », *Journal of Economic Perspectives* 11(1), 51-72.
- BLANCHARD O. J. et J. WOLFERS (2000), « The role of Shocks and Institutions in the Rise of European Unemployment: the Aggregate Evidence », *Economic Journal* 110(462), 1-33.
- BLOCH L., P. Y. HENIN, O. MARCHAND, F. MEUNIER et C. THELOT (1986), « Analyse macroéconomique des taux d'activité et flexion conjoncturelle », *Economie Appliquée* 1986 (4).
- CADIOU L., S. GUICHARD et M. MAUREL (1999), « La diversité des marchés du travail en Europe : Quelles conséquences pour l'Union Monétaire », *Document de Travail du CEPII* 1999-10 et 1999-11, juin, www.cepii.fr (05/01/2001)
- CALMFORS L. et J. DRIFFILL (1988), « Bargaining structure, corporatism and macroeconomic performances », *Economic Policy* 60, 163-195.
- CHAGNY O., J. DÖPKE, M. PLANE et R. SCHMIDT (2001), « Labour Supply and Labour Force Participation in Europe – A Discussion of Some Recent Developments and Projections », *Kiel Working Paper* 1049, mai.
- CHAUVIN V. et M. PLANE (2001), « 2000-2040 : Population active et croissance », *Revue de l'OFCE*, n° 79, octobre.
- CREEL J. (1998), « L'assainissement budgétaire au Danemark entre 1983 et 1986 : l'anti-mythe », *Revue française d'économie*, n°4, automne.
- DELTHEIL V. et D. REDOR (2003), « L'emploi des seniors en Europe du Nord », *Premières informations et premières synthèses*, DARES, n° 10.3, Mars.
- DEROOSE S, LANGEDIJK SVEN et R. WERNER (2004): « Reviewing Adjustment Dynamics in EMU: From Overheating to Overcooling », *Economics Papers, European Commission*, n°198.
- FARINA F. et R. RICCIUTI (2006), « L'évaluation des politiques budgétaires en Europe », *Revue de l'OFCE*, n° 99, octobre.
- FITOUSSI J.-P. et J. LE CACHEUX (2004): *Rapport sur l'Etat de l'Union Européenne* (chapitre 2), Fayard.
- FITOUSSI J.-P., D. JESTAZ, E. S. PHELPS et G. ZOEGA (2000), « Roots of the Recent Recoveries : Labor Reforms or Private-Sector Forces ? », *Brookings Papers on Economic Activity*, 2000(1).
- FOURNIER J.-Y. et P. GIVORD (2001), « La réduction des taux d'activité aux âges extrêmes, une spécificité française ? », *Documents de travail de la Direction des Etudes et Synthèses Economiques*, G 2001 / 16, INSEE.
- LAYARD R., S. NICKELL et N. JACKMAN (1991), *Unemployment, Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.

- LINDBECK A. (1993), *Unemployment and Macroeconomics*, MIT Press, Cambridge.
- LINDBECK A. et D. SNOWER (1986), « Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations », *American Economic Review* 76(2), 235-39.
- MATHIEU C. et H. STERDYNIK (2003), « Réformer le Pacte de stabilité : l'état du débat », *Revue de l'OFCE*, n° 84, janvier, *Document de travail de l'OFCE*, mai.
- MATHIEU C. et H. STERDYNIK (2006), « A European Fiscal Framework designed for stability or growth? », in: *European Economic Policies - Alternatives to Orthodox Analysis and Policy Concepts*, Metropolis-Verlag, pp. 41-67.
- MATHIEU C. et H. STERDYNIK, H. (2007): « Comment expliquer les disparités économiques dans l'UEM ? », *Revue de l'OFCE*, n° 102.
- NICKELL S. J., L. NUNZIATA, et W. OCHEL (2005), « Unemployment in the OECD since the 1960s: what do we know », in *Economic Journal* 115, 1-27.
- NICKELL W. (2006), « The CEP-OECD Institutions Data Set (1960-2004) », CEP Discussion Papers 759, <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/data0730.zip>.
- OCDE (1997), « Négociation collective et performance économique » in *Perspective de l'emploi*, chapitre 3, juillet 1997.
- PALLEY T (2001), « The Role of Institutions and Policies in Creating High European Unemployment : The Evidence », *Document de travail du Levy Economics Institute* 336, août, www.levy.org (20/03/2002).
- PASSET O. et D. JESTAZ (1998), *Flexibilité et performances comparées des marchés du travail dans les pays de l'O.C.D.E.*, Institut de Recherche Economiques et Sociales (ed.).
- SOSKICE D. (1990), « Wage determination: the changing role of institutions in advanced industrialized countries », *Oxford Review of Economic Policy* 6, 36-61.
- SAPIR A. (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models, *Bruegel Policy Brief*, novembre.
- TOUZE V. (2007), « Les performances économiques de la Suède », *Revue de l'OFCE*, n° 100, janvier.

L'emploi des seniors au Danemark

Gérard Cornilleau

Le Danemark est souvent cité en exemple pour sa réussite en matière de chômage. Alors qu'au début des années 1990, son taux de chômage était du même ordre qu'en France, celui-ci a en effet été divisé par deux au cours de la dernière décennie. Ce succès qui s'est accompagné du maintien de taux d'emplois élevés des femmes, des jeunes et des seniors, est généralement attribué à la réforme de la politique de l'emploi dite de *flexisécurité* qui allie une indemnisation du chômage généreuse et de longue durée à une grande flexibilité de l'emploi supposée favorable à la croissance, l'incitation au travail étant obtenue par le moyen d'un contrôle strict de la recherche d'emplois et la participation obligatoire aux activités, en particulier de formation, mises en place pour les chômeurs. L'analyse fine de la flexisécurité à la danoise met en évidence le rôle important des emplois publics (environ 30 % de la population active) et celui du contexte social caractérisé par une forte tradition de coopération entre les syndicats et le patronat (Barbier, 2005). Le contrôle de l'activation des dépenses d'indemnisation du chômage (participation à des formations, emplois d'insertion dans le secteur public, etc.) est facilité par la gestion du système d'indemnisation du chômage par les syndicats.

Le modèle de relations sociales à la danoise est souvent présenté comme la raison principale de la baisse du chômage. Les commentaires sur la vertu du système danois suggèrent en outre que la croissance économique a profité de cette bonne organisation du marché du travail. En réalité le Danemark ne se caractérise pas, sur longue période, par une croissance très différente de celle de la France et de l'UE15, même si l'écart cumulé est de 4,5 points entre 1993 et 2005.

La baisse du chômage et le retour au plein emploi ont été favorisés par la faiblesse de la croissance de la population en âge de travailler et la réduction de l'activité moyenne de la main-d'œuvre. Dans le même temps, l'emploi a été peu dynamique au Danemark et l'impact de la réforme du marché du travail apparaît donc finalement mineur (§2).

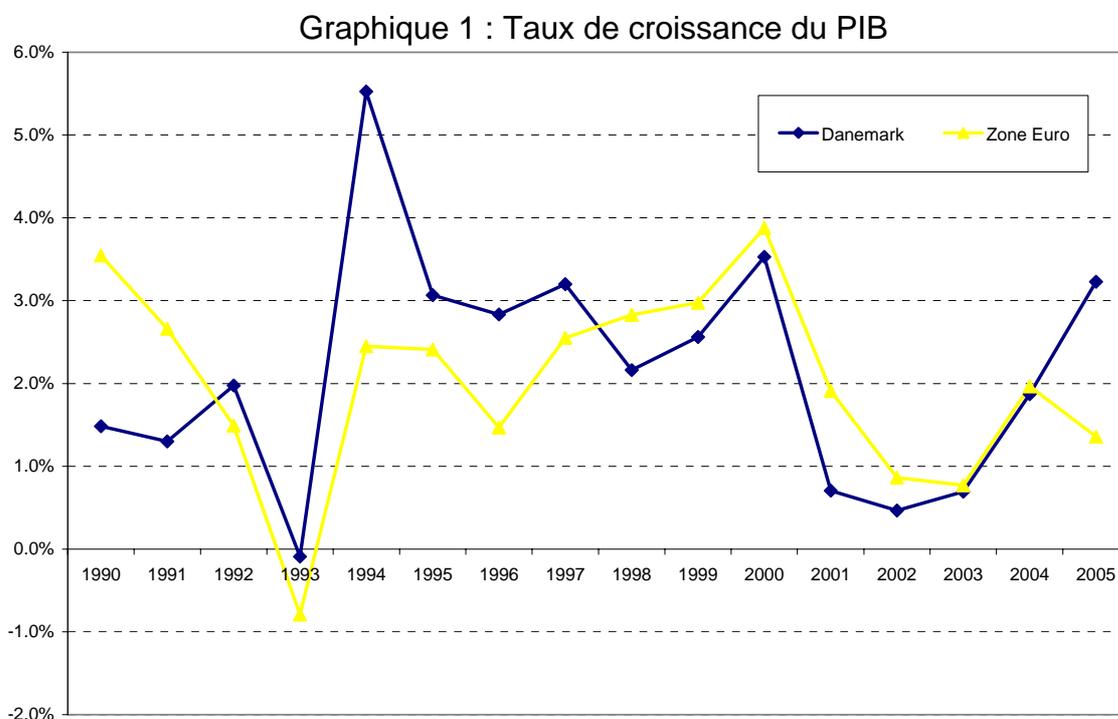
Les taux d'emplois élevés des jeunes, des femmes et des seniors constituent des données structurelles établies depuis longtemps (§3). Au cours de la période récente, l'âge de sortie d'activité a reculé essentiellement du fait de l'arrivée à l'âge mûr des générations de femmes entrées sur le marché du travail après la guerre. On observe par contre peu de variation pour les hommes.

Le système de retraite danois et les dispositifs de sortie anticipée de l'activité permettent difficilement les sorties d'activité avant 60 ans et même 65 ans. Il s'agit là aussi, d'une donnée structurelle établie depuis longtemps. Si bien que paradoxalement la principale mesure récente relative aux retraites aura consisté dans l'abaissement de l'âge du départ en retraite de 67 à 65 ans. Le retour à l'âge de 67 ans est programmé pour 2027. D'ici là seul le recul de l'âge minimal de la préretraite permettra de repousser un peu l'âge moyen de sortie d'activité par ailleurs déjà élevé (§4).

Au total les politiques en faveur de l'emploi des seniors et du recul de l'âge de sortie d'activité paraissent très peu développées et limitées à des accords sociaux de principe ainsi qu'à quelques campagnes publicitaires (§5). Pour le Danemark l'emploi des seniors n'a jamais été un problème important. D'autant moins qu'au cours des dernières années le recul du chômage a pu être obtenu, dans un contexte de faible pression démographique et sans créations d'emplois très nombreuses, par un recul modéré de l'activité de la main-d'œuvre. En conséquence il a été possible de maintenir un niveau élevé d'emploi des seniors.

1. L'évolution macroéconomique

Au cours des quinze dernières années la croissance économique a été plus forte au Danemark que dans la zone euro : 2,2 % en moyenne annuelle de 1990 à 2005 contre 1,9. Au terme de quinze ans, ce différentiel de croissance conduit à un surplus de production de 4,5 %. Cette meilleure tenue de la croissance a eu un effet significatif sur l'emploi et le chômage.



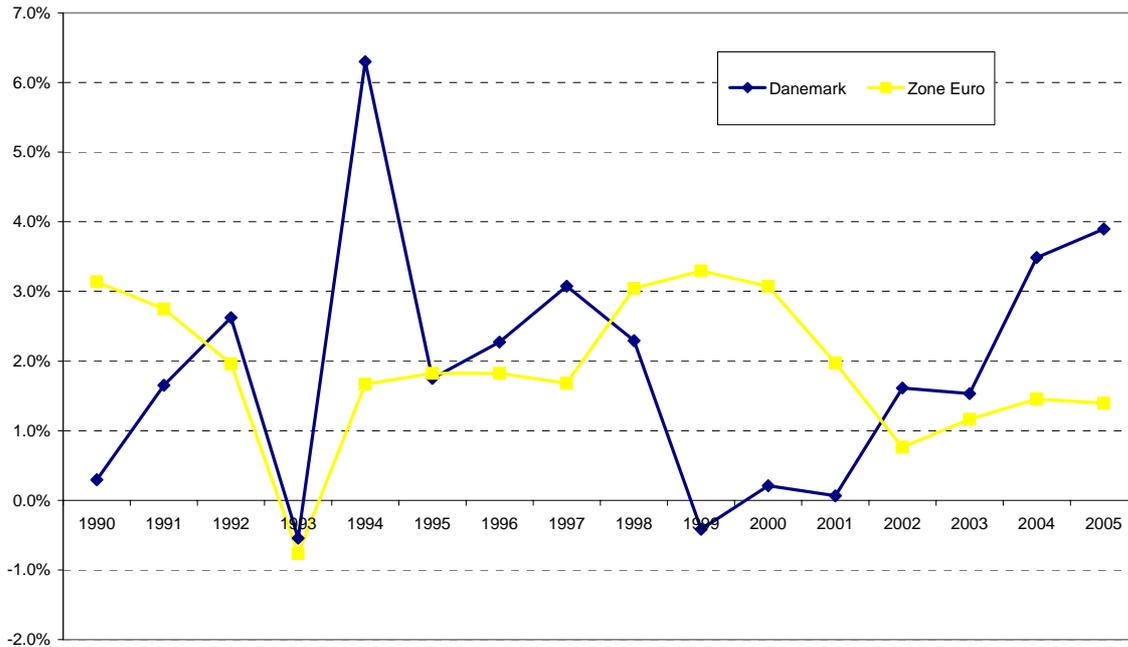
Source : OCDE.

La meilleure performance danoise a été acquise entre 1994 et 1997, juste après la récession de 1993 (graphique 1). Depuis 1998, la croissance danoise est à l'inverse légèrement plus faible que dans la zone euro. C'est donc la gestion de sortie de crise qui apparaît avoir été meilleure au Danemark. Il ne semble pas y avoir une supériorité structurelle de long terme de la croissance danoise, même si l'année 2005 apparaît bien meilleure au Danemark que dans la zone euro. Le Danemark ne fait donc pas partie des pays dont le dynamisme purement économique permette d'expliquer les performances en matière de taux d'emploi et de chômage. Dans la seconde moitié des années 1980, la baisse des taux d'intérêt et la réforme des marchés du crédit avait permis, malgré une forte diminution de la dépense publique, une

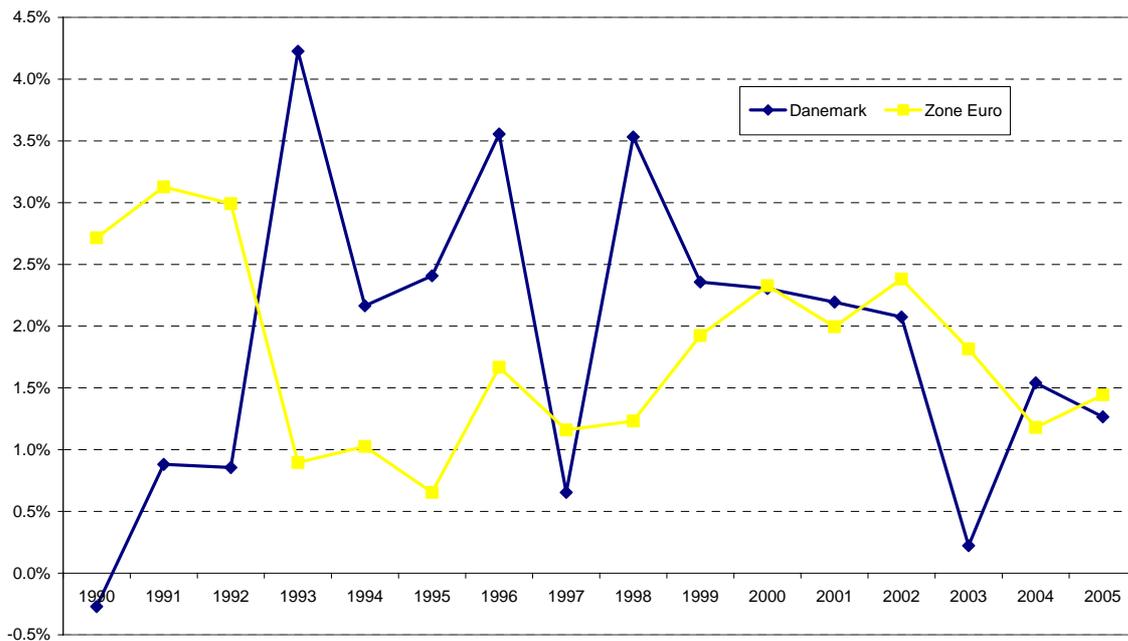
remontée de la consommation qui avait fortement impulsé la croissance et assuré le bouclage d'un cercle vertueux de croissance et de réduction du déficit public (Creel, 1998).

Au cours des années qui suivent immédiatement la récession de 1993, l'ensemble de la demande intérieure se redresse spectaculairement. C'est particulièrement le cas de la consommation des ménages (graphique 2), mais aussi de la demande publique (graphique 3) et des investissements (graphique 4). Par contre le commerce extérieur contribue peu à la reprise (graphique 5).

Graphique 2 : Taux de croissance de la consommation des ménages



Graphique 3 : Taux de croissance de la dépense publique



Graphique 4 : Taux de croissance des exportations et des importations



Enfin depuis deux ans l'exploitation du pétrole de la mer du Nord a contribué à l'amélioration des finances publiques en apportant 1,5 point de PIB de recettes fiscales à l'Etat danois. A court terme, les finances publiques danoises sont très volatiles en particulier du fait des fortes variations de la fiscalité sur les fonds de pensions privés dont les revenus dépendent fortement des marchés financiers. Ainsi, de 2003 à 2005, le solde public danois est passé de l'équilibre à un excédent de 4,7 points de PIB.

2. L'équilibre du marché du travail au cours des quinze dernières années

Le Danemark a connu un grand succès dans sa politique du marché du travail puisque depuis le point haut atteint en 1993 et jusqu'en 2005, le chômage a été divisé par 2, passant de 11 % à un peu moins de 5 %. Cette évolution tranche nettement avec celle qui a été observée en France et dans l'UE15 (graphique 5). En France le taux de chômage a diminué très peu passant de 12 % environ en 1994 à un tout petit peu moins de 10 % en 2005, et dans l'ensemble de l'UE15, la baisse est également plus faible qu'au Danemark. En général ce résultat flatteur est porté au crédit de la politique de l'emploi et à la mise en place de la flexisécurité combinant la flexibilisation de l'emploi pour les entreprises, la garantie du revenu pour les travailleurs assurée par des indemnités du chômage généreuses et une politique très active de placement des chômeurs s'appuyant sur un effort de formation important et un contrôle très strict des chômeurs.

Toutefois la décomposition de la variation du chômage entre 1993 et 2005 met en évidence le fait que l'évolution très favorable observée au Danemark résulte d'une pression démographique relativement faible et d'un recul du taux d'activité moyen. Alors que toutes choses égales par ailleurs, le chômage aurait augmenté de 61 % dans l'UE15 et de 66 % en France du fait de l'augmentation de la population en âge de travailler, il n'aurait dû augmenter que de 24 % au Danemark. De même l'augmentation des taux d'activité aurait contribué à une hausse du chômage de 52 % dans l'UE15 et 32 % en France alors que la baisse des taux d'activité aurait entraîné une baisse du chômage de 23 % au Danemark. Enfin l'emploi a été bien moins dynamique au Danemark que dans le reste de l'Europe et en France. Son évolution de 1993 à 2005 aurait contribué à réduire le chômage de 55 % au Danemark contre 130 % dans l'UE15 et 102 % en France.

Graphique 5 : Taux de chômage

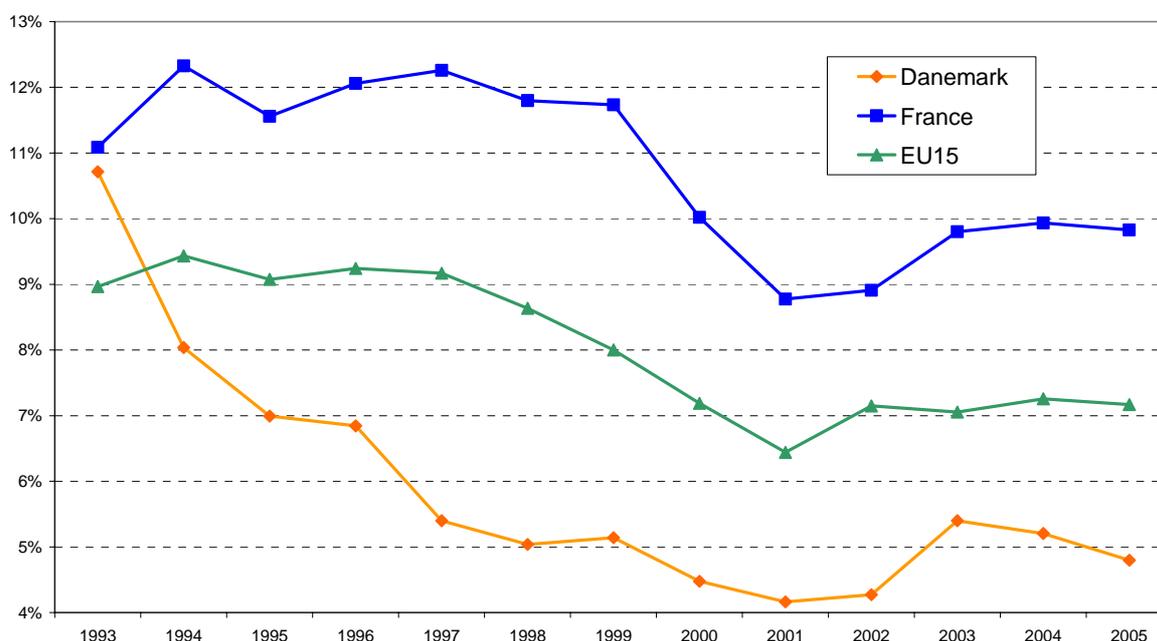


Tableau 1 : Evolution du chômage

1993-2005	Danemark	EU15	France
Variation du chômage	- 55 % (- 170)	- 13 % (- 2 240)	- 1 % (- 40)
<i>Contribution de la démographie</i>	24 % (+ 74)	61 % (+ 10 581)	66 % (+ 1 815)
<i>Contribution des taux d'activité</i>	- 23 % (- 72)	52 % (+ 9 134)	32 % (+ 895)
<i>Contribution de l'emploi</i>	- 55 % (- 171)	- 130 % (- 22 544)	- 102 % (- 2 816)
<i>Interaction démographie X taux d'activité</i>	- 1 % (- 2)	3 % (+ 589)	2 % (+ 65)

Les niveaux d'emplois et d'activité de la main-d'œuvre au Danemark sont flatteurs en particulier du fait des femmes qui participent plus et depuis beaucoup plus longtemps au

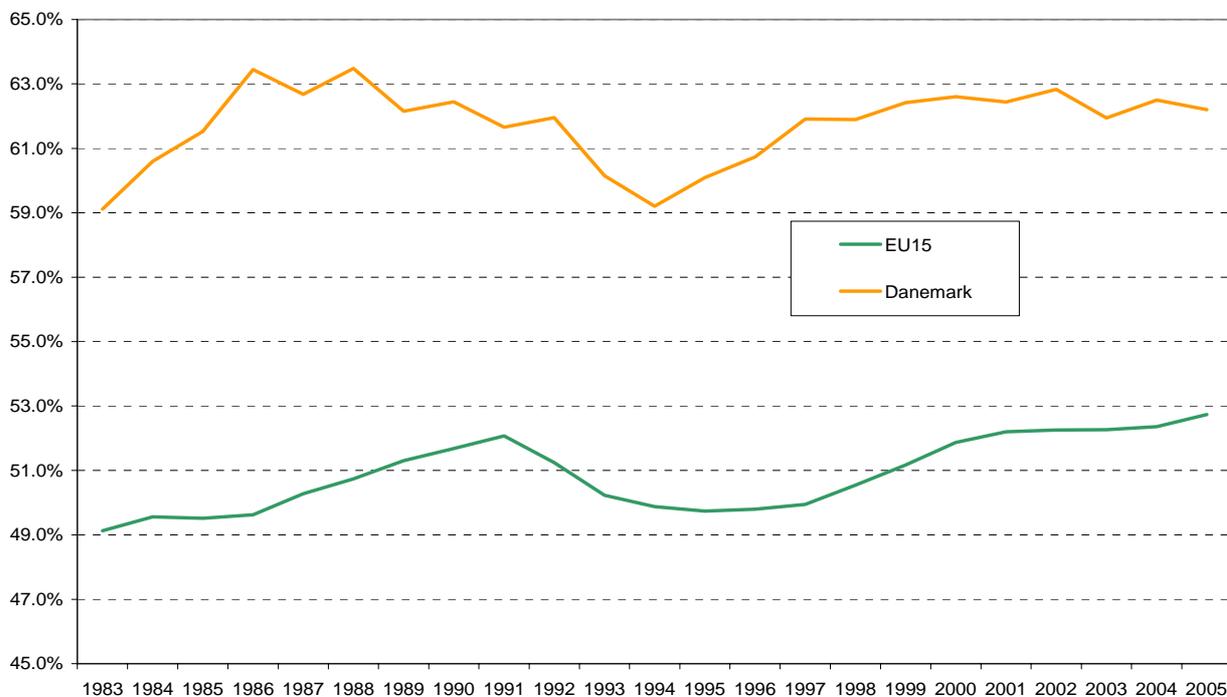
marché du travail. Mais dans la période d'ajustement qui a suivi la crise du début des années 1990, les performances globales du marché du travail danois ne sont pas exceptionnelles. Au contraire les résultats modestes en termes d'emploi et la baisse globale des taux d'activité apparaissent nettement moins vertueux que les résultats globaux de l'EU15 et de la France, si l'on s'en tient à l'objectif de croissance de l'emploi et de la population active. Si l'objectif est plutôt la baisse du chômage, les résultats sont plus favorables, mais ceux-ci ont été obtenus au détriment des objectifs précédents. Le scénario danois aura été finalement le suivant : face à une crise de l'emploi générée par le choc négatif de croissance de 1991-1993, la résorption du chômage aura été rendue possible par un contexte démographique peu contraignant avec une croissance faible de la population en âge de travailler et une baisse des taux d'activité, notamment pour les femmes d'âge intermédiaire. La baisse de l'activité de la main-d'œuvre, aura été absorbée relativement facilement du fait du niveau initial structurellement très élevé des taux d'activité féminins. Dans ces conditions il n'était pas nécessaire de créer un grand nombre d'emplois pour faire baisser le chômage. La productivité pouvait donc augmenter plus vite, ce qui était favorable à la croissance du revenu par tête et à l'amélioration de l'ensemble de la situation économique. Au bout du chemin le Danemark apparaît donc être dans un état très favorable avec une combinaison vertueuse de taux d'activité et d'emploi élevés (leur baisse de 1993 à 2005 ne les a pas fait passer en dessous des niveaux français ou européens), des revenus en hausse et un chômage résorbé jusqu'au voisinage du plein emploi. Par opposition le scénario français apparaît noir avec un chômage pratiquement constant de 1993 à 2005, une stagnation des revenus et des taux d'emplois en niveau nettement plus faibles. Mais cette situation résulte d'évolutions qui rapprochent la France du modèle danois : face à la crise de 1993, la France a limité la montée du chômage par des créations d'emplois très nombreuses (environ deux fois plus fortes qu'au Danemark). Ceci impliquait entre autre un certain freinage de la productivité du travail obtenu par les 35 heures, les réductions de charges sur les bas salaires et la modération salariale qui expliquent la faible croissance des revenus. Cette rigueur a permis de maintenir une forte augmentation de l'activité de la main-d'œuvre dans un contexte démographique plus tendu. Au bout du chemin l'activité de la main-d'œuvre en France et dans l'EU15 s'est donc rapprochée, un peu, de celle que l'on peut observer au Danemark. Mais les résultats en matière de chômage sont en conséquence nettement moins bons. Paradoxalement, la France et l'EU15 ont plus favorisé l'activité de la main-d'œuvre que le Danemark. Mais cette évolution s'est faite au détriment de la baisse du chômage. Etait-il plus facile d'augmenter l'emploi et l'activité en France ou de maintenir des taux d'emplois élevés au Danemark ? On peut penser que l'absence de pression démographique et le haut niveau d'activité initial au Danemark rendaient l'ajustement plus aisé. Une petite baisse de l'activité suffisait en effet pour permettre au chômage de revenir à un niveau satisfaisant. Par contre, la poursuite du rattrapage de la France en matière de taux d'activité féminins, dans un contexte démographique nettement plus dynamique, impliquait le maintien d'un haut niveau de chômage sans doute moins facile à accepter qu'une faible baisse de l'activité.

3. Taux d'emplois, taux d'activité et chômage par âge et sexe

Le taux d'emploi danois (défini par le rapport des actifs employés à la population totale de 15 ans et plus) est traditionnellement supérieur à celui des autres pays européens (graphique 6) En 1983 il était d'environ 10 points supérieurs à celui de l'UE15. En 2005, la différence est

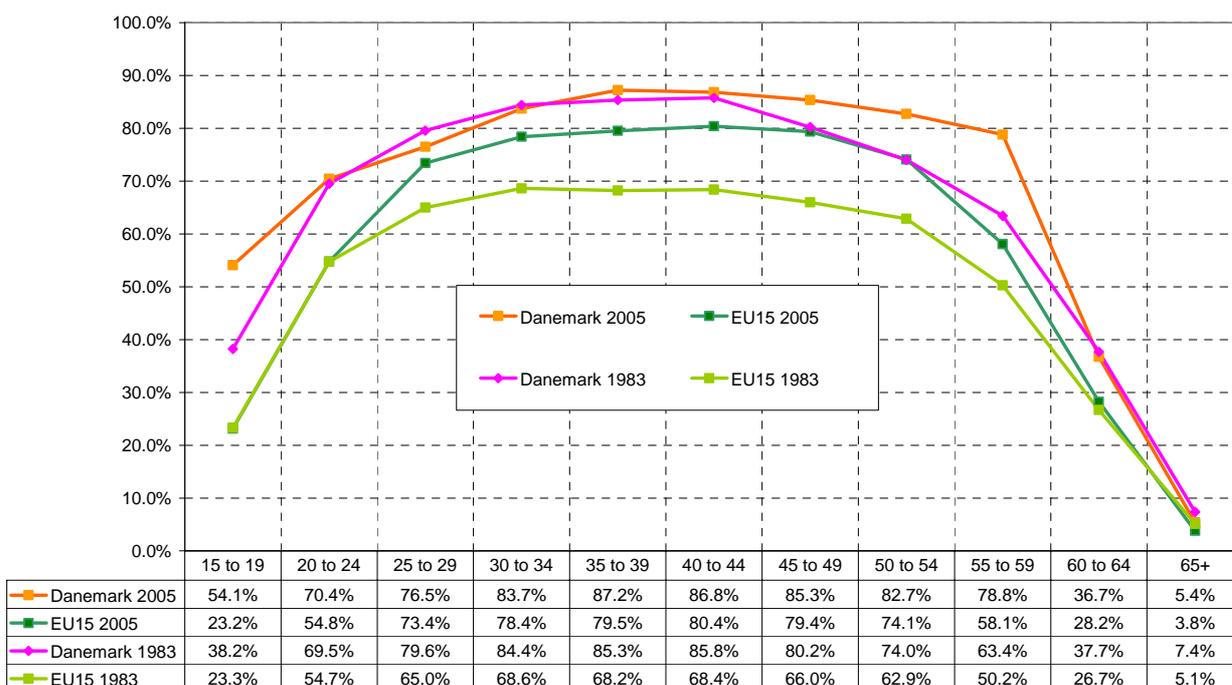
pratiquement la même (9,5 points). Dans le cycle économique la variation des taux d'emploi en Europe et au Danemark est du même ordre : baisse au cours de la récession du début des années 1990 et hausse depuis la reprise des années 2000.

Graphique 6 : Evolution du taux d'emploi



Source OCDE.

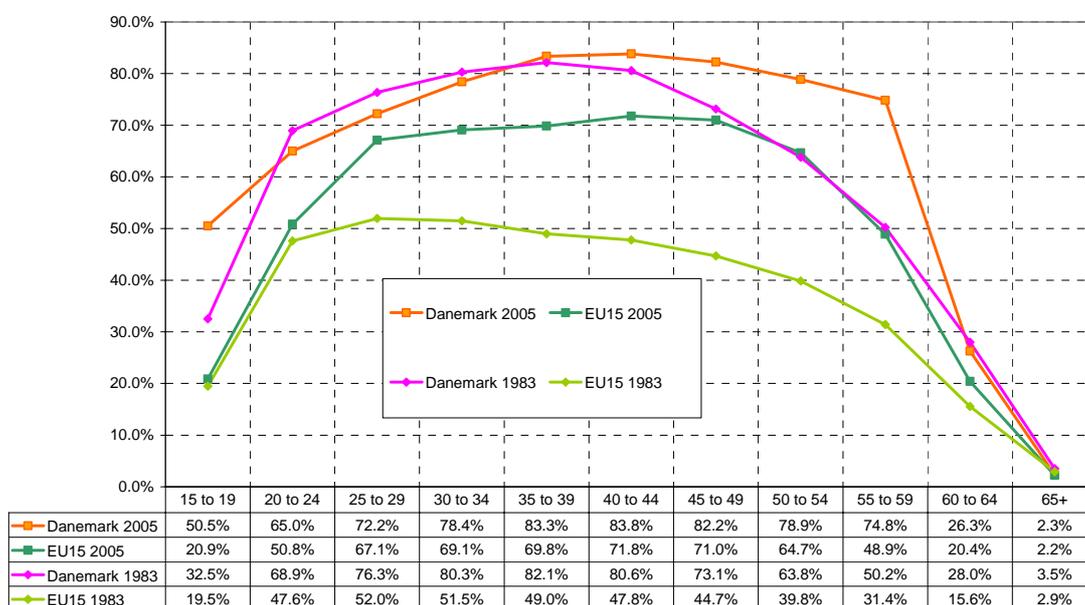
Graphique 7 : Taux d'emploi par âge



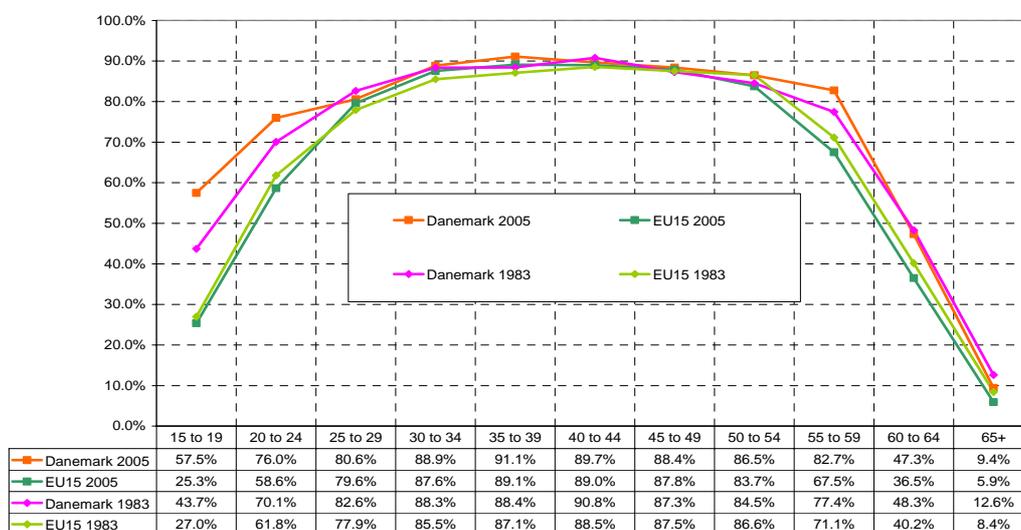
La décomposition de l'écart structurel de taux d'emploi entre le Danemark et l'UE15 fait apparaître le rôle essentiel de l'emploi féminin. En 2005, les écarts de taux d'emploi par âge entre le Danemark et l'UE15 sont compris entre 3 et 9 points aux âges intermédiaires (de 25 à 54 ans), mais la différence est supérieure à 20 points entre 55 et 59 ans et 30 points pour les moins de 20 ans (graphique 7). Si pour les plus jeunes la différence est liée aux emplois étudiants, pour les plus âgés l'écart reflète le succès de l'intégration des seniors. L'écart s'est creusé avec l'UE15 de 1983 à 2005, et la courbe par âge des taux d'emploi s'est « rectangularisée » au Danemark (on ne sort plus du marché du travail entre 55 et 59 ans alors que le taux d'emploi des plus de 60 ans a peu varié) alors qu'elle s'est peu déformée dans l'UE15.

Ces évolutions résultent pour l'essentiel de changement très important de l'emploi féminin (graphique 8) alors que les taux d'emploi masculin ont très peu variés (graphique 9)

Graphique 8 : Taux d'emploi des femmes



Graphique 9 : Taux d'emploi des hommes

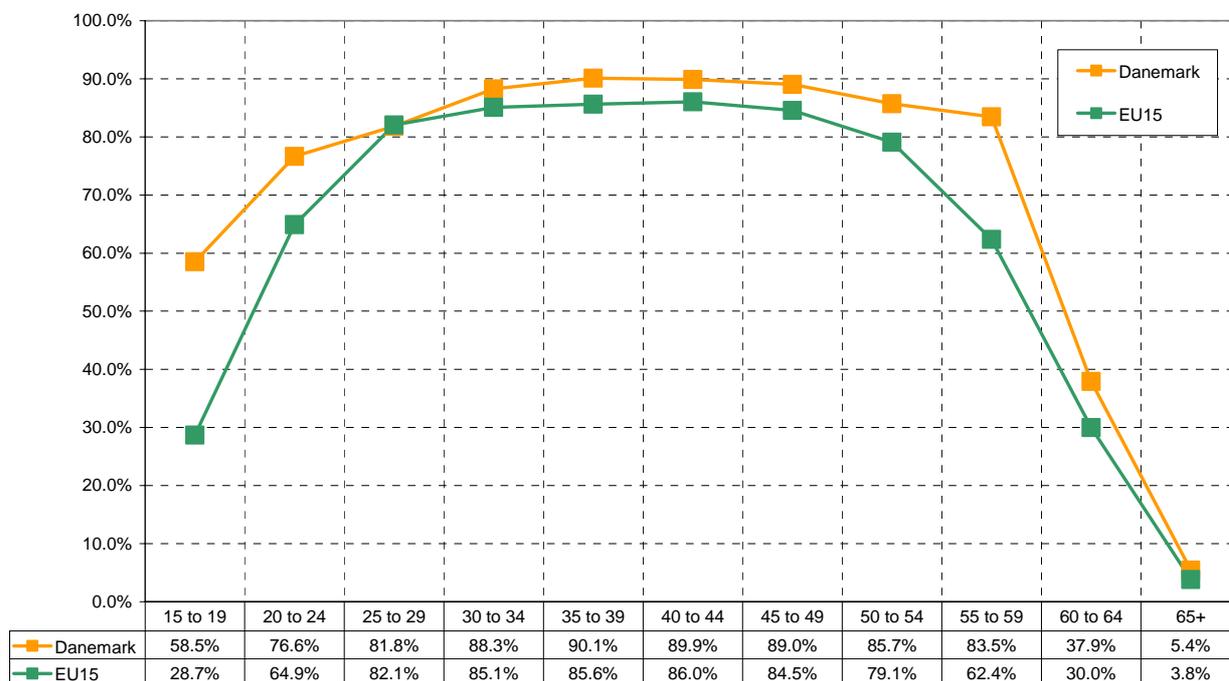


Au Danemark le taux d'emploi des femmes qui chutait rapidement après 40 ans en 1983 a maintenant une allure générale très peu différente de celui des hommes. Désormais, comme les hommes, les Danoises ont une activité jusqu'à 60 ans alors que, 20 ans plus tôt, le taux d'emploi baissait progressivement dès 40-45 ans. Dans l'UE15, la montée générale des taux d'emplois féminins est spectaculaire et le rattrapage sur le Danemark bien visible. Toutefois les taux d'emploi diminuent encore avant 60 ans alors que ce n'est plus le cas au Danemark. Le report apparent de l'âge de sortie de l'emploi est également net pour les hommes danois, mais son ampleur est nettement plus faible. C'est donc le changement de l'emploi féminin senior qui contribue le plus à la hausse du taux d'emploi des seniors. Le phénomène est encore plus net dans l'UE15 où, entre 1983 et 2005, les taux d'emploi des hommes seniors sont en baisse (très légère).

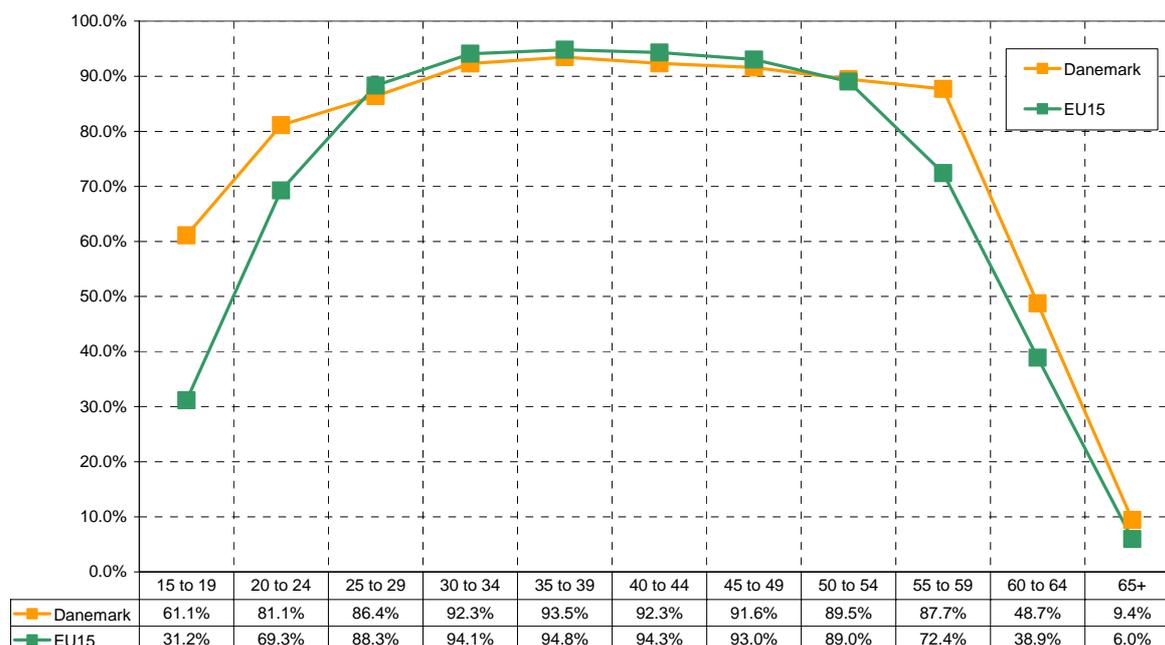
Ces évolutions des taux d'emplois par âge résultent du passage des générations de l'avant-guerre (en 1983 les 50-54 ans étaient nés entre 1929 et 1933) à celles de l'après-guerre (en 2006 les 50-54 ans sont nés entre 1952 et 1956). Ainsi la hausse des taux d'emplois féminins seniors est liée à l'augmentation générale de l'activité féminine salariée caractéristique des générations du *baby-boom*. Le retard des taux d'emplois des seniors de l'UE15 sur le Danemark résulte ainsi pour une bonne partie du décalage dans le développement de l'activité des femmes entre le sud et le nord de l'Europe.

D'autre part les taux d'emploi dépendent de la situation générale du marché du travail : ils sont à comportements d'activité identiques, plus élevés dans les pays à bas taux de chômage.

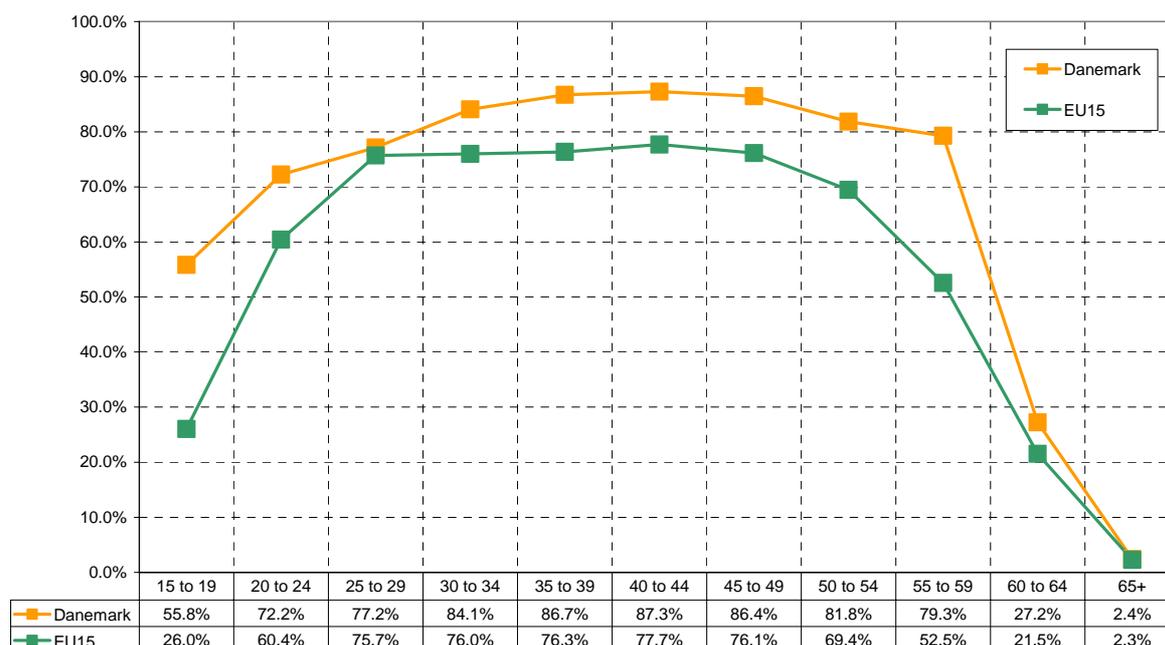
Graphique 10 : Taux d'activité par âge en 2005



Graphique 11 : Taux d'activité des hommes en 2005



Graphique 12 : Taux d'activité des femmes en 2005



Ainsi les hommes danois entre 25 et 49 ans ont un taux d'emploi plus élevé que celui de l'UE15, malgré un taux d'activité légèrement plus faible (tableau 1 et graphiques). Ceci ne fait que refléter le taux de chômage plus élevé dans l'UE15. La situation n'est pas différente pour les femmes d'âge compris entre 25 et 50 ans.

Globalement les taux d'activité des seniors danois sont nettement plus élevés que ceux des autres Européens : + 15 points pour les hommes de 55 à 59 ans et + 26 points pour les

femmes. Les différences de performance sont donc très nettes, notamment pour les hommes dont les taux d'activité de 25 à 50 ans sont légèrement inférieurs à ceux de l'UE15.

Tableau 2 : Taux d'activité en 2005, en %

	Danemark			EU15			Danemark-EU15		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
15 à 19	61,1	55,8	58,5	31,2	26,0	28,7	29,9	29,8	29,8
20 à 24	81,1	72,2	76,6	69,3	60,4	64,9	11,8	11,8	11,7
25 à 29	86,4	77,2	81,8	88,3	75,7	82,1	- 1,9	1,5	- 0,2
30 à 34	92,3	84,1	88,3	94,1	76,0	85,1	- 1,8	8,1	3,2
35 à 39	93,5	86,7	90,1	94,8	76,3	85,6	- 1,3	10,4	4,5
40 à 44	92,3	87,3	89,9	94,3	77,7	86,0	- 2,0	9,6	3,9
45 à 49	91,6	86,4	89,0	93,0	76,1	84,5	- 1,4	10,3	4,5
50 à 54	89,5	81,8	85,7	89,0	69,4	79,1	0,5	12,4	6,6
55 à 59	87,7	79,3	83,5	72,4	52,5	62,4	15,2	26,7	21,1
60 à 64	48,7	27,2	37,9	38,9	21,5	30,0	9,9	5,7	7,9
65+	9,4	2,4	5,4	6,0	2,3	3,8	3,5	0,1	1,6

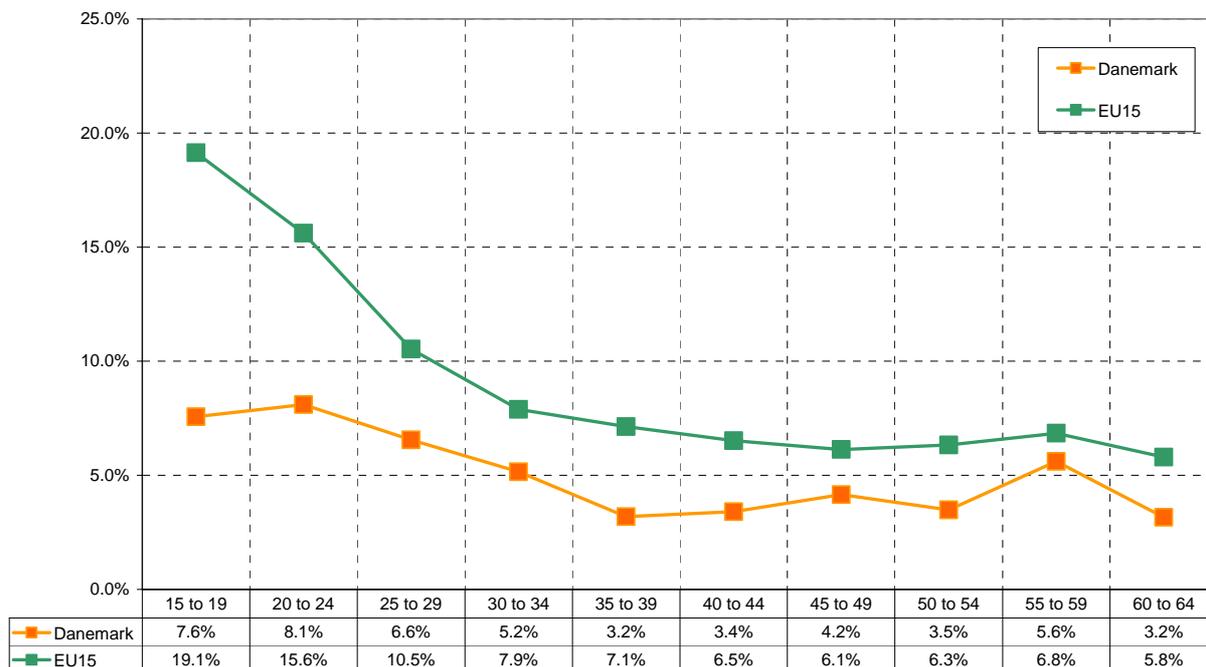
Tableau 3 : Taux d'emploi en 2005, en %

	Danemark			EU15			Danemark-EU15		
	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble	Hommes	Femmes	Ensemble
15 à 19	57,5	50,5	54,1	25,3	20,9	23,2	32,1	29,6	30,9
20 à 24	76,0	65,0	70,4	58,6	50,8	54,8	17,3	14,2	15,6
25 à 29	80,6	72,2	76,5	79,6	67,1	73,4	1,0	5,1	3,1
30 à 34	88,9	78,4	83,7	87,6	69,1	78,4	1,3	9,3	5,3
35 à 39	91,1	83,3	87,2	89,1	69,8	79,5	2,0	13,5	7,7
40 à 44	89,7	83,8	86,8	89,0	71,8	80,4	0,7	12,0	6,4
45 à 49	88,4	82,2	85,3	87,8	71,0	79,4	0,6	11,2	6,0
50 à 54	86,5	78,9	82,7	83,7	64,7	74,1	2,7	14,2	8,6
55 à 59	82,7	74,8	78,8	67,5	48,9	58,1	15,3	25,9	20,7
60 à 64	47,3	26,3	36,7	36,5	20,4	28,2	10,8	5,9	8,5
65+	9,4	2,3	5,4	5,9	2,2	3,8	3,5	0,1	1,6

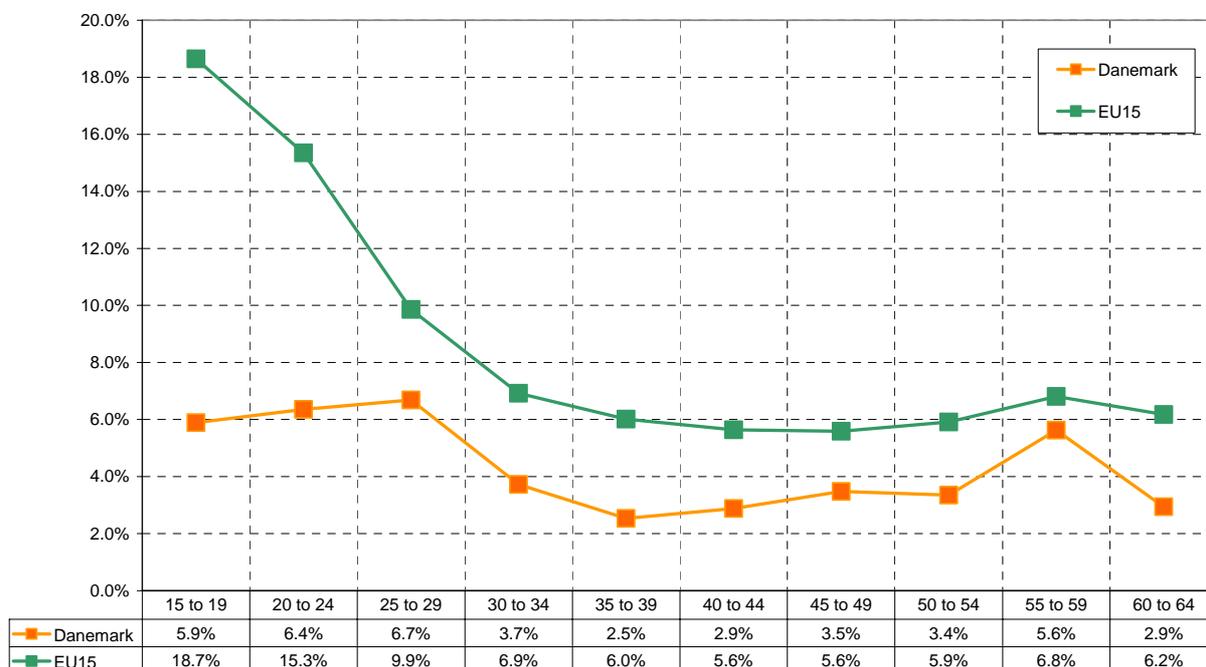
Source : OCDE.

En matière de chômage le Danemark se caractérise par une courbe des taux par âge très plate, tant pour les hommes que pour les femmes (graphiques), alors que les taux de chômage dans l'UE15, très élevés jusqu'à 25 ans, diminuent fortement jusqu'aux âges seniors. Pour les femmes, la baisse est continue jusqu'aux âges les plus élevés alors que, pour les hommes, on observe une très légère remontée à partir de 50 ans. Le marché du travail est relativement plus pénalisant pour les seniors dont le taux de chômage présente un pic entre 55 et 59 ans surtout caractéristique des hommes. Le niveau élevé de l'activité des seniors s'accompagne donc aussi de quelques difficultés de sortie de la vie active pour un certain nombre d'individus. Cette observation doit être relativisée car, malgré son pic, le taux de chômage des seniors danois reste plus faible que le taux de chômage de l'UE15 aux mêmes âges.

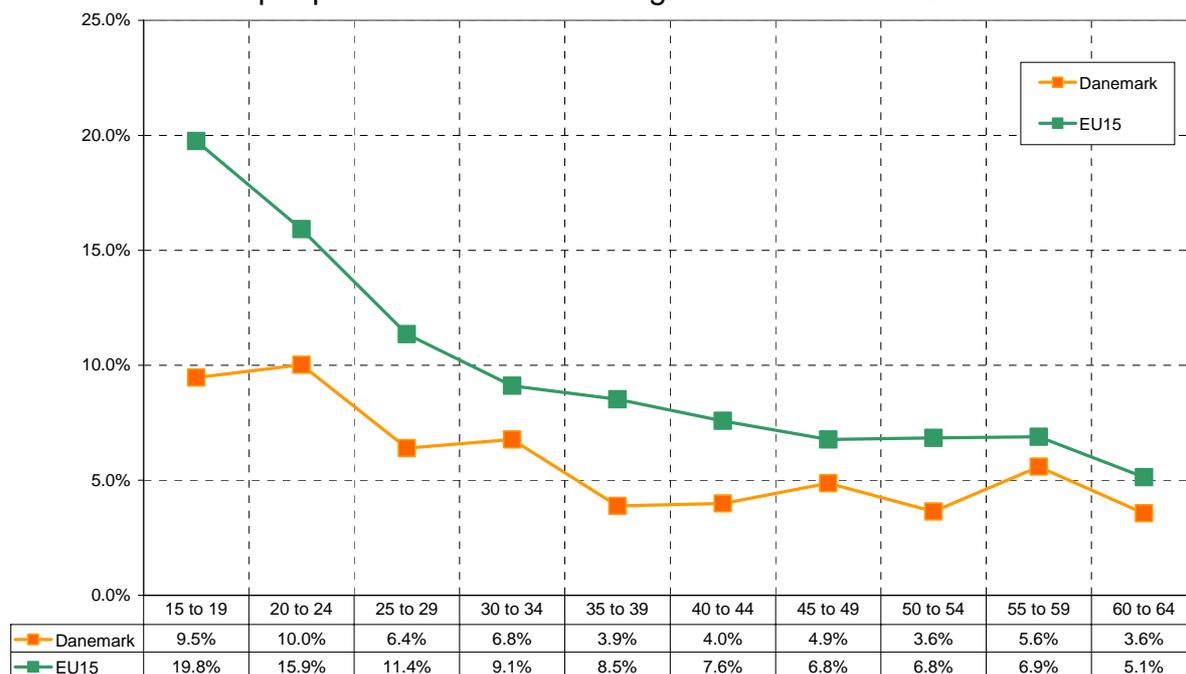
Graphique 13 : Taux de chômage en 2005



Graphique 14 : Taux de chômage des hommes en 2005



Graphique 15 : Taux de chômage des femmes en 2005



4. Le système de retraite et les modalités de sortie d'activité

Le système de retraite public danois comporte deux étages ; un étage universel et un étage lié au marché du travail :

- La pension de vieillesse universelle, accessible à partir de 65 ans, est attribuée à tous les nationaux et résidents au Danemark, sous certaines conditions de durée (au moins 15 ans dont les 5 dernières avant 65 ans). Pour le taux plein, 40 ans de résidence ou l'équivalent (Danois à l'étranger, etc.) sont exigés. La pension de vieillesse universelle comporte elle-même deux parts : une pension de base et un supplément de pension sous condition de ressources. Au total la pension maximale, pour quarante ans de séjour au Danemark est de 840 euros par mois. Il existe en outre un minimum vieillesse extrêmement faible.

- La pension complémentaire est liée à l'activité professionnelle. Mais elle est également forfaitaire et dépend du nombre d'année d'affiliation. Son montant maximal est très faible : 230 euros par mois.

- La pension de retraite publique est au total d'un faible montant puisqu'elle atteint au maximum 1 070 euros par mois. Ces pensions publiques sont complétées par de l'épargne privée professionnelle ou individuelle. *Les fonds de pensions professionnels* sont des régimes de pensions créés par des accords entre les syndicats et les employeurs ou par les seuls employeurs. Ils fonctionnent par capitalisation. Ils ont actuellement 1,8 million d'adhérents. *Les plans d'épargne individuels* sont des plans individuels souscrits auprès des banques, des assurances et des fonds de pension. Aujourd'hui 1,3 million d'actifs y ont souscrit. Les entreprises peuvent choisir entre adhérer à un fonds de pension ou contribuer aux plans d'épargne de leurs employés. Les placements dans ces fonds sont déductibles du revenu imposable, mais les pensions sont taxées (système dit EET). L'évolution actuelle se

caractérise par l'augmentation du nombre d'actifs couverts par des fonds de pensions qui devraient induire une hausse du niveau de vie future des retraités (sauf si la pension publique est réduite).

L'âge d'accès aux pensions publiques est de 65 ans mais les Danois quittent l'activité en moyenne autour de 62 ans. Deux systèmes permettent en effet un départ anticipé :

– La pension anticipée d'incapacité : cette pension est accessible à tous entre 18 et 65 ans, à condition d'une incapacité de travail permanente supérieure à 50 %. La décision d'attribution d'une pension d'invalidité est prise par un conseil local après une instruction contradictoire des cas qui lui sont soumis. Les bénéficiaires de pension d'incapacité cotisent au système de pension de travail (1/3 à la charge des bénéficiaires ; 2/3 à celle de l'Etat)

Le montant de la pension d'incapacité dépend du taux d'incapacité. Pour un célibataire le barème mensuel est le suivant :

- 50 à 66 % d'invalidité : 840 (plus de 60 ans) ou 985 euros (plus de 60 ans) ;
- 67 à 99 % d'invalidité : 1 117 euros ;
- 100 % d'invalidité : 1 395 euros.

– La pension de départ anticipé volontaire. Ce système qui dépend de l'assurance chômage a été mis en place en 1979 pour permettre l'embauche de jeunes alors que le chômage était très élevé. Pour en bénéficier il faut avoir plus de 60 ans et avoir cotisé au régime d'assurance chômage depuis un minimum de 25 ans au cours de 30 dernières années. Le montant de la préretraite volontaire est forfaitaire. Il représente au maximum 91 % de l'indemnisation du chômage soit un peu moins de 1 500 euros par mois.

Les dispositifs de départ anticipés permettent au total à 56,6 % des hommes et 70,9 % des femmes de 60 à 65 ans de bénéficier d'une retraite, d'une préretraite ou d'une indemnisation au titre de l'invalidité (tableau 4). L'âge moyen effectif de cessation d'activité est donc nettement plus faible que l'âge théorique de la retraite : 62 ans au lieu de 65. Cet âge de départ effectif est toutefois nettement plus élevé que celui que l'on peut observer en France.

Tableau 4 : Activité et inactivité par sexe et par âge au Danemark, 2003, en %

		Actifs		Inactifs				Total des inactifs
		Emplois	Chômages	Retraités	Longue maladie	Pré-retraites	Autres*	
Hommes	25-49	85,9	5,1	0,0	4,0	0,0	5,0	9,0
	50-54	83,4	5,1	0,2	10,5	0,0	0,7	11,5
	55-59	78,7	7,1	0,7	10,5	2,2	0,8	14,2
	60-64	40,6	2,0	7,2	10,9	38,9	0,5	57,4
	65-69	11,7	0,3	60,9	5,0	21,5	0,6	88,1
	Total	75,9	4,7	4,8	6,2	5,0	3,3	19,3
Femmes	25-49	75,5	7,1	0,0	6,0	0,0	11,4	17,5
	50-54	77,6	5,3	0,3	13,9	0,1	2,9	17,1
	55-59	66,7	8,3	0,4	15,7	5,2	3,8	25,1
	60-64	22,5	1,4	5,0	16,9	49,0	5,2	76,1
	65-69	5,1	0,3	64,3	7,3	20,4	2,5	94,6
	Total	64,7	6,0	5,5	9,1	6,4	8,3	29,3

*La catégorie "autres" réfère, entre autres, aux congés formation, année sabbatique et voyage.

Source : OCDE (Labour force Survey).

5. Les réformes en cours

Le système de retraite danois a connu peu de réforme. Paradoxalement elles ont plutôt contribué à la baisse de l'âge de cessation d'activité : mise en place d'un système de préretraite volontaire à la fin des années 1970 ; réduction de 67 à 65 ans de l'âge de la retraite en 2004. Cette baisse de l'âge de la retraite, combinée à la facilitation des préretraites, avait pour objectif initial la lutte contre le chômage. Il s'agissait aussi d'une amélioration des conditions faites aux travailleurs et elle fut à cet égard considérée comme un progrès social. La remise en cause de cet avantage est donc perçue, comme en France, comme un recul social (Andersen et Madsen, 1999).

Mais il est probable que le niveau relativement faible des retraites publiques (maximum d'environ 1 100 euros par mois pour la retraite et 1 500 pour la préretraite) limite l'impact des régulations publiques. Pour une part importante, la retraite des Danois dépend de leur effort d'épargne individuelle. Leur décision de départ dépend donc aussi de leur durée effective d'activité et d'épargne. Ceci peut expliquer que les taux d'activité des seniors aient pu augmenter, dans un contexte de retour au plein emploi, sans grand changement des dispositifs publics.

En juin 2006 le gouvernement danois a présenté un accord sur la prospérité future, le bien-être social et les investissements d'avenir. Ce projet comporte une réforme des paramètres d'âge de la retraite et de la préretraite : l'âge de la préretraite volontaire serait repoussé de 60 à 62 ans par pas d'une demi-année entre 2019 et 2022 et l'âge de la retraite de 65 à 67 ans (retour à la situation d'avant 2004), toujours par pas d'une demi-année entre 2024 et 2027. Cette réforme aurait pour conséquence de stabiliser, compte tenu de l'évolution prévue de l'espérance de vie, la durée possible de préretraite et de retraite à 19 ans ½ en moyenne. Cette durée constitue la cible de long terme du système. C'est aussi celle qui était observée en moyenne en 1995. Le système danois serait donc stabilisé à long terme avec une préretraite volontaire possible d'une durée de cinq ans suivie d'une retraite d'une durée de 14 ans ½ en moyenne.

En ce qui concerne le taux de remplacement le système de retraite danois assure actuellement aux retraités au salaire moyen environ 70 % de leur dernier revenu net (tableau 5). Ce taux de remplacement intègre, hors les retraites publiques, une forte contribution des allocations logement (qui représentent plus de 10 points de taux de remplacement). A long terme l'équilibre financier des retraites devrait, selon le gouvernement danois, résulter de la montée en charge des pensions privées mises en place par des accords collectifs dans la plupart des entreprises (deuxième pilier). 80 % des salariés de 15 à 59 ans à temps plein bénéficient actuellement de ces fonds auxquels la cotisation est de 10,8 %. Ce taux devrait passer à 12,7 %, ce qui devrait permettre, avec l'arrivée à maturité de ces régimes, une forte hausse du taux de remplacement du deuxième pilier. Dès lors, la baisse des prestations sous conditions de ressource permettrait de contenir les dépenses publiques et éviterait une montée des prélèvements obligatoires. C'est donc du transfert d'une partie de la dépense publique en faveur des retraités vers les systèmes de capitalisation collectifs d'entreprises (à cotisations définies) et d'une hausse des taux de cotisation de 2 points environ que dépend le maintien du revenu des retraités à long terme. Ce scénario paraît crédible car la cotisation aux nouveaux fonds de pensions est quasi obligatoire et concerne la majorité des salariés. Toutefois le résultat final dépendra de la rentabilité des fonds dont le niveau n'est pas garanti. La question de la couverture des besoins des salariés qui n'auront pas pu bénéficier des régimes du

deuxième pilier tout le long de leur carrière pourrait également se poser. On peut penser toutefois que la tradition de générosité du système de protection sociale public danois permettra de résoudre ces problèmes.

5. Taux de remplacement des retraites au Danemark (en % du dernier revenu)	100% du revenu moyen (deuxième colonne : 10 ans après un départ en retraite en 2005 ; relativement au revenu moyen projeté)					2/3 du revenu moyen		Carrière avec un profil de revenu concave		Revenu croissant de 80% à 120% du revenu moyen		Revenu croissant de 100% à 200% du revenu moyen		Carrière interrompue (30 ans de cotisation)		Taux de rendement réel de 4,7% (Hypothèse du ministère des finances)		Indexation des pensions sur les salaires	42 ans de cotisation	
	2005	Dans 10 ans	2010	2030	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2005	2050	2050	2005	2050
Taux de remplacement brut 1 ^{er} pilier	45,1	44,3	45,4	42,4	39,2	67,7	62,5	43,0	37,3	37,6	32,7	22,6	17,8	43,6	41,0	45,1	36,3	39,2	45,1	38,4
Taux de remplacement brut 2 ^{ème} pilier	3,6	3,1	6,5	20,2	24,8	3,6	24,8	3,6	23,6	3,5	20,6	3,4	18,4	3,6	18,6	4,2	37,6	24,8	3,6	28,3
Taux de remplacement brut total	48,7	47,4	51,9	62,6	64,0	71,3	87,3	46,6	60,9	41,1	53,2	26,0	36,2	47,2	59,7	49,4	73,9	64,0	48,7	66,7
Taux de remplacement net total	71,3	68,1	73,8	77,0	76,1	97,6	101,8	68,5	72,9	61,5	65,1	44,5	51,0	70,0	71,5	71,8	86,6	86,8	71,3	79,0
Dont prestations sociales sous condition de ressource en points de taux de remplacement	12,3	9,5	10,4	2,3	0,0	17,4	0,0	11,8	0,0	10,4	0,0	7,0	0,0	12,6	0,0	12,2	0,0	10,7	12,3	0,0

Source : Commission européenne, rapport du sous-groupe indicateur du comité de protections sociale, 19 mai 2006.

6. les politiques spécifiques en faveur de l'emploi des seniors

Les seniors sont peu discriminés sur le marché du travail danois. Le haut niveau des taux d'emplois des jeunes, des femmes et des seniors est une donnée structurelle du marché du travail danois, établie depuis longtemps. En conséquence il n'existe pas de politique spécifique de grande ampleur visant à inciter les entreprises à employer des seniors. Toutefois, les partenaires sociaux et le gouvernement passent des accords et mènent des campagnes d'incitation à l'emploi des seniors. Il semble que ce soit le seul type d'action qui vise à changer le comportement des entreprises.

Plus précisément l'accord sur la prospérité future, le bien-être et les investissements dans l'avenir, conclu en juin 2006, prévoit un certain nombre d'actions en faveur des seniors. Celles-ci sont regroupées en deux catégories qui visent à renforcer les possibilités d'emplois des seniors ou à prévenir les risques de diminution des capacités productives liées à l'âge.

Quatre types d'actions concernent le premier objectif de renforcement des possibilités d'emploi des seniors:

- Les durées des périodes d'indemnisation du chômage et les règles « d'activation » des chômeurs âgés doivent être alignées sur celles des autres catégories de travailleurs. Il s'agit ici d'augmenter la pression sur les chômeurs âgés pour qu'ils acceptent plus facilement de reprendre un emploi.
- Un dispositif de subvention à l'embauche des plus de 55 ans doit être mis en place sous la forme d'une prime versée pendant un maximum de six mois aux entreprises. La mesure est mise en place pour une période de 5 ans.
- Les plus de 55 ans ayant complètement épuisé leurs droits à l'indemnisation du chômage pourront se voir proposé un « emploi senior » dans le secteur public. Cet emploi doit être rémunéré au niveau normal prévu par les conventions collectives. Ce dispositif est prévu pour accueillir un maximum de 1 500 personnes. Le nombre de chômeurs de plus de 55 ans étant (en 2005) d'un peu plus de 20 000, le dispositif est donc calculé pour prendre en charge les chômeurs âgés de longue durée ayant le plus de difficulté à retrouver un emploi. Compte tenu des objectifs de report de l'âge de la retraite, le nombre des emplois seniors pourrait devenir insuffisant. Dans ce cas une renégociation de l'accord est prévue pour l'augmenter.
- Enfin l'accord prévoit un objectif très général de renforcement des politiques d'emplois des seniors dans le secteur public.

S'agissant de la prévention des effets du vieillissement sur les capacités physiques et mentales des seniors, l'accord prévoit :

- Un fond de prévention doté initialement de 3 milliards de couronnes destiné à financer des projets spécifiques dans les secteurs privés et publics. En 2007, le fonds serait abondé de 200 millions de couronnes, puis de 350 millions par an au cours des périodes postérieures.
- Enfin des initiatives doivent aider à élever les niveaux de la santé et de la sécurité au travail dans les secteurs particulièrement sensibles au risque de dévalorisation des seniors.

Le panel de mesures envisagé est donc relativement limité et leur ampleur ne paraît pas très importante. Le plein emploi général explique sans doute l'absence de mesures très fortes en faveur des seniors. L'accompagnement par des aides ciblées sur les publics les plus fragiles (chômeurs de longue durée) semble plus viser un objectif symbolique, favoriser l'inclusion dans l'emploi de tous les seniors ayant moins de 62 ans, plutôt que la remontée générale du taux d'emplois des seniors déjà satisfaisant.

S'il devait y avoir une difficulté pour atteindre l'objectif prévu de remontée de l'âge du départ effectif en retraite, il devrait se situer plutôt du côté de l'offre de travail car si les danois sont un peu moins attachés que les français à un départ précoce à la retraite, ils sont toutefois très nombreux à préférer un départ « dès que possible ». D'après Blanchet et Debrand (2005), 45 % des Danois souhaitent partir à la retraite le plus tôt possible. C'est nettement moins que les Français (57 %) mais plus que les Allemands (43 %) ou les Néerlandais (31 %). Une analyse, toute chose égale par ailleurs, montre en fait qu'en matière d'aspiration au départ à la retraite, les Danois se placent exactement dans la moyenne européenne. Le modèle danois ne se caractérise donc pas par un attachement particulièrement fort au travail. Il semble même (voir Andersen et Madsen, 1999) que les décisions prises par les hommes politiques danois, et les élites syndicales, en matière d'élévation de l'âge de la retraite aient été fort mal accueillies par l'opinion publique. Compte tenu du délai très long pour la remontée de 65 à 67 ans de l'âge de la retraite, prévue pour s'appliquer progressivement entre 2024 et 2027, il est encore possible que le projet bute sur les préférences des travailleurs danois pour un départ plus précoce.

Conclusion

Le Danemark fait partie des pays dont la réussite en matière de chômage et d'emploi des seniors est incontestable. Le retour au plein emploi après la crise du début des années 1990 ne s'est pas accompagné d'une baisse forte du taux d'activité et n'a pas reposé sur les préretraites. Pourtant les performances macroéconomiques du Danemark ne sont pas particulièrement brillantes et la croissance n'y a pas été beaucoup plus forte que dans le reste de l'Europe continentale. En particulier, le commerce extérieur n'a pas été le moteur de la croissance et de l'emploi. La compétitivité danoise ne s'est pas spécialement améliorée et n'explique pas les résultats obtenus. L'analyse de la dynamique du marché du travail montre qu'en fait la réussite danoise repose au cours des 20 dernières années sur la combinaison d'une dynamique démographique assez faible (son incidence sur le chômage à taux d'activité constant est environ trois fois plus faible qu'en France entre 1992 et 2005) et d'une baisse légère des taux d'activité (à population en âge de travailler constante et à emploi constant, la variation globale des taux d'activité a entraîné une baisse de 23 % du chômage au Danemark entre 1993 et 2005, contre une hausse de 32 % en France pour la même période). Enfin, la contribution de l'emploi à la baisse du chômage y a été deux fois plus faible qu'en France. Les facteurs structurels liés à la politique de flexisécurité semblent donc avoir joué un rôle second. En tout cas, et contrairement à ce qui est fréquemment prétendu, ils n'ont entraîné ni des gains importants de compétitivité, ni une forte dynamique de l'emploi, ni une hausse de l'activité de la main d'œuvre.

Le contexte général du marché du travail, caractérisé par le retour général au plein emploi était favorable au maintien des seniors en activité. Ceci alors même que leurs taux d'activité

avaient peu diminué dans les années antérieures. On peut penser que la résistance des taux d'activités des seniors est d'abord due à la modicité des retraites publiques et à la dépendance des salariés danois vis-à-vis des retraites et de l'épargne privée qui impliquent une plus longue période d'accumulation et d'activité. La baisse à 65 ans de l'âge de la retraite en 2004 et le maintien des préretraites, inaugurées à la fin des années 1970, permettant aux travailleurs ayant des carrières longues de partir à 60 ans, ont été perçus comme des progrès sociaux et leur remise en cause, à l'horizon encore lointain de 2024 et 2027 (remontées des retraites à 67 ans et des préretraites à 62 ans) comme un recul. La prolongation de l'activité n'est donc pas particulièrement plébiscitée par la population danoise et on peut penser qu'à l'avenir ce sont encore les contraintes financières qui constitueront l'aiguillon principal du maintien en activité des seniors. Par contre du côté des entreprises les comportements vis-à-vis des seniors paraissent spontanément plus vertueux sans qu'il soit nécessaire de recourir massivement à la contrainte ou des systèmes d'incitation très forts. Sans doute le plein emploi et les difficultés d'embauche expliquent-ils une partie de cette vertu. L'importance de l'emploi public contribue aussi à faciliter le maintien ou le reclassement des travailleurs âgés.

La réussite du modèle danois d'emploi des seniors résulte donc d'un ensemble de facteurs : situation démographique favorable, contrainte financière forte sur les futurs retraités, liée au faible niveau des retraites publiques et comportements d'entreprises plutôt vertueux. Dans ce tableau, les politiques spécifiques semblent n'avoir joué qu'un rôle secondaire.

Bibliographie

ANDERSEN SØREN KAJ et JØRGEN STEEN MADSEN (1999), « Danemark ; De nouvelles règles de retraite anticipée : une reculade du partenariat social » *Chronique internationale de l'IRES*, n°58, mai.

BARBIER J.-C. (2005), « Apprendre vraiment du Danemark : Réflexion sur le 'miracle danois' », *Document de travail du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 05/02, février.

BINGLEY P., N. D. GUPTA, et P.J. PEDERSEN (2006), « Fiscal implications of social security reforms and retirement behaviour in Denmark », in Gruber J, Wise D (eds.) *Social Security and Retirement Around the World*, Volume 3, Fiscal Implications ; Cambridge-NBER.

BLANCHET D. et T. DEBRAND (2005), « Aspiration à la retraite, santé et satisfaction au travail : une comparaison européenne », *Insee première*, n°1052, décembre.

CREEL J. (1998), « L'assainissement budgétaire au Danemark entre 1983 et 1986 : l'anti-mythe », *Revue française d'économie*, n°4, automne.

COMMISSION EUROPÉENNE (2006), « Current and prospective theoretical replacement rates », *Report by the Indicators Sub-Group (ISG) of the Social Protection Committee (SPC)*, 19 mai.

LARSEN M. et P. J. PEDERSEN (2005), « Pathways to Early Retirement in Denmark, 1984-2000 », *Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Discussion Paper*, No. 1575, avril.

OCDE (2005), *Vieillesse et politique de l'emploi : Danemark*.

OCDE (2006), *Economic Survey of Denmark* (2006), mai.

THE DANISH NATIONAL INSTITUTE OF SOCIAL RESEARCH (2002), *Impact evaluation of the European Employment Strategy – Denmark. Synthesis report*, février.

La stratégie d'emploi des seniors en Finlande

Henri Sterdyniak

Globalement, la Finlande est au quatrième rang en Europe pour l'emploi des seniors, à égalité avec l'Irlande, mais derrière la Suède, le Danemark, et le Royaume-Uni. Le taux d'emploi des seniors des 60-64 ans avait fortement baissé lors des périodes de récession (1984-1986 et 1992-1994). La Finlande se caractérise maintenant par une forte remontée de ce taux d'emploi depuis 1995, 17 points pour les 55-65 ans, soit la plus forte hausse en Europe, ceci malgré la persistance d'un taux de chômage relativement élevé. La particularité finlandaise repose dans des programmes destinés à favoriser le maintien des seniors au travail par la sensibilisation des partenaires sociaux et surtout l'amélioration des conditions de travail.

1. L'évolution macroéconomique

La Finlande est un petit pays (5,25 millions d'habitants en 2006), membre de l'UE depuis 1995. En termes de PIB par tête, elle se situait en 2006 au 9^e rang de l'UE25, avec un niveau de 105 (100 étant le niveau de l'UE15). Son économie est cependant une des premières du monde dans les classements en termes de niveau d'instruction, d'attractivité du territoire et d'importance des secteurs innovants. Les finlandais considèrent généralement que leur pays a réussi sa conversion d'une économie basée sur les matières premières à une économie basée sur la connaissance.

La croissance finlandaise avait été particulièrement satisfaisante jusqu'en 1989. Certes, la crise de 1973 avait provoqué un net ralentissement. Mais, la Finlande avait pu retrouver une croissance relativement vigoureuse de 1974 à 1989. Durant les années 1990-1993, l'effondrement de l'économie soviétique, les bouleversements économiques dans les Peco puis la crise bancaire allaient provoquer une dépression brutale et profonde, mais la Finlande allait profiter après 1994 d'un sursaut de croissance, prolongé par l'essor de ses industries de nouvelles technologies (en particulier de téléphonie portable). Si elle est particulièrement frappée par l'éclatement de la bulle de la nouvelle économie en 2001, elle réussit depuis à maintenir un taux de croissance nettement supérieur à celui de l'UE15 (tableau 1), avec des gains de productivité du travail plus satisfaisant (2 % l'an contre 0,8 %).

Tableau 1 : Taux de croissance du PIB et de l'emploi

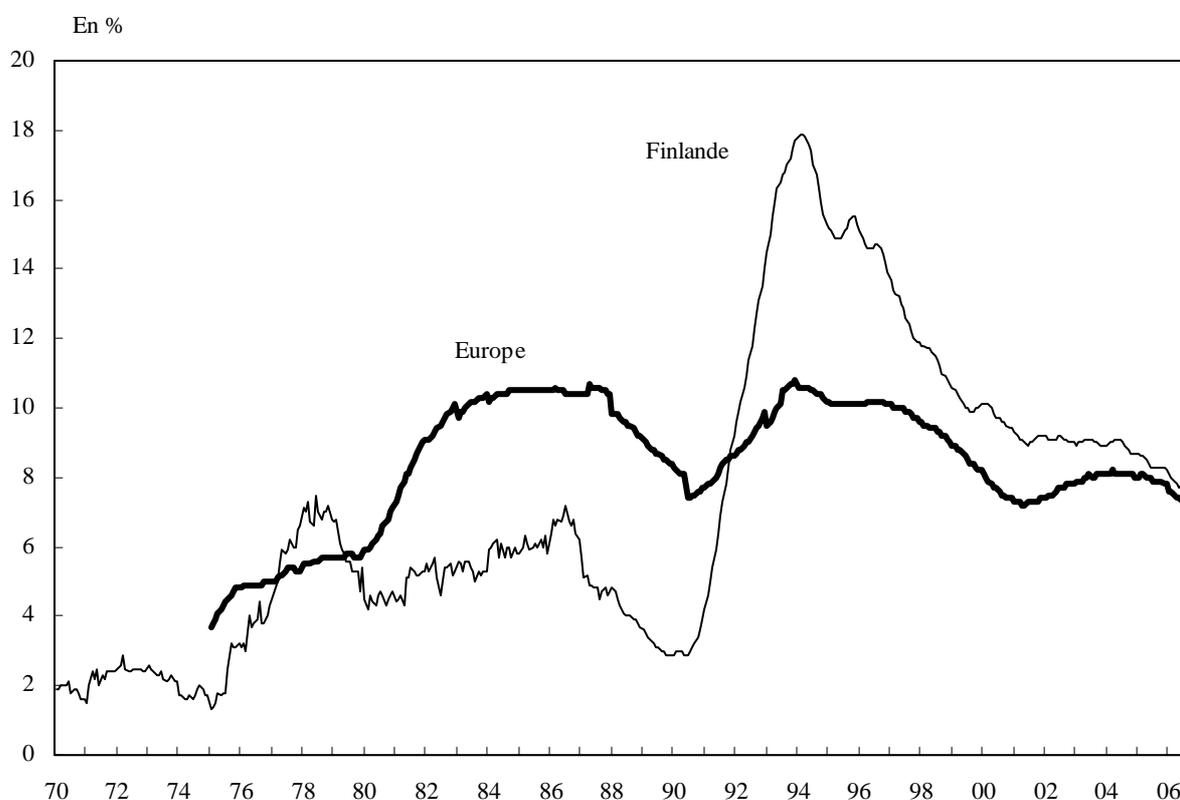
	1969-1973	1974-1989	1990-1993	1994-2000	2001-2006
<i>PIB</i>					
Finlande	6,8	3,1	- 2,9	4,4	2,9
UE15	4,9	2,2	1,4	2,8	1,7
<i>Emploi total</i>					
Finlande	0,4	0,4	- 4,8	1,7	0,95
UE15	0,4	0,35	- 0,15	1,35	0,9

Le taux de chômage finlandais était monté jusqu'à 7,3 % en 1978 après le premier choc pétrolier (tableau 2 et graphique 1). Mais, contrairement à la moyenne des pays de l'UE15, la Finlande avait réussi à retrouver le plein emploi à la fin des années 1990 (son taux de chômage n'était que de 3,2 % en 1990). Par contre, la crise du début des années 1990 a fait bondir son taux de chômage à 16,6 % en 1994. Depuis, la baisse de celui-ci a été très lente : le taux de chômage reste à 7,7 % en 2006, soit légèrement au-dessus du niveau européen.

Tableau 2 : Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1994	2000	2005	2006
Finlande	2,6	7,3	4,9	3,2	16,6	9,8	8,4	7,7
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,5	7,7	7,9	7,5

Graphique 1 : Taux de chômage standardisés



Source : EUROSTAT.

Le mark finlandais s'est tendanciellemment déprécié vis-à-vis du mark de 1968 à 1993. Toutefois, une période de quasi-stabilité nominale de 1978 à 1991, avec une inflation encore forte, s'était traduite par une nette appréciation en terme réel (graphique 2). En 1992-1993, le mark finlandais a fortement chuté (le deutschemark est passé de 2,25 markka à 3,5) et malgré une remontée ultérieure (à 3 markka), la Finlande est entrée dans la zone euro à un taux de change réel relativement favorable.

De 1995 à 2004, la Finlande a connu de forts excédents extérieurs, qui ont culminé à 10 points du PIB en 2002. Ceux-ci restent de 6,8 points de PIB en 2006.

Graphique 2 : Taux de change markka finlandais/deutsche mark



Le taux d'épargne nationale brut est relativement fort, de l'ordre de 25 % en 2005, ce qui place la Finlande au deuxième rang en Europe derrière les Pays-Bas (26 %), légèrement au-dessus de l'Autriche, la Belgique, l'Irlande.

La Finlande est restée jusqu'en 1993 un pays fortement inflationniste. La récession des années 1991-1994 avait fortement détendu des tensions sur les marchés des biens et du travail, mais la dévaluation avait donné un coup d'accélérateur à l'inflation. Depuis 1994, le taux d'inflation est relativement faible ; il est même, depuis 2003, un des plus bas de la zone euro (1,2 % en 2006).

Le taux d'intérêt réel était de l'ordre de 6 points de 1981 à 1995. Grâce à l'entrée dans la zone euro, il a baissé à 1,6 point en 1996-2000 ; puis 1,3 point en 2001-2005, soit nettement en dessous du taux de croissance.

La part des dépenses publiques dans le PIB est de 50,8 % en 2005, plaçant la Finlande au 4^e rang en Europe (derrière la Suède, la France et le Danemark). Ce niveau est stable depuis 1990 (une fois corrigé des effets de la crise du début des années 1990). Le solde public est excédentaire depuis 1998. Les organismes de retraites professionnels, dont l'excédent est de l'ordre de 3 points du PIB, figure dans les administrations publiques, ce qui donne une certaine marge de manœuvre à la politique budgétaire. En 2006 comme en 1996, le solde structurel primaire affiche un excédent de l'ordre de 2 points du PIB, la Finlande ayant pratiqué une politique fortement anti-cyclique en 1998-2004, avec une impulsion budgétaire négative de 5,3 points de PIB de 1997 à 2001, durant la période de forte croissance, puis une impulsion positive de 5,2 points de 2000 à 2004. Fin 2006, la Finlande a une dette publique brute de 48 % du PIB, soit 41 % au sens de Maastricht, mais des avoirs publics nets de 61 % du PIB, en raison de l'accumulation d'actifs financiers réalisée par les fonds de pensions, mais aussi d'un nombre important d'entreprises publiques.

La structure productive de la Finlande est relativement différente de celle de la moyenne de la zone euro, en raison d'une spécialisation plus poussée dans les secteurs bois-papier et électronique (en fait Nokia et ses sous-traitants). La Finlande est donc susceptible de souffrir de chocs sectoriels spécifiques.

Beaucoup d'entreprises finlandaises délocalisent leurs activités de main-d'œuvre dans les Peco ou en Asie. En sens inverse, la Finlande attire des travailleurs d'Estonie, des autres Peco et de Russie, en particulier dans la construction et les services aux personnes. Mais le nombre d'immigrants est très faible, 4 000 par an en moyenne, tant pour des raisons climatiques que de langue ; la Finlande ne compte que 2 % d'étrangers.

La Finlande se caractérise par des négociations salariales très centralisées et un fort taux de syndicalisation. Les négociations ont lieu d'abord au niveau national, puis se poursuivent au niveau des branches. La préoccupation de la compétitivité y est centrale, d'autant plus que le pays est petit. Des réductions d'impôt sont parfois décidées pour compenser des accords de modération salariale. Au contraire, les salaires sont rigides au niveau des entreprises.

De 1991 à 2002, l'évolution des salaires a été relativement modérée. Le coût salarial réel par salarié n'a augmenté que de 0,8 % par an. Par contre, de 2003 à 2005, la hausse a été de 3,0 % l'an. La part des salaires dans la VA a été de 72 % dans les années 1981-1990; elle a baissé à 64 % en 1995, puis 61 % en 2001-2002, avant de remonter à 63 % en 2005. Malgré le niveau encore élevé du taux de chômage, le marché du travail apparaît tendu depuis 2003.

La Finlande a donc pu avoir une croissance globalement satisfaisante dans la zone euro, bénéficiant de gains de productivité soutenus, de conditions monétaires favorables, d'une bonne spécialisation productive, n'ayant pas trop souffert des contraintes du Pacte de stabilité.

2. La situation de l'emploi

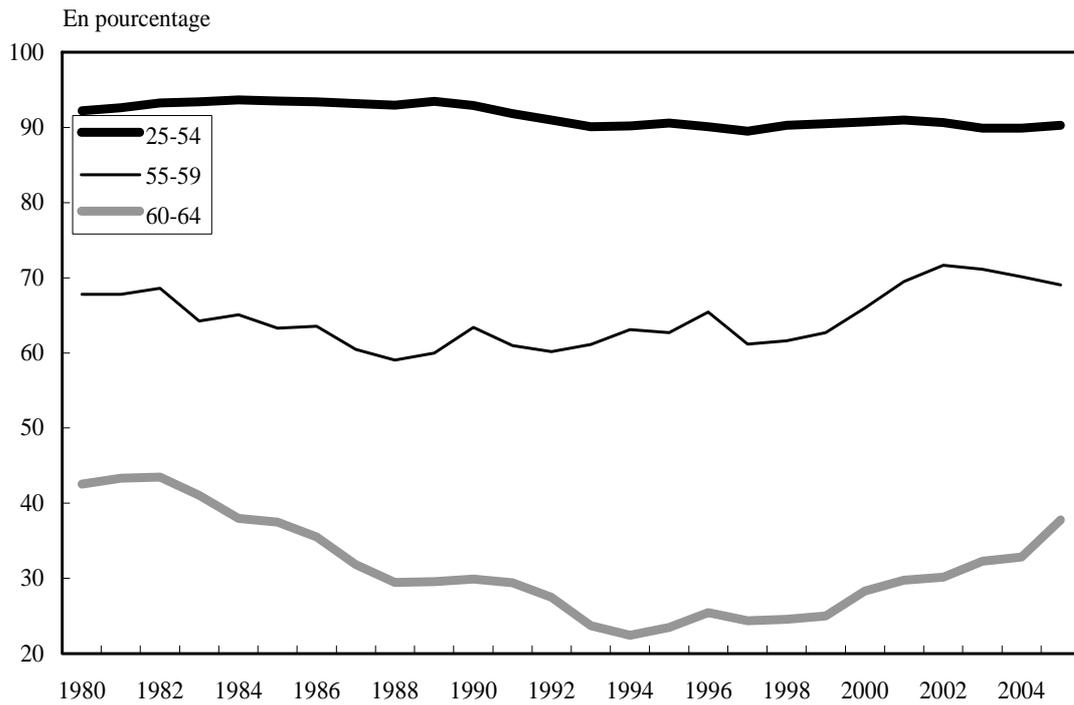
La Finlande se situe au 5^e rang en Europe en termes de taux d'emploi en équivalent temps plein. Sa performance spécifique est d'avoir réussi à faire remonter fortement le taux d'activité des seniors, malgré un taux de chômage relativement élevé (graphiques 1 à 4).

Jusqu'en 1990, la stabilité globale du taux d'activité masquait une tendance à la baisse de la participation des travailleurs seniors. La crise des années 1990 a induit une forte baisse du taux d'activité (4,5 points de 1990 à 1994), en particulier celui des jeunes. Depuis, la hausse globale du taux d'activité (2,3 points) est impulsée par celui des seniors (17 points). Si le taux d'activité des femmes est traditionnellement élevé, celui des hommes est relativement bas, en raison des dispositifs d'invalidité.

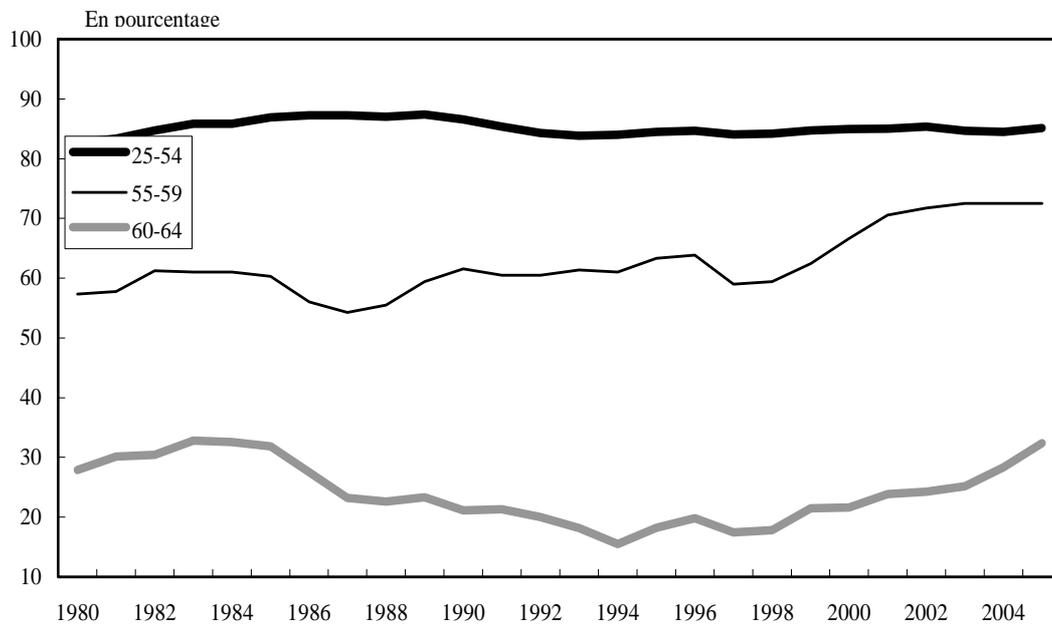
En 2005, la Finlande a toujours un taux de chômage relativement élevé, qui frappe surtout les 15-25 ans. Elle est encore loin de la situation de 1990, ou même de 1985. En taux d'emploi, elle n'a pas encore retrouvé le niveau de 1990. Mais, le taux d'emploi des 55-65 ans est nettement au-dessus tandis que celui des jeunes et des adultes est nettement plus bas.

Le cas finlandais représente donc un exemple réussi d'adaptation à un choc violent. La crise de 1991-1994 a provoqué une forte hausse du taux de chômage, en particulier des seniors ; ceux-ci n'avaient guère d'espoir de retrouver un emploi puisqu'ils s'agissaient souvent de travailleurs peu qualifiés, dans des branches en déclin : ils ont pu bénéficier de départs précoces à la retraite. Les firmes ont été d'autant plus incitées à licencier les seniors que ceux-ci bénéficiaient de conditions favorables d'indemnisation. Il s'est donc développé une spirale de disparition de l'emploi des 55-65 ans. A partir de 1999, une meilleure situation de l'emploi a fait que les seniors sont restés en emploi. Cette stratégie s'est toutefois payée par un maintien de taux de chômage relativement élevé, en particulier pour les 55-59 ans.

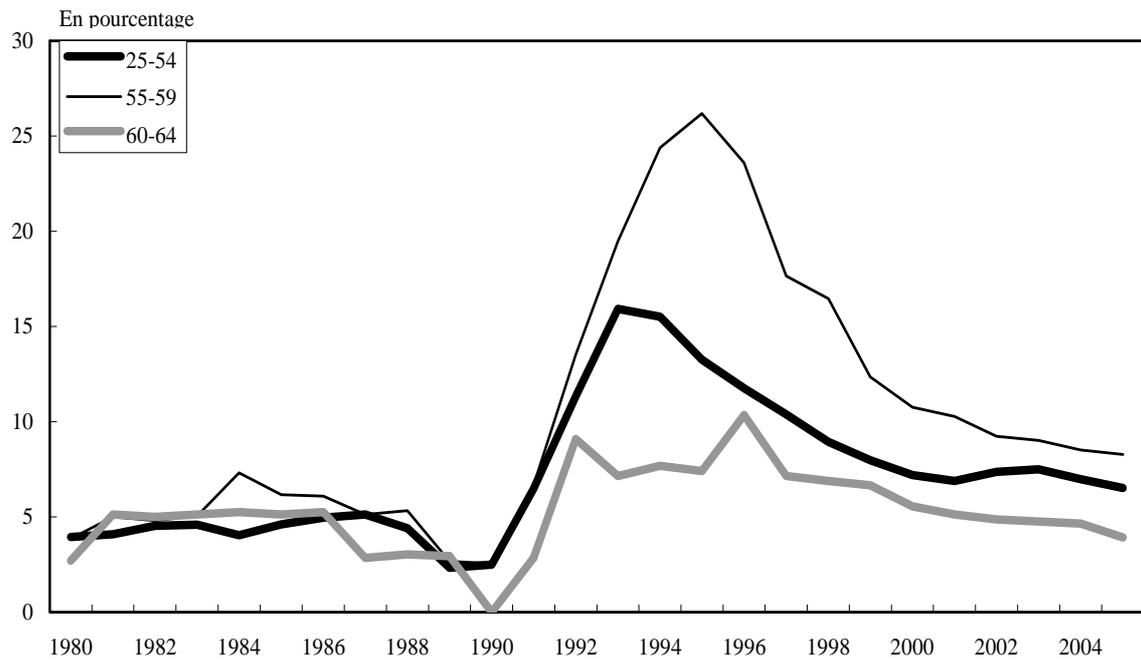
Graphique 3a : Taux d'activité des hommes



Graphique 3b : Taux d'activité des femmes



Graphique 4a : Taux de chômage des hommes



Graphique 4b : Taux de chômage des femmes

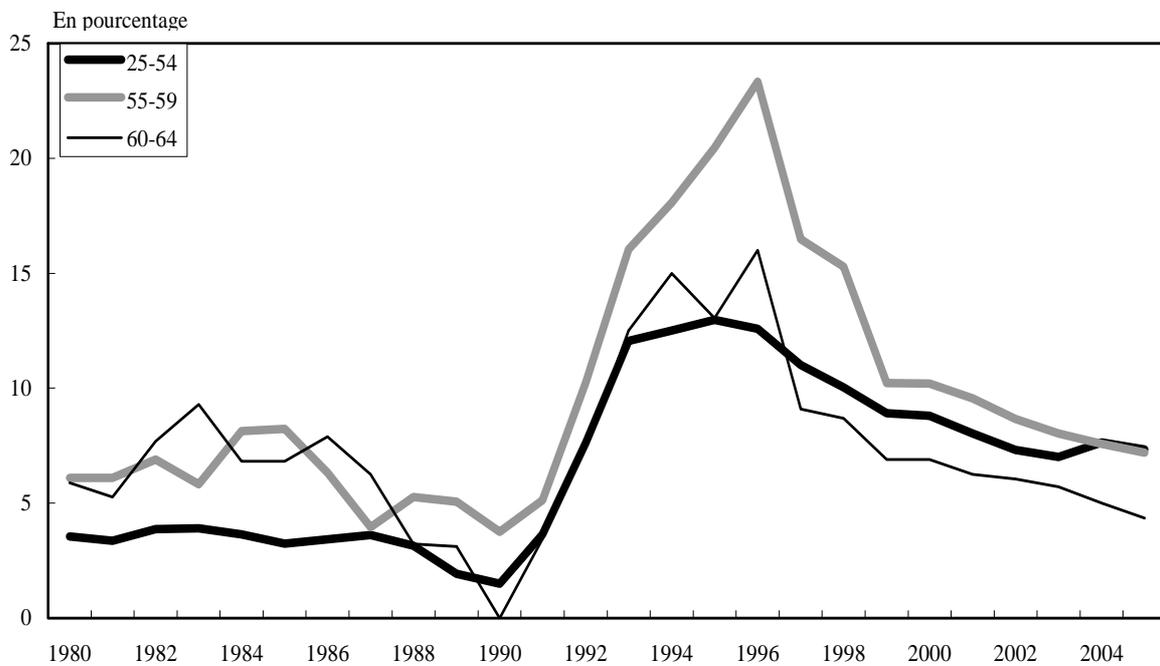


Tableau 3 : Quelques caractéristiques du marché du travail

	Taux d'activité						
	1985	1990	1994	2000	2005	<i>France 2005</i>	<i>Suède 2005</i>
Global	76,2	76,5	72,0	74,3	74,3	69,1	80,1
H15-24	56,2	58,1	43,5	50,4	47,9	37,3	32,5
H25-54	93,5	92,9	90,2	90,7	90,3	93,8	92,4
H55-59	63,3	63,4	63,1	66,0	69,0	66,1	87,4
H60-64	37,5	29,5	22,4	28,4	37,0	18,5	65,4
H65+	10,6	9,2	5,7	6,3	7,3	1,7	16,6
F15-24	35,8	39,4	25,0	30,4	50,2	29,9	41,1
F25-54	86,9	86,4	84,0	85,0	85,2	80,7	86,5
F55-69	60,3	61,5	61,0	66,7	72,5	56,0	81,7
F60-64	31,9	22,2	15,5	21,6	32,4	16,7	56,7
F65+	4,8	3,4	2,0	1,5	3,2	1,3	5,9

	Taux de chômage						
	1985	1990	1994	2000	2005	<i>France 2005</i>	<i>Suède 2005</i>
Global	5,2	3,1	16,7	9,0	8,5	9,9	7,8
H15-24	10,7	10,4	37,1	21,6	20,6	21,4	34,9
H25-54	4,6	2,5	15,5	7,2	6,5	7,7	6,2
H55-64	5,8	1,8	20,4	9,3	7,2	7,1	5,5
F15-24	8,7	8,3	30,7	21,6	19,4	24,6	21,6
F25-54	3,2	1,5	12,5	8,8	7,3	9,9	6,3
F55-64	7,8	2,8	17,5	9,4	6,5	6,4	3,4

	Taux d'emploi							
	1985	1990	1994	2000	2005	2005- 1994	France 2005	Suède 2005
Global	72,2	74,1	60,0	66,9	68,0	- 6,1	62,2	73,8
H15-24	49,3	51,5	27,4	39,5	38,0	- 13,5	29,3	41,5
H25-54	89,2	90,6	76,2	84,2	84,4	- 6,2	86,6	86,7
H55-59	59,4	61,8	47,7	58,9	63,2	1,4	61,1	82,7
H60-64	35,6	29,0	20,7	26,9	35,5	16,5	17,5	61,8
H65+	10,6	9,2	5,7	6,3	7,3	- 1,9	1,7	14,6
F15-24	50,1	52,2	28,5	40,0	40,5	- 11,7	22,5	43,9
F25-54	84,1	85,1	73,5	77,5	79,0	- 6,1	72,7	81,1
F55-59	55,3	57,0	50,0	59,9	67,3	10,3	52,2	78,8
F60-64	29,7	20,5	13,2	20,1	31,0	17,8	15,7	54,9
F65+	4,8	3,4	2,0	1,6	3,2	- 0,2	0,9	5,9

Source : OCDE.

3. Le système de retraite

Le système de retraite finlandais comporte traditionnellement deux piliers : une pension nationale sous condition de ressources et un système obligatoire contributif d'assurance du revenu d'activité. Le système a connu des réformes successives depuis 1993, la dernière réforme importante ayant été effectuée en 2005.

Les retraites publiques représentaient 10,7 % du PIB en 2004. Démographiquement la Finlande est dans une situation intermédiaire en Europe. Elle a conservé un taux de fécondité moyen (1,76 enfant par femme en 2004 contre 1,53 pour la moyenne de l'UE15), mais celui-ci a baissé relativement tôt. La dégradation démographique devrait y être relativement modérée, mais plus précoce que dans la moyenne de l'UE25 : le ratio « plus de 65 ans/15-65 ans » est actuellement de 23 % (contre 25 % dans l'UE25) ; il passerait à 45 % en 2030 (contre 40 % dans l'UE25), puis à 47 % en 2050 (contre une hausse à 52 % pour l'UE25).

La Finlande est au 13^e rang dans l'UE15 selon l'indicateur de générosité (retraites moyennes en % du salaire moyen). Le taux de pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian) est de 17 % parmi les plus de 65 ans contre 11 % pour l'ensemble de la population³⁷. La pauvreté frappe surtout les femmes (21 % contre 11 % pour les hommes) et les plus de 75 ans (25 %). Le revenu moyen des retraités est de 75 % de celui du reste de la population. Le taux de remplacement théorique du salarié moyen est de 57 % en brut, 63 % en net (pour un départ à 65 ans après 40 années de carrière). La pension moyenne est de 50 % du salaire moyen. Le système n'est donc pas particulièrement généreux. Dans un pays relativement égalitaire, les retraités apparaissent comme une catégorie sociale défavorisée.

Le taux d'emploi finlandais est nettement supérieur à la moyenne de l'UE15 : en 2006, 69,3 % contre 66 %. Depuis, le point bas de 1994, le taux d'emploi a fortement progressé parmi les 55-60 ans (49 % en 1994 ; 59 % en 2000 ; 65 % en 2005) et parmi les 60-65 ans (17 % en 1994 ; 23,5 % en 2000 ; 33 % en 2005). La Finlande déjà est au-dessus de l'objectif de Lisbonne (50 % de taux d'activité des 55-65 ans) ; l'objectif était de passer de 51 % en 2004 à 55 % en 2010 ; mais, le taux d'activité de 2006 serait déjà de 54,5 %. Mais, la Finlande reste en dessous des niveaux de taux d'emploi des travailleurs seniors atteint par les autres pays scandinaves. L'âge moyen de fin d'activité était estimé à 59 ans en 2004 et à 59,5 ans en 2006. L'objectif des autorités est de le faire passer à 61 ans en 2025 et à 62 ans en 2050.

Selon la projection de la Commission européenne, la part des retraites publiques dans le PIB devrait passer de 10,7 % en 2004 à 14 % en 2030, puis 13,7 % en 2050. Selon le Pacte de stabilité et de croissance rédigé par le gouvernement en 2005, la part des retraites dans le PIB devrait passer de 10,4 % en 2005 à 13,8 % en 2050. Avant la réforme de 2005, les projections tablaient plutôt sur des dépenses de l'ordre de 16 % du PIB en 2030. Les taux de cotisations retraites (21,6 % en 2005) devraient être augmentés de 6 points d'ici 2030. Le taux de remplacement brut pour le salarié de salaire moyen à carrière complète devrait passer de 56,5 à 54 %, le taux net de 62,5 à 63,5 %.

Les fonds de pension professionnels ou individuels sont de très faible importance, même si les fonds individuels tendent à se développer : en 2005, 5 % des actifs sont couverts par des

³⁷ Selon le gouvernement finlandais, l'écart disparaîtrait si les loyers implicites étaient pris en compte ou si la limite de pauvreté était fixée à 50 % (beaucoup de retraités étant entre 50 et 60 % de revenu médian).

fonds d'entreprises qui versent 3,3 % des retraites, ceux-ci étant plutôt en déclin ; 12 % des actifs cotisent à des plans individuels, qui versent 1,3 % des retraites.

3.1. La pension nationale

La pension nationale est versée aux personnes de plus de 65 ans ayant résidé au moins 40 ans en Finlande. En 2005, elle représentait 16 % du total des pensions. Elle était jadis universelle ; c'est maintenant une prestation forfaitaire sous condition de ressources. Pour une personne sans autres ressources, elle représente environ 30 % du salaire moyen net : soit, en 2005, 505 ou 485 euros par mois selon la commune de résidence pour une personne isolée, 445 ou 426 euros pour une personne vivant en couple, ce qui est relativement peu, mais elle est complétée par des allocations logement (de 352 euros à Helsinki à 282 en zone rurale) et parfois par des prestations dépendance. Elle diminue ensuite selon le montant des autres revenus (au taux de 50 %) et s'annule au-delà de 764 euros de ressources. La pension nationale ne permet pas d'échapper à la pauvreté au sens statistique (avoir un revenu inférieur à 60 % du revenu médian des ménages). De plus, elle n'est indexée que sur les prix. Seulement 8 % des retraités perçoivent la pension nationale au taux plein, mais 52 % la reçoivent à un taux partiel.

Elle est financée par l'Etat (pour 51 %) et par une cotisation employeur (pour 49 %) basée sur les salaires, mais qui a la particularité d'être modulée selon l'importance des amortissements de façon à en diminuer le poids sur les entreprises de main-d'œuvre : son taux est de 0,9 %, si l'amortissement est inférieur à 10 % de la masse salariale ; de 3,1 % si l'amortissement est compris entre 10 et 30 % de la masse salariale ; de 4 %, si l'amortissement est supérieur à 30 % de la masse salariale.

Cette pension pouvait diminuer les gains à la poursuite d'activité des travailleurs à bas salaires et à carrières courtes. Aussi, depuis 2005, la partie de la pension contributive acquise après 63 ans n'est-elle plus prise en compte pour le calcul de la pension nationale.

3.2. Le système contributif

Le *système de pensions liées au gain* couvre tous les actifs. Jusqu'en 2005, son objectif était d'assurer un taux de remplacement de l'ordre de 60 % à un travailleur ayant eu une carrière complète. Le taux de pension était de 1,5 % par année entre 23 et 60 ans ; de 2,5 % entre 60 et 65 ans. La pension était donc de 55,5 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 60 ans. Le taux de remplacement était plafonné à 60 %, ce qui ôtait tout gain à la poursuite de la carrière après 62 ans pour la plupart d'actifs. Le calcul de la retraite était effectué sur la base des 10 meilleures années, les droits acquis étant revalorisés avec un indice basé pour 50 % sur l'évolution des prix, pour 50 % sur celles des salaires³⁸. Pour les pensions, l'indice d'indexation repose pour 20 % sur les salaires et pour 80 % sur les prix.

Le taux de cotisation est de 4,6 % pour les salariés ; le taux moyen de cotisation est de 16,8 % pour les entreprises, mais il varie selon la caisse où l'entreprise cotise.

Le système de retraite contributif présente deux originalités. Bien qu'obligatoire et à prestations définies, le système est géré par des fonds de droit privé (il en existe une soixantaine) qui sont des compagnies d'assurances, des fonds de pensions spécialisés par

³⁸ Après 2005, le système d'indexation des salaires pris en compte est passé à 80 % sur les salaires et 20 % sur les prix.

profession ou des fonds d'entreprises. Ceux-ci se concurrencent en offrant le même service au plus bas coût : plus un fonds réussit à effectuer des placements rentables, plus il peut faire des ristournes de cotisations aux entreprises adhérentes. La rentabilité des placements n'affecte pas les droits à pension. Le système est coordonné par l'Institut central des retraites³⁹ (ETK), qui calcule les droits à retraite et assure la portabilité des droits.

Le système est mixte, étant basé à la fois sur la répartition et sur la capitalisation collective. Les pensions, dont les règles sont décidées au niveau national, ne dépendent pas de la rentabilité des placements. Le principe est que la capitalisation doit couvrir le tiers des droits acquis entre 23 et 54 ans pour la part des pensions à servir après 65 ans. Ces droits doivent être capitalisés avec un taux de rendement nominal de 3 %. Les fonds doivent prendre à leur charge la partie de la retraite correspondant. Par contre, le reste (retraites versées avant 65 ans et 2/3 des retraites servies après 65 ans) est financé par les cotisations au système par répartition et est mutualisé sous l'égide de l'Institut central des retraites (ETK). Les fonds doivent en permanence avoir capitalisé le montant des droits acquis dans le système par capitalisation, en utilisant des tables officielles de mortalité par sexe et âge, les droits futurs étant actualisés au taux de 3 %. Ce système a des effets pervers : les taux de cotisations dépendent de l'âge et du genre ; en moyenne, une femme cotise 0,8 point de plus qu'un homme. Le taux global moyen de cotisation passe de 18 % pour un salarié de 22 ans à 23 % à 48 ans, puis à 26 % au-delà de 52 ans.

En 2005, les actifs accumulés représentaient 60 % du PIB. Ils devraient atteindre 80 % en 2020. Leur rentabilité moyenne de 1998 à 2004 a été de 6 % (en terme nominal), de 4,4 % en terme réel. Selon certains économistes, ce système a contribué à un taux d'épargne important en Finlande. Du point de vue de la comptabilité nationale, les fonds appartiennent au secteur des administrations, même s'il s'agit de mutuelles appartenant pour la plupart à des entreprises privées. Leur excédent (3,3 points de PIB en 2000) est inclus dans le solde public.

Les fonds sont gérés par les partenaires sociaux. Jadis ils étaient prêtés aux entreprises contributrices à un taux d'intérêt relativement bas. Leur rentabilité globale était faible. Depuis 1997, les fonds peuvent détenir des actions, finlandaises ou étrangères. En 1999, les actions représentaient 28,5 % du portefeuille.

Le système de capitalisation partielle a permis d'anticiper la dégradation démographique. Les taux de cotisation ont été plus élevés qu'ils n'auraient été sinon. L'accumulation d'actifs devrait se prolonger pour se stabiliser vers 2030 (Lassila et Valkonen, 2000b) à 220 % du total des salaires (contre 140 % actuellement). Il s'agit d'un fonds pérenne : après 2030, le système pourrait permettre un niveau plus bas des taux de cotisation si la rentabilité des fonds est nettement plus élevée que le taux de croissance des salaires ; mais, il n'est pas question de payer les retraites sur le capital. Toutefois selon les projections actuelles de l'ETK, le taux de cotisation devrait passer de 21,5 % en 2000 à 31,4 % en 2040. Celles-ci n'incorporent donc pas de fortes baisses de cotisation du fait de la capitalisation.

L'âge de départ à la retraite était de 65 ans, mais il existait de nombreux dispositifs de départ à la retraite plus précoce, qui ont été massivement développés dans les années 1980, comme solution à la crise de l'emploi industriel (tableau 4) :

– *La pension d'invalidité* peut être accordée entre 15 et 64 ans. Elle est attribuée sous critères médicaux, mais aussi sur critères sociaux, les chances de l'intéressé de retrouver un

³⁹ *Finnish Centre For Pensions*, en anglais.

emploi compte tenu de son âge, de sa profession, de sa formation, de sa résidence. Les dépenses d'invalidité représentent 3,5 % du PIB (contre 1,5 % en France et 2,5 % dans l'UE15). L'importance des pensions d'invalidité en Finlande aboutit à des résultats surprenants quand on considère les résultats des enquêtes emplois sur le handicap. C'est en Finlande que la proportion de personnes déclarant avoir un problème chronique de santé ou de handicap est le plus élevé : 32,2 % des 16-64 ans contre 16,4 % dans l'UE15 et 6,6 % en Italie. De même, alors que l'espérance de vie en Finlande est au même niveau que la moyenne de l'UE15, soit 78,8 année, l'espérance de vie en bonne santé n'est que de 57 ans contre 65,2 années, soit le plus bas niveau dans l'UE15.

- *La pension individuelle de retraite anticipée* pouvait être accordée de 58 à 64 ans aux personnes ayant effectué une longue carrière et dont l'aptitude au travail était réduite. Les critères médicaux sont moins stricts que pour la pension d'invalidité.

- *La pension de chômage* était accordée aux chômeurs de 60 à 64 ans, qui ont été chômeurs depuis 2 ans.

- Les personnes sans emploi de 55 à 60 ans recevaient une allocation de chômage pendant 2 ans, qui pouvait être prolongée jusqu'à 60 ans, âge où ils pouvaient percevoir la pension de chômage (selon le *système dit de la passerelle*). La prestation était de 55 % du salaire antérieur.

- *La pension de vieillesse en cas de retraite anticipée* pouvait être perçue à partir de 60 ans. Mais, la pension de retraite était réduite de 0,4 % par mois entre l'âge de départ et 65 ans. Ainsi, 3 années de retraite anticipée coûtaient 14,4 % du montant de la retraite.

Enfin, les personnes de 58-64 ans qui prenaient un emploi à temps partiel touchaient *une pension pour travailleur à temps partiel*.

Si une personne de plus de 50 ans est licenciée, ses prestations chômage, sa pension d'invalidité et sa pension de chômage sont mises en partie à la charge de son dernier employeur. La part réclamée à l'entreprise est nulle si l'entreprise a moins de 100 salariés et va jusqu'à 80 % si elle en a plus de 800. D'une part, cela incite les entreprises à veiller à maintenir l'employabilité de leurs salariés ; d'autre part, cela peut les décourager d'embaucher des salariés au-delà d'un certain âge. A partir de 2007, ces coûts seront répartis sur les derniers employeurs.

Tableau 4 : Situation des personnes de plus de 55 ans en 1998

	55-59 ans	60-65ans	+ de 65 ans
Actifs	50,8	19,4	2,0
Chômeurs	9,1	1,3	0,0
Retraite	1,6	12,8	90,0
Préretraite	0,1	5,4	5,2
Invalidité	17,3	23,6	0,0
Préretraite individuelle	1,6	13,2	0,0
Pension de chômage	0,0	17,0	0,0
Temps partiel	1,6	2,0	0,0
Régime agricole	1,9	4,4	2,8

Source : ETK (1998).

4. Les réformes du système de retraite

Jusqu'à la sévère récession du début des années 1990, la politique suivie en matière de retraite tendait plutôt à augmenter le niveau des pensions et à faciliter les départs en préretraite. La stratégie des départs précoces correspondant aux désirs des entreprises d'alléger leurs coûts salariaux et de disposer d'une manière commode pour ajuster leurs effectifs, ainsi qu'à ceux des travailleurs, puisque cela réduisait les risques de licenciement pour les travailleurs adultes en les reportant sur les seniors, qui bénéficiaient en échange de conditions de départ favorables. C'était aussi une façon quasi-obligée de régler la question de la désindustrialisation. Même si dans les années 1980, cette politique était mise en doute, sa popularité et le fort niveau du chômage n'ont pas permis aux gouvernements de prendre des mesures pour la réformer. Selon Gould et Saurama (2003), la plupart des préretraités se trouvaient heureux de leur situation, qui leur permettait d'échapper à l'angoisse de la perte d'emploi et aux difficultés d'un travail auquel ils se sentaient de moins en moins bien adaptés, tant pour des raisons physiques (la contradiction entre l'intensification du travail et la diminution de leur capacité intellectuelles) qu'intellectuelles (la contradiction entre un niveau de formation limité et les exigences du progrès techniques). La récession aggrava encore la situation du marché du travail et le besoin des entreprises de se débarrasser d'excédents de main-d'œuvre. Mais elle amena le gouvernement à chercher à réduire les coûts salariaux et posa la question de la soutenabilité du système. Aussi, à la sortie de la récession, les réformes ont-elles cherché à réduire les dépenses et à retarder l'âge de la retraite. C'est le passage de la culture du départ précoce à celui du vieillissement actif (Gould et Saurama, 2003).

La politique de maintien au travail des travailleurs seniors repose sur 3 piliers. Les deux premiers sont classiques : modifier le mode de calcul des retraites pour rendre plus coûteux le départ précoce à la retraite et plus avantageux un départ tardif ; supprimer progressivement les dispositifs de retraites anticipées. Le troisième est plus original : inciter les entreprises et les syndicats à prendre en main la question de l'emploi des seniors.

Les réformes de 1993-1994 ont introduit des cotisations salariales (au taux de 3 %) et ont décidé que les futures hausses de cotisations seraient supportées pour moitié par les salariés, et pour moitié par les entreprises. Les règles des retraites du public ont été alignées sur celles du privé. Les règles de préretraites ont été durcies : l'âge requis pour les pensions individuelles de retraites anticipées a été augmenté de 55 à 58 ans. L'âge minimal pour la pension de chômage est passé à 60 ans. Le taux de pension a été augmenté de 1,5 à 2,5 % pour les actifs de 60 à 65 ans pour les inciter à prolonger leur activité (mais le plafonnement du taux de remplacement faisait qu'un actif à carrière complète n'avait guère intérêt à continuer à travailler après 62 ans). En 1994, les pensions ont été gelées pendant une année.

En 1996, il fut décidé que les retraites dépendraient progressivement des 10 dernières années de salaires (au lieu des 4 dernières). La pension nationale a été mise sous condition de ressources. Le taux de pension des travailleurs en retraite anticipée ou en invalidité a été réduit à 1,2 % entre 50 et 60 ans, à 0,8 % entre 60 et 65 ans. Le système de la double indexation fut introduit : les pensions et les salaires pris en compte ne sont plus indexés sur les salaires bruts, mais sur les prix et sur les salaires nets. L'indexation n'est qu'à 20 % sur les salaires pour les pensions et à 50 % pour les salaires pris en compte.

En 1997 les partenaires sociaux créèrent un fonds de réserve conjoncturel (qui devait atteindre 2,5 % de la masse salariale) pour lisser durant le cycle les recettes de l'assurance

chômage et de l'assurance vieillesse. Par ailleurs, la réglementation des fonds de pensions a été modifiée : jadis les cotisations dépendaient strictement de l'écart entre les pensions à verser et les sommes accumulées de sorte qu'elles devaient immédiatement varier en sens inverse de la valeur des fonds. Le lien a été relâché pour donner aux fonds plus de souplesse de gestion. Enfin, la passerelle a été raccourcie : elle ne peut commencer qu'à 55 ans (au lieu de 53 ans).

En 2000, l'âge requis pour la pension individuelle de retraite anticipée a été augmenté de 58 à 60 ans pour les personnes nées après 1944. Le passage par une pension de chômage a été rendu plus pénalisant, en termes de retraite future. Le service public de l'emploi (SPE) a été chargé d'essayer de retrouver un emploi aux 55-60 ans au lieu de les inciter à partir dans des dispositifs de préretraites.

Durant la période 1995-2002, la forte hausse de l'activité des 55-60 ans (16,2 points contre 5 points pour les 30-50 ans) s'est accompagnée d'une forte baisse des pensions d'invalidité et des pensions de chômage. Celle des 60-64 ans a été moins marquée (7,7 points) ; la baisse des pensions d'invalidité a induit une hausse sensible du nombre de chômeurs.

Tableau 5 : Le statut des seniors en 1995 et 2002, en %

	55-59 ans		60-64 ans	
	Situation	2002-1995	Situation	2002-1995
Emploi	65,0	+ 16,2	26,1	+ 7,7
Chômage	13,6	- 4,6	4,5	+ 1,5
Pension de chômage	-		21,1	+ 5,2
Pension d'invalidité	17,4	- 9,5	29,1	- 16,2
Préretraite			5,4	- 0,3

Les principes de la réforme de 2005 ont été adoptés par les partenaires sociaux en novembre 2001. Le contenu précis de la réforme a été défini par un accord des partenaires sociaux en septembre 2002, puis voté en février 2003 par le Parlement pour entrer en vigueur en 2005. L'objectif est de rapprocher l'âge moyen de fin d'activité (59 ans) de l'âge légal de la retraite (65 ans). Les syndicats ont accepté cet objectif en échange d'une certaine amélioration du niveau des retraites.

L'âge du départ à la retraite devient flexible entre 63 et 68 ans. La réforme abaisse l'âge de départ de calcul des droits (de 23 à 18 ans). Le taux de pension acquis est de 1,5 % par année de 18 à 53 ans ; de 1,9 % de 52 à 62 ans ; de 4,5 % de 63 à 68 ans. La pension est maintenant calculée sur la base des salaires reçus sur l'ensemble de la carrière et le plafond des retraites (qui était de 60 % du salaire) disparaît. Les années d'étude (dans la limite de 5) et les périodes d'arrêt d'activité pour élever un enfant (de moins de 3 ans) sont maintenant validées (mais sur la base d'un salaire de 500 euros par mois). La pension est donc théoriquement de 64 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 62 ans, de 91 % après 46 années de cotisations pour un départ à 68 ans.

Pour le calcul de la retraite, les droits acquis sont revalorisés avec un indice basé pour 20 % sur l'évolution des prix, pour 80 % sur celles des salaires⁴⁰. La retraite est indexée pour 80 % sur les prix, pour 20 % sur les salaires.

Le taux de cotisations des salariés est de 4,4 % en dessous de 53 ans, de 5,6 % au-dessus. Les futures hausses de cotisations seront partagées moitié par les employés, moitié par les employeurs. Une forte hausse des cotisations est prévue (6 points d'ici 2030, dont 3 points déjà programmés d'ici 2013).

Un nouveau mécanisme est introduit qui prévoit la réduction du niveau des pensions en fonction de l'allongement de la durée de vie. Il entrera en vigueur en 2010 et devrait réduire les pensions de 5 % en 2020, de 10 % en 2040, ceci à durée d'activité constante. En sens inverse, un allongement de 7 mois de la durée d'activité en 2020, de 17 mois en 2040 devrait permettre de compenser cette baisse.

Pour obtenir l'accord des syndicats, la réforme augmente nettement le taux de remplacement des retraités à carrière complète, qui accepteront de reculer l'âge de leur retraite, d'autant que s'y ajoute la validation d'années d'étude ou de soins. La réforme de 2005 devrait être accompagnée de mesures pour favoriser la disponibilité d'emploi pour les 62-68 ans et la création de conditions de travail qui donne envie aux travailleurs de rester jusqu'à 68 ans. Le risque est que cette réforme favorise les cadres (puisque les années d'études sont validées) au détriment des ouvriers (qui ne pourront prolonger leur carrière). L'autre risque est que la baisse des pensions ne s'accompagne d'un développement d'épargne pour une pension individuelle chez les cadres et pas chez les travailleurs à bas salaires.

La préretraite n'est plus possible qu'à 62 ans. La pension nationale est réduite de 0,4 % par mois d'anticipation ; la pension contributive de 0,6 %. Elles sont majorées de 0,4 % par mois après 65 ans (pour la pension nationale) ou 68 ans (pour la pension contributive).

Tableau 6 : Les dispositifs de retrait du marché du travail

	Bénéficiaires en 2004 parmi les 55-64ans en %	Age en 2004	Réforme 2005
Pension d'invalidité	23,1	16-64	Accès plus facile après 60 ans
Pension individuelle de retraite anticipée	0,4	60-64	Suppression à partir de 2009
Pension de chômage	7,9	60-64	Aboli à partir de 2009
Passerelle	5,8	55-64	Passe à 57-65 ans
Pension anticipée	0,2	60-64	62 ans
Régime agricole	1,7	55-64	
Pension partielle	5,4	56-64	Passe à 58-68 ans
Total	44,5		

Source : ETK.

⁴⁰ L'amélioration par rapport au système d'indexation d'avant 2005 fait partie des concessions faites aux syndicats pour obtenir leur accord.

Il a été décidé :

- de faire passer de 55 à 57 ans l'âge d'entrée dans le dispositif de passerelle (pour les personnes nées après 1950) et d'abolir progressivement les pensions de chômage (entre 2009 et 2014), mais d'allonger la durée de perception des prestations chômage pour les 60-65 ans ;
- de supprimer la pension individuelle de retraite anticipée (quitte à accorder plus facilement la pension d'invalidité en tenant compte de facteurs sociaux) ;
- d'augmenter, de 56 à 58 ans, l'âge d'entrée dans le dispositif de retraites partielles.

Les dispositifs de retraites partielles, de pensions de chômage et de passerelle sont contrôlés et financés par les entreprises. La pension d'invalidité est accordée sur proposition du médecin traitant et examen du dossier par l'organisme de pension. Le taux de rejet en 2005 était de 20 % pour les 55-59 ans ; de 7 % pour les 60-65 ans, de sorte que l'entrée dans ce dispositif apparaît très facile.

Les propositions de l'OCDE (2004, 2006) sont de séparer clairement les pensions de chômage et d'invalidité d'une part, les pensions de retraite d'autre part. Elle suggère, par exemple, de supprimer tous les dispositifs de passerelle en limitant strictement la durée d'indemnisation du chômage à 2 ans et de ne pas assouplir les critères d'accès à une pension d'invalidité après 60 ans : mais, que faire si les travailleurs de plus de 60 ans ne retrouvent pas d'emplois ? L'OCDE critique la prise en compte des années d'études et de soins. Elle critique le fait que les cotisations sociales augmentent avec l'âge.

Il est encore trop tôt pour avoir une idée précise de l'impact de la réforme de 2005. Elle fournit de fortes incitations à continuer à travailler jusqu'à 68 ans ; elle augmente le niveau des pensions tout en se ménageant la possibilité de réduire celui-ci à terme grâce au facteur de longévité. Selon l'ETK, le taux d'emploi devrait passer de 67 % en 2003 à 69 % en 2050 ; la réforme permettra d'atteindre 71 % ; l'âge effectif de fin d'activité augmenterait de 3 ans d'ici 2050 (au lieu de 1,5 ans). Cependant, Börsch-Supan (2005) estime que le système reste trop compliqué, pense que la hausse prévue des cotisations sociales aura des effets nocifs sur la compétitivité de la Finlande⁴¹, craint que les dispositifs de retraites précoces continueront à être trop utilisés (en particulier, la passerelle) et que les Finlandais considéreront que l'âge normal de la retraite est celle de l'âge minimum ouvrant un droit à retraite (63 ans) et non l'âge maximal de 68 ans.

Gould (2006) met en évidence que la capacité à prolonger sa carrière est d'autant plus forte que le travailleur est en bonne santé, maîtrise son travail et a un haut statut professionnel, mais dépend aussi de choix individuels liés à la sécurité de l'emploi. A partir de 55 ans, les salariés doivent choisir entre faire des efforts pour rester en emploi ou se préparer à une retraite précoce ; la prévalence du premier choix est d'autant plus forte que le salarié estime ne pas courir le risque de perdre son emploi. Le risque de la réforme est de creuser les inégalités face à la retraite, d'autant plus que le plein emploi ne sera pas assuré, en particulier pour les travailleurs manuels. Kuntz (2005) exprime les mêmes craintes.

Selon Redor (2003), l'emploi des travailleurs manuels dans l'industrie ne dépasse guère les 59 ans. Le départ à 64-65 ans ne peut concerner que les secteurs des services, du commerce, des organismes financiers.

⁴¹ Il pense que les salariés considèrent les taux de cotisations comme un impôt.

5. Les caractéristiques de l'emploi des seniors

La Finlande pratique traditionnellement le système « dernier entré, premier sorti » qui est *a priori* favorable à l'emploi des seniors. Celui-ci n'est pas inscrit dans la loi, mais l'est souvent dans les accords collectifs. Toutefois, ce principe est remis en cause en pratique puisque les syndicats et les entreprises peuvent s'entendre pour licencier en priorité ceux qui bénéficient de conditions d'indemnisations favorables.

Les emplois créés depuis la récession sont principalement dans des secteurs nouveaux (électronique), alors que les secteurs traditionnels ne se redressent que lentement. Le taux de retour à l'emploi des seniors reste relativement bas, c'est la baisse des entrées en chômage qui explique la hausse des taux d'emploi depuis 1995 (Ilmakunnas et Takala, 2005).

Compte tenu d'une hiérarchie des salaires relativement peu ouverte, la hausse des salaires avec l'âge est particulièrement faible en Finlande, en particulier pour les femmes. Le salaire moyen des hommes de 50-54 ans serait supérieur de 9 % à celui des 30-34 ans (contre 13 % en Allemagne) ; celui des femmes de 2 % (contre 8 % en Allemagne).

Par contre, les cotisations aux systèmes de pension, d'invalidité et de chômage dépendent de l'âge (du moins pour les entreprises de plus de 50 salariés) : le taux augmente de 18 % pour un salarié de 22 ans à 23 % à 48 ans, puis à 26 % au-delà de 52 ans (contre 21,7 % pour les entreprises de moins de 50 salariés). De plus, depuis 1997, pour les grandes entreprises, le taux effectif est modulé en fonction des dépenses en prestations chômage et invalidité versées aux salariés en provenance de l'entreprise (la modulation est totale au-delà de 1 000 salariés pour l'invalidité, partiel entre 50 et 1 000 ; pour le chômage, elle est totale au-delà de 300 salariés). Ceci peut freiner l'embauche de personnes ayant un certain âge ou présentant certains risques, mais, les entreprises sont individuellement intéressées à maintenir la capacité de travail de leurs salariés et à éviter les retraites précoces et perçoivent plus directement l'importance de la politique globale de maintien des seniors en activité. Depuis 1999, le dernier employeur d'un salarié de plus de 50 ans partage ce risque avec les précédents employeurs (dans une limite de 3 ans).

Les activités de formation sont particulièrement répandues en Finlande. Elles restent importantes après 55 ans (tableau 7).

Tableau 7 : Participation à une action de formation

En % en 2003

	35-44 ans	55-64 ans
Hommes	75 (43)	62 (31)
Femmes	84 (42,5)	69 (28,0)

Source : Eurostat. En parenthèses, chiffres pour l'UE25.

Un des éléments qui peut expliquer le succès du report de l'âge de la carrière est l'augmentation rapide de la part des diplômés parmi les 55-64 ans. Les diplômés de l'enseignement supérieur représentait 22 % de la classe d'âge en 1995 ; 32 % en 2000 et 34 % en 2005.

En sens inverse, la Finlande a refusé de s'engager dans la stratégie de subvention des emplois non qualifiés pour éviter la création d'emploi sans perspectives de carrière. Toutefois,

il existe des subventions pour l'emploi des chômeurs de longue durée, qui peuvent bénéficier à des chômeurs seniors.

Le travail à temps partiel est relativement peu développé en Finlande chez les 30-50 ans, tout particulièrement chez les femmes. Par contre, une part notable des 55-65 ans passe à temps partiel, en particulier chez les hommes, ceci s'expliquant par l'existence de retraites à temps partiel.

Tableau 8 : Travail à temps partiel

En % en 2005

	30-49 ans	55-64 ans
Hommes	3,3 (4,1)	17,6 (10,4)
Femmes	12,0 (37,2)	22,2 (42,0)

Source : Eurostat. En parenthèses, chiffres pour l'UE15.

Tableau 8 bis : Durée du travail selon l'âge et le genre

En % en 2005

Heures par semaine	H55-60	H60-65	H total	F55-60	F60-65	F total
1 à 19	3,2	13,3	4,3	8,1	6,6	16,7
20 à 29	7,3	17,8	4,2	7,3	9,5	19,1
30 à 34	4,0	4,4	4,3	9,1	6,6	7,1
25 à 39	30,7	22,2	32,1	54,1	55,8	38,1
40+	54,9	42,2	55,1	21,4	23,4	19,1

Source : OCDE.

Les seniors sont surreprésentés dans l'agriculture et les mines, sous-représentés dans le secteur « hôtels-cafés-restaurants ». Ils sont plus souvent entrepreneurs individuels (tableau 9).

Tableau 9 : Part des plus de 50 ans

Total des employés	26,4 %
Entrepreneurs individuels	38,5 % / 18 % des seniors
Agriculture	38 % / 8,0 % des seniors
Mines, énergie	35 % / 1,4 % des seniors
Hôtels Restaurants	17,1 % / 2,2 % des seniors
Administration, services	28,9 % / 34,7 % des seniors
Cadres	32,4 %

Source : OCDE.

6. Les mesures pour l'emploi des seniors

Un consensus social s'était développé pour favoriser les retraites précoces dans les années 1980, pour faire place aux jeunes et pour permettre les mutations économiques. Il s'est renforcé dans les années de crise (1993-1997). Un nouveau consensus est apparu pour y mettre fin après 2002. Ces changements de paradigme ont été favorisés par l'habitude des

négociations entre les partenaires sociaux portant sur l'ensemble des perspectives économiques et sociales. Reste à savoir quelle serait l'effet d'une nouvelle crise.

La dégradation des perspectives démographiques, plus rapide que dans la moyenne des pays de l'UE15 a fait naître la peur d'un « manque de main-d'œuvre », que la Finlande ne peut espérer combler par une hausse du taux d'emploi des femmes (déjà très fort), ni par un appel à l'immigration (faible en raison du climat et de la langue, voir Kuntz, 2005). C'est donc l'emploi des 55-68 ans qu'il faut développer.

La particularité de l'expérience finlandaise est d'avoir lancé des programmes pour favoriser le maintien des travailleurs seniors au travail. Ces programmes ont généralement été décidés par le gouvernement, les partenaires sociaux et les organismes de pensions (voir Piekkola, 2004). Le principal, le *Programme National pour les travailleurs vieillissants*, a été lancé avant même la réforme de 2005. Le climat ainsi créé a favorisé l'adoption de la réforme. Leur particularité est de reposer sur la thèse selon laquelle il faut améliorer les conditions de travail et l'accumulation des compétences sur l'ensemble de la carrière pour permettre que celle-ci dure plus longtemps. Selon les enquêtes européennes, les Finlandais sont ceux qui se plaignent le plus de leurs mauvaises conditions de travail, alors que cette question fait l'objet d'une attention particulière de la part du gouvernement et des partenaires sociaux, de sorte qu'il est difficile de savoir si ce sentiment reflète des conditions particulièrement dégradées ou une différence de perception dû à un effet pervers des campagnes de sensibilisation.

L'Institut de santé professionnelle (*Finnish Institute of Occupational Health, TTL*) a d'abord lancé le programme, *Finn Age, respect for the ageing*, qui visait à maintenir la productivité du travail des seniors par la promotion de leur santé et de leur capacité de travail.

Une campagne auprès des médecins a visé à propager l'idée que leur rôle n'était pas de prouver que leurs patients étaient incapables de travailler, mais d'encourager ces patients à mieux utiliser leurs capacités de travail.

La promotion de la santé au travail passait par des campagnes de promotion du sport ou de mode de vie plus saine (comme le renoncement au tabac, à l'alcool).

La loi sur la santé au travail (2001) a renforcé les pouvoirs de la médecine du travail.

Le *Programme National pour les travailleurs vieillissants* (1997-2002) a été élaboré par le ministère des Affaires sociales et de la santé (en particulier par son unité de Santé au Travail) et le ministère du Travail, en collaboration avec les partenaires sociaux, les Institutions de Sécurité sociale et les caisses de retraites. Il a été cofinancé par le fonds social européen. Il visait à maintenir la capacité de travail et la motivation au travail par la formation permanente et l'amélioration des conditions de travail. Il était ciblé sur tous les travailleurs de plus de 45 ans. Le programme comportait surtout des campagnes d'information et de sensibilisation, centrées sur le triple gain : plus de bien-être pour les salariés, une meilleure productivité pour les entreprises, moins de dépenses de retraites pour la collectivité. Des campagnes différenciées visaient le grand public, les salariés, les entreprises. Le programme finançait aussi des programmes de recherches. Enfin, des programmes-pilotes ont été lancés dans certains secteurs. Dans l'industrie du papier, par exemple, l'objectif a été de modifier la gestion des carrières, en passant d'un système de préretraite automatique à 55 ans à des évolutions de postes permettant de prolonger les carrières jusqu'à 60 ans. Dans le secteur de la grande distribution, l'objectif était d'insister sur l'importance de la clientèle âgée qui préfère avoir des vendeurs d'un âge similaire ; les offres d'emploi incitaient spécifiquement les seniors à poser leur candidature. Une aide financière à la formation était offerte à tous les

salariés, d'autant plus favorable que le salarié avait déjà une longue carrière. Selon Gould et Saurama (2003), ce programme n'a pas fait l'objet d'une évaluation.

Il a été suivi par le *Programme National pour le bien-être au travail* (2000-2003), qui met l'accent sur l'importance d'améliorer la condition des travailleurs sur l'ensemble de leur carrière pour permettre de prolonger celle-ci. Il visait à sensibiliser les partenaires sociaux et à promouvoir les bonnes pratiques (12 entreprises ont été choisies comme exemple). Il devait lutter contre les retraites trop précoces, le bas niveau d'éducation des personnes âgées, la fatigue au travail.

Il a été suivi par des programmes différenciés par ministère.

Le *Programme National pour promouvoir l'attractivité de la vie au travail*, le programme *Veto* (2003-2007) est dirigé par le ministère des Affaires sociales et de la santé. Il comporte essentiellement des objectifs généraux comme la hausse de la fécondité, la baisse de l'âge au mariage et quelques objectifs concernant la santé des travailleurs (réduction des absences pour cause de maladie, baisse de l'alcoolisme). Le site du ministère reconnaît lui-même que ce programme présente plus une liste d'objectifs que de moyens.

Le *Programme National pour le développement de la vie active* (1996-2003), dit *Programme Tykes*, est dirigé par le ministère du Travail. Il finance des projets qui visent à développer des innovations permettant d'améliorer la productivité du travail et la qualité de la vie au travail par le développement de la coopération entre la direction et le personnel des entreprises. Le résultat de ces projets est mis en valeur par des réseaux de dissémination et d'échanges d'expérience. Il mobilise l'administration, les entreprises, des universitaires et des consultants. Il s'applique au secteur public comme au secteur privé. Son budget est de 90 millions d'euro sur 5 ans. Il devrait toucher 1 000 projets et 250 000 salariés.

Le *Programme Kesto* (2004-2007) est un programme de recherche du ministère des Affaires sociales et de la santé, mis en œuvre par *l'Institut of Occupational Health*. Il vise à établir un ensemble de mesures pour augmenter l'attractivité de la vie au travail, promouvoir les capacités de travail et empêcher l'exclusion sociale. Un programme équivalent — dit *Kaiku program* — existe pour le secteur public.

Le *Programme Noste* (2003-2007) du ministère de l'Éducation vise à développer le niveau d'éducation des adultes pour améliorer leur capacité à rester sur le marché du travail. Il s'adresse aux 30-59 ans. Il finance des activités d'enseignement pour des adultes peu qualifiés, comme des programmes de mise à niveau permettant de suivre des enseignements professionnels. Son budget est de 26 millions d'euros par an ; il doit concerner 10 000 personnes par an.

Comme les dépenses d'invalidités et de chômage sont en partie à la charge des grandes entreprises, qui ont les finances *via* des contrats d'assurance, les sociétés d'assurance retraites ont également mis sur pied des programmes (*Motivo* et *Evita*) pour inciter les entreprises à entreprendre des actions pour prolonger les carrières. Ces programmes comportent des activités de conseils (comme l'individualisation des tâches selon l'âge, la constitution d'équipes de travail mixant les travailleurs de différents âges) et des séminaires de formation tant pour les DRH que pour les syndicalistes.

Il semble que le débat public en Finlande soit parvenu à un certain consensus dans la mesure où l'option d'augmentation massive des cotisations a été rejetée.

Si l'objectif de prolonger les carrières s'est imposé, les entreprises souhaitent aussi améliorer leur productivité et leur compétitivité, ce qui implique à la fois un frein à la hausse des cotisations, mais aussi un rajeunissement de leur main-d'œuvre. On pourrait se diriger vers un système à deux vitesses où le secteur des services aux personnes abriterait ceux que l'industrie ou les services innovants ne veut plus employer.

Il n'y a pas en Finlande d'organisation représentant les retraités ou les seniors. Il n'y a pas non plus d'investissement massif des seniors dans des activités civiles, sociales ou politiques.

Selon l'enquête « Conditions de travail » de 2003, 15 % des Finlandais ont l'intention de partir à la retraite entre 57 et 59 ans, 32 % à 60 ans, 28 % de 61 à 63 ans, 25 % à 64 et 65 ans, 2 % au-delà de 65 ans (voir Forma *et al.*, 2006). 26 % se déclarent sensibles aux incitations financières à travailler après 63 ans introduites par les réformes des retraites. 15 % envisagent de travailler après 68 ans. Les travailleurs sont d'autant plus disposés à partir tard qu'ils sont éduqués et en bonne santé, qu'ils n'ont pas d'assurance privée, qu'ils ont commencé à travailler tard, que leur travail est peu pénible, qu'ils en sont satisfaits, qu'ils ont de bonnes relations avec leur supérieur, qu'ils vivent seuls. Mais de nombreux salariés veulent partir à la retraite « le plus tôt possible ».

Une enquête réalisée en 2005 auprès des entreprises (Tuominen *et al.*, 2005 et 2006) montre que 26 % pensent pouvoir utiliser plus de travailleurs au-delà de 55 ans, alors que 47 % rejettent cette possibilité. Celles qui l'envisagent sont les entreprises dont l'emploi augmente. Cependant, 77 % pensent pouvoir utiliser des bénéficiaires de retraites à temps partiel. 50 % des entreprises pensent que dans la plupart de leurs emplois il est possible de travailler jusqu'à 65 ans, mais seulement 21 % jusqu'à 68 ans. Cet âge est généralement considéré comme trop élevé. Enfin, 59 % des entreprises estiment aider leurs salariés à rester en place jusqu'à l'âge de la retraite, là encore il s'agit d'entreprises dont l'emploi augmente.

Conclusion

La Finlande ne se caractérise pas par un marché du travail particulièrement efficace. Elle conserve un taux de chômage relativement important. Toutefois, le fort taux d'activité des femmes lui permet d'afficher un taux d'emploi satisfaisant. Le départ en retraite précoce a été la stratégie suivie jusqu'en 1995 pour réduire le chômage, en particulier lors de la forte récession de 1992-1996. La Finlande a réussi depuis à inverser la tendance et à retrouver un taux d'emploi satisfaisant des 55-65 ans. Grâce à un consensus entre l'Etat et les partenaires sociaux, elle a bâti une stratégie à trois piliers : rendre plus rentable la poursuite de l'activité, fermer progressivement les dispositifs de retraites précoces, mais son originalité est d'avoir, en même temps, essayé de favoriser l'emploi tardif en favorisant la formation continue et l'amélioration des conditions de travail tout au long de la carrière. La réforme de 2005 augmente fortement les incitations au départ tardif et pénalise les départs précoces : le risque est alors d'augmenter fortement les inégalités entre retraités, au détriment des anciens travailleurs manuels ou des moins qualifiés. Reste à voir aussi comment ce dispositif résisterait à une nouvelle crise économique.

Bibliographie

- BÖRSCH-SUPAN A. (2005), « The 2005 Pension Reform in Finland », *Finnish Centre For Pensions, Working Papers*, n° 1.
- COMMISSION EUROPEENNE (2006), *Rapport de synthèse sur les systèmes de pensions viables et adéquats*, février.
- FINLAND'S NATIONAL PENSION STRATEGY REPORT, 2002, 2005, 2006.
- FORMA P., E. TUOMINEN et I. VÄÄNÄNEN-TOMPPU (2006), « Finnish Pension Reform and Intentions of Older Workers to Continue at Work », *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 2.
- GOULD R. (2006), « Choice or Chance-Late retirement in Finland », *Social Policy and Society*.
- GOULD R. ET SAURAMA L. (2004), « From early exit culture to the policy of active ageing –the case of Finland », *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, 4.
- ILMAKUNNAS S. et M. TAKALA (2005), « Promoting Employment among Ageing Workers: lessons from Successful Policy Changes in Finland », *The Genova Papers*, 30.
- KUNZ J. (2005), « Population ageing-Problem or chance? Lessons from the case of Finland », *mimeo*, University of Tempere, juin.
- KOTILAINEN M. (2006), « Finland's experiences and challenges in the euro zone », *Euroframe mimeo*, septembre.
- LASSILA J. et T. VALKONEN (2000a), « Prefunding in a Defined Benefit System - the Finnish Case », in, NBER conference volume: *Coping with the Pension Crisis - Where Does Europe Stand?*
- LASSILA J. et T. VALKONEN (2000b), « Pension Prefunding, Ageing and Demographic Uncertainty », *ETLA mimeo*, juillet.
- LASSILA J. et T. VALKONEN (2006), « The Finnish pension reform of 2005 », *ETLA discussion papers*, n°1000.
- LASSILA J. et T. VALKONEN (2007), « Financial sustainability of pension systems under uncertainty », *ETLA mimeo*, n° 1000.
- OCDE, *Finlande, Ageing and Employment Policies*, 2004.
- OCDE, *Finlande, études de l'OCDE*, 1997, 2000, 2003, 2004, 2006.
- PIEKKOLA H. (2004), « Active ageing policies in Finland », *ETLA Discussion Papers*, mars, n° 898.
- PIEKKOLA H. et A. HEIKKILÄ (2004), « Active ageing and Pension system : Finland », *ETLA Discussion Papers*, décembre, n° 959.
- REDOR D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », *Revue française des Affaires sociales*, n° 4.
- STATISTICAL YEARBOOK OF PENSIONERS IN FINLAND (2005).
- TUOMINEN E., M. TAKALA, et K. TUOMINEN (2005), Employers and the Flexible Retirement Age, *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 3.
- TUOMINEN E. et M. TAKALA (2006), Ageing Workforce and Employers' Attitudes to Employment of Older Persons, *Finnish Centre for pensions, Working Papers*, 5.

VERNIERE L. (2001), « Fonds de réserves pour les retraites en Europe : les exemples de l'Irlande et de la Finlande », *Questions retraites*, n° 36, février.

VERNIERE L. (2003), « Finlande : la réforme 2005 du système des retraites », *Questions retraites*, n° 57, mars.

L'emploi des seniors aux Pays-Bas

Jérôme Creel et Elena Stancanelli *

Comparativement aux pays de l'UE15, les Pays-Bas disposent de taux d'emploi structurellement élevés. Parmi les explications avancées figurent la faiblesse relative de la productivité du travail, la part importante de temps partiel, principalement féminin, et la faiblesse relative du temps de travail.

Après la récession intervenue en 2002-2003, l'emploi a recommencé d'augmenter en 2005. Selon Houtman (2007), cette augmentation est allée de pair avec une demande accrue de travailleurs jeunes et fortement qualifiés par les entreprises. Cependant, dans une économie vieillissante où les flux de main-d'œuvre jeune sont en baisse, les entreprises, aidées en cela par les pouvoirs publics, ont dû se tourner vers d'autres populations pour répondre à leur demande de travail : travailleurs seniors, dont le taux d'emploi était faible en comparaison européenne, travailleurs non qualifiés, femmes, travailleurs inscrits dans la catégorie « malades ou invalides », dont une part importante de seniors, et travailleurs immigrés. Par la suite, nous nous concentrerons sur les travailleurs seniors.

Parmi les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics, un certain nombre relève de la communication pure, au travers de campagnes publicitaires montrant des travailleurs seniors en bonne santé (afin de réduire les *a priori* négatifs à l'encontre de cette catégorie de salariés, voir Nauta, 2005). Une loi anti-discrimination a été instaurée.

D'autres visent à inciter les entreprises à repenser les conditions de travail des travailleurs seniors afin que leur « employabilité » perdure. Les effets de telles politiques sont particulièrement malaisés à évaluer.

Des réformes, entreprises au début des années 2000, *i.e.* avant la récession, et qui se sont étendues par la suite, ont touché les régimes de retraite, de préretraite, les régimes d'invalidité, et la fiscalité avec l'objectif d'augmenter le taux d'emploi des seniors, et principalement celui des femmes, par la suppression de certains dispositifs ou par l'incitation financière.

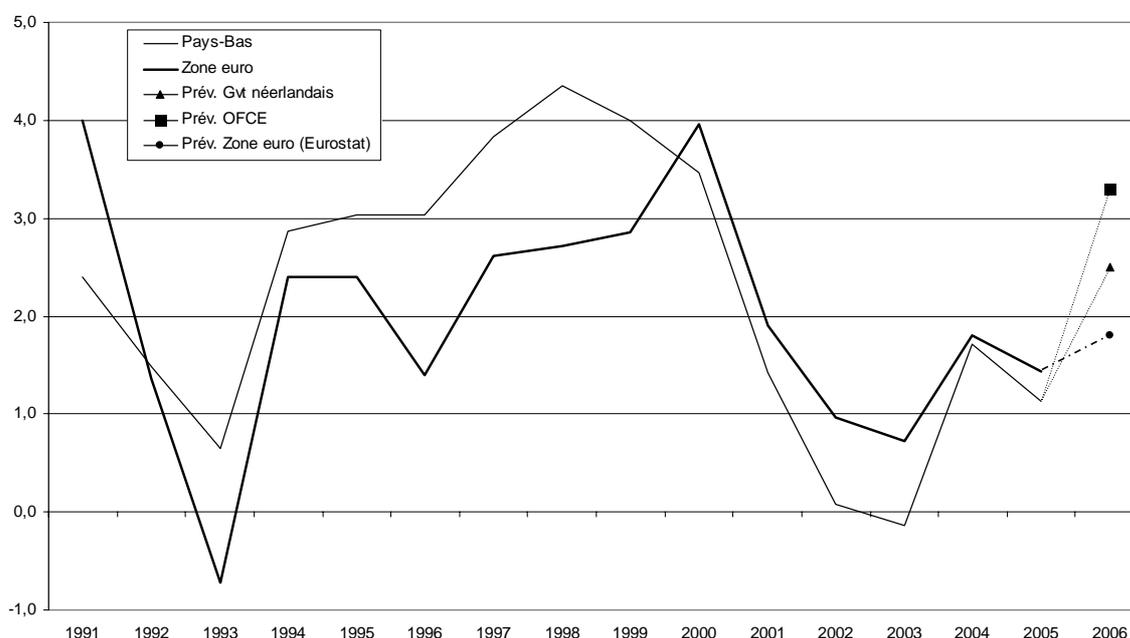
Ainsi les Pays-Bas semblent connaître une modification sensible des relations entre Etat, employeurs et employés. A l'économie concertée, qui avait permis aux Pays-Bas, grâce aux accords de Wassenaar, de « soigner » la « maladie hollandaise » par un meilleur partage du travail et une relance de l'économie, se substitue un système de *Workfare* à la britannique, où la notion de flexibilité l'emporte irrémédiablement sur celle de sécurité et de *Welfare*. C'est cette évolution que nous décrirons par la suite.

* Respectivement, Département des études de l'OFCE, et CNRS et Département des études de l'OFCE.

1. Cadrage macroéconomique

Depuis la crise économique qui a secoué les économies européennes en 1992-1993, la croissance économique des Pays-Bas a connu deux grandes phases (graphique 1) : une période de reprise, puis de croissance très soutenue, entre 1993 et 1999, avec un point haut atteint en 1997 et un taux de croissance du PIB en volume proche de 4,5 %, et, depuis 2000, une croissance en décélération très prononcée, puis une situation de croissance faible. En 2005, le taux de croissance a été de l'ordre d'1 %. Dans la première phase, le différentiel de croissance vis-à-vis de la zone euro a été de l'ordre de 1,2 point en moyenne par an : à cette époque, le modèle européen à suivre était celui des Pays-Bas. Depuis 2000, cependant, la croissance économique y est plus faible que la moyenne de la zone euro.

Graphique 1 : Taux de croissance annuel du PIB en volume (%)



Source : OCDE.

Ces deux phases de croissance coïncident avec une baisse du taux de chômage, dans un premier temps, puis avec sa hausse dans un second temps (graphique 2). Toutefois, en dépit du retournement du différentiel de croissance entre les Pays-Bas et l'UE depuis 2000, le différentiel moyen de taux de chômage n'a pas été modifié : entre 1993 et 1999, comme entre 2000 et 2005, le taux de chômage des Pays-Bas est, en moyenne, inférieur de 4,7 points à la moyenne de l'UE. L'explication généralement admise pour la persistance de ce phénomène résiderait dans la faible productivité du travail aux Pays-Bas, en comparaison avec les autres pays de l'UE (Salverda, 2003). A la mi-2007, le taux de chômage des Pays-Bas était de l'ordre de 3,5 % de la population active, l'écart avec la zone euro n'était plus que de 3,5 points.

Graphique 2 : Taux de chômage, en % de la population active

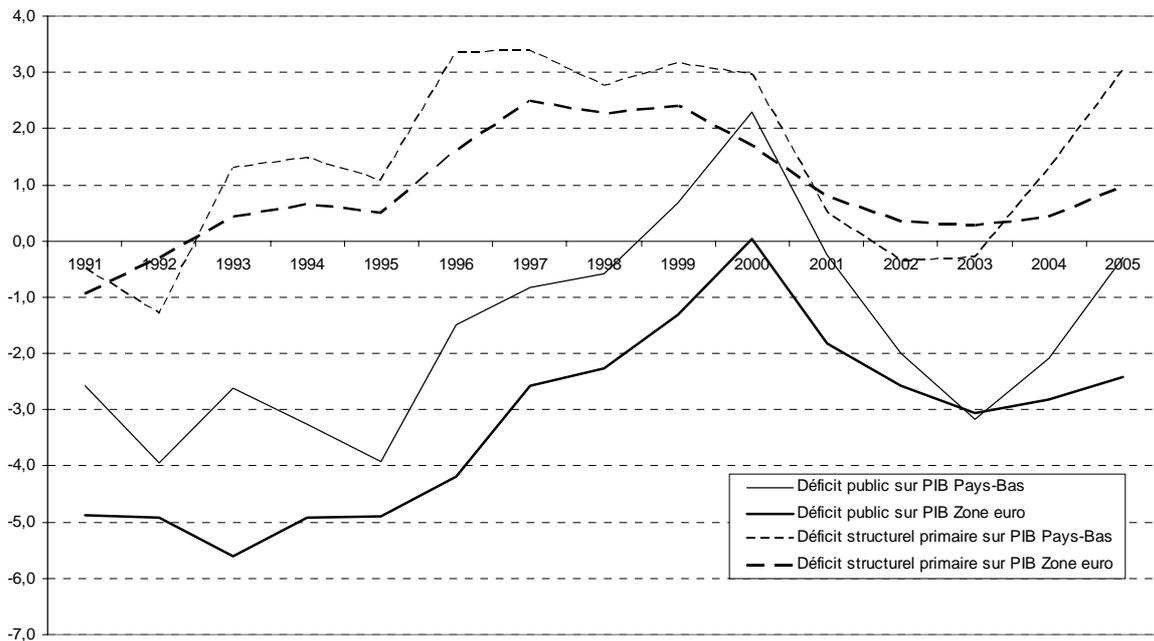


Source : OCDE.

Parmi les facteurs macroéconomiques ayant pu avoir une incidence sur la croissance néerlandaise, la politique budgétaire est un premier candidat. L'incidence de la croissance économique sur l'évolution du déficit public des Pays-Bas a été très perceptible (graphique 3) : à partir de 1995, le redressement des finances publiques est spectaculaire, quoique sur une tendance comparable à celle des pays de la future zone euro : d'un déficit de 4 % du PIB, le budget public se trouve en excédent de 1,4 % du PIB en 2000 (l'amélioration européenne moyenne sur la même période n'est que de 4 points de PIB). Après 2000, le budget néerlandais devient très vite déficitaire : en 2003, les Pays-Bas dépassent le plafond de déficit autorisé par le Pacte de stabilité et de croissance et se situent dans la moyenne européenne. Les stabilisateurs automatiques sont particulièrement puissants aux Pays-Bas jusqu'à cette date.

Cependant, l'élément le plus marquant dans l'évolution des finances publiques des Pays-Bas intervient ultérieurement. De 2003 à 2005, en effet, le redressement est une nouvelle fois spectaculaire, et cette fois, il est sans commune mesure avec l'évolution moyenne de la zone euro : en 2005, le budget néerlandais est proche de l'équilibre, tandis que le déficit public moyen dans la zone euro reste de l'ordre de 2,5 % du PIB. Ce redressement est encore plus marqué si l'on se tourne vers les données de soldes publics corrigés de la conjoncture et des charges d'intérêt : entre les exercices budgétaires de 2003 et 2005, le solde structurel primaire, excédentaire, s'est amélioré de 3,5 points de PIB aux Pays-Bas. Intervenant dans une période de croissance faible et de montée du chômage, cette phase de consolidation budgétaire a forcément été très « structurelle » : en particulier, les réformes intervenues aux Pays-Bas depuis 2003, ayant abouti à réduire la durée des allocations-chômage et l'accès aux programmes de préretraites (*cf. infra*) ont sans aucun doute facilité le redressement des finances publiques.

Graphique 3 : Déficit public total (en % du PIB) et déficit structurel primaire (en % du PIB potentiel)

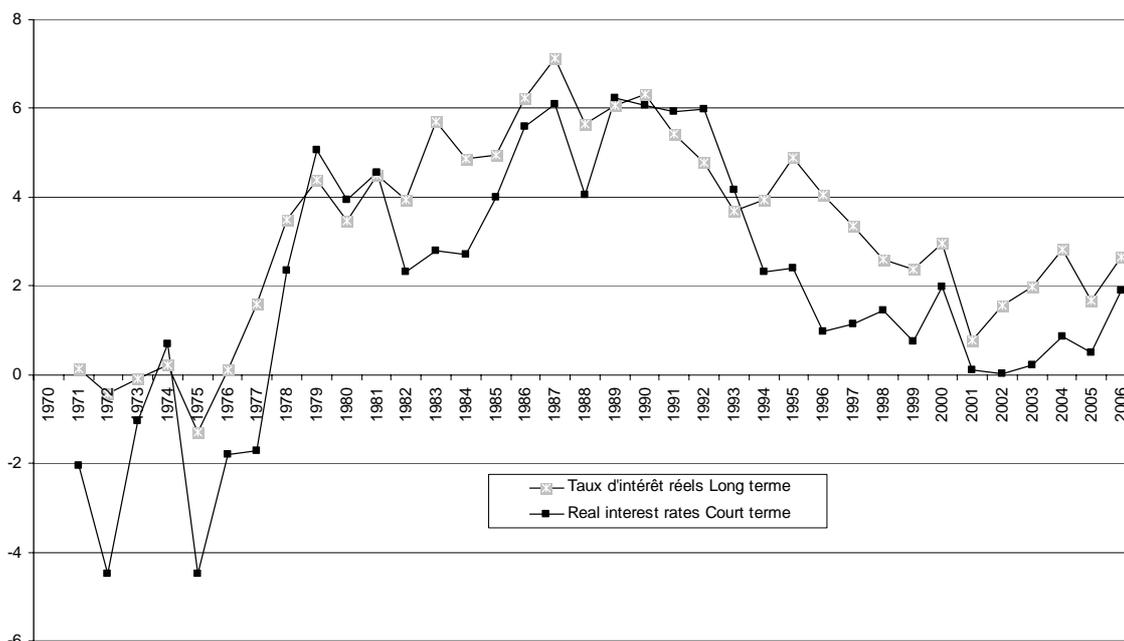


Source : OCDE.

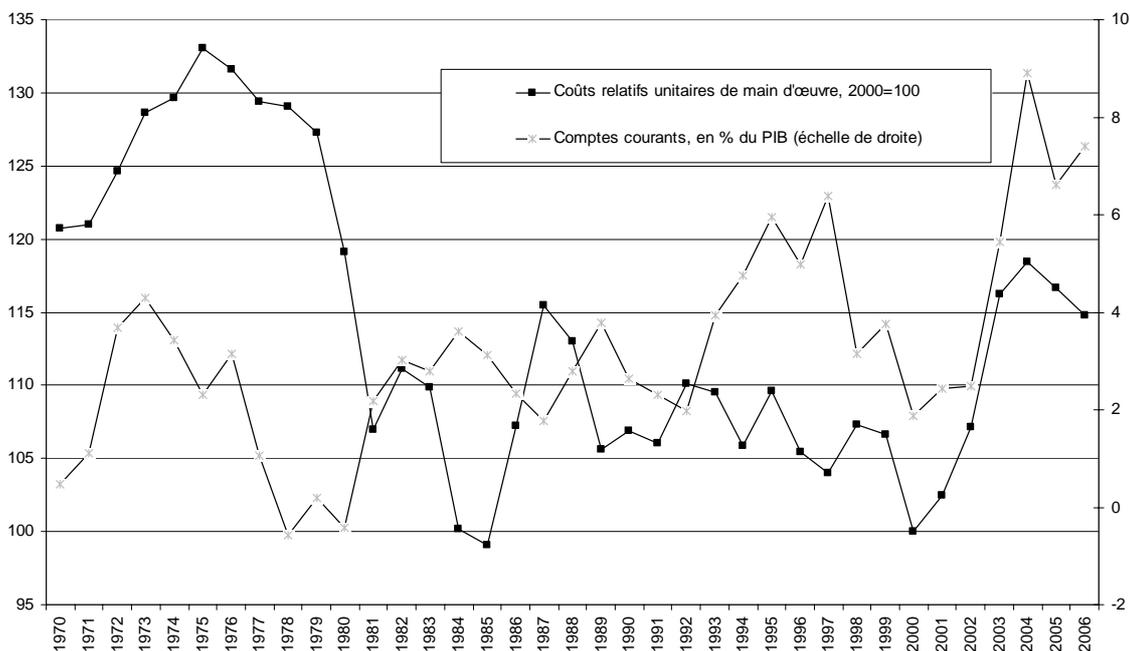
La capacité des gouvernements néerlandais à consolider les budgets publics n'est sans doute pas étrangère à l'existence d'autres instruments forts et actifs de politique économique. En tout premier lieu, l'évolution monétaire en Europe, a permis une baisse du taux d'intérêt réel de court terme de près de 5 points. Dans le même temps, le taux d'intérêt réel de long terme diminuait de 4 points (*cf.* graphique 4). Le taux d'intérêt réel de long terme est resté proche de 2 % depuis 2000, ce qui a permis de freiner partiellement la chute de croissance intervenue en 2003. Entre 2001 et 2003, le taux d'intérêt réel de court terme est resté proche de 0 %. De telles baisses de taux d'intérêt ont été sans commune mesure avec les autres pays de l'UE, hormis le Danemark et, dans une moindre mesure, la Finlande. Cette baisse des taux semble surtout avoir facilité le respect scrupuleux des autorités néerlandaises vis-à-vis du Pacte de stabilité et de croissance.

La faiblesse de la croissance des années 2002-2003 s'explique essentiellement par de mauvaises performances à l'exportation, dans un pays largement ouvert au commerce international. De 1997 à 2002 en effet, le solde excédentaire des comptes courants s'est fortement dégradé, passant de 6 % du PIB à 2 % (*cf.* graphique 5). Cette chute peut s'expliquer par le ralentissement de la demande mondiale, notamment au début des années 2000. Elle ne s'explique pas par une baisse de compétitivité, celle-ci ayant eu plutôt tendance à s'améliorer jusqu'en 2000.

Graphique 4 : Taux d'intérêt réels aux Pays-Bas



Graphique 5 : Compétitivité et comptes courants aux Pays-Bas



La dépendance des performances en termes de balance des comptes courants des Pays-Bas vis-à-vis de la demande mondiale est très forte : en dépit d'une détérioration sensible de la compétitivité de 2000 à 2004 (de l'ordre de 18 %), l'excédent des comptes courants, exprimé en pourcentage du PIB, a plus que quadruplé sur la période. Une telle performance tient à la position stratégique des Pays-Bas dans le commerce international, grâce à ses ports et aux grands groupes multinationaux, d'origine néerlandaise (la compagnie pétrolière Royal Dutch

Shell, le brasseur Heineken, les banques ABN-AMRO ou ING) ou étrangère (les magasins IKEA) ayant leur siège social aux Pays-Bas. Le fort excédent des comptes courants, couplé à l'amélioration récente de la compétitivité, participe de la reprise de la croissance néerlandaise depuis 2005.

En dépit du trou d'air intervenu depuis 2000, la crise de 2003 semble être dorénavant derrière les Pays-Bas : la croissance a été de 2,9 % en 2006 et un chiffre similaire est attendu pour 2007. Cette amélioration de la croissance provient essentiellement de la demande intérieure et, plus précisément de la consommation des ménages : l'interruption des gels de salaires, les hausses de crédits d'impôts et les baisses de cotisations sociales, dans la perspective des élections du printemps 2007, ont sensiblement amélioré le pouvoir d'achat des ménages. Avec ce rebond de croissance, les Pays-Bas retrouvent un taux de croissance légèrement supérieur à celui de la zone euro, estimé à 2,7 %, renouant dès lors avec la situation qu'ils avaient connue au début des années 1990.

Depuis 2001, le taux d'emploi total a très légèrement décru, passant de 73 % à 72 % de la population en âge de travailler en 2005 (graphique 6), tandis que le taux d'activité a continué sa progression, pour atteindre 76 % en 2005 (graphique 7). Entre 1991 et 2001, on a assisté à une divergence des taux d'emploi et d'activité entre les Pays-Bas et l'UE, au bénéfice des premiers, et les écarts, moins grands qu'au tout début des années 2000, restaient importants en 2005, avec + 6 et + 4 points, respectivement.

Cette divergence trouve une partie de sa source dans la proportion importante d'emplois à temps partiels aux Pays-Bas, quoiqu'il ne s'agisse pas là d'un phénomène récent puisqu'il remonte aux débuts des années 1980 et aux accords de Wassenaar de 1982.⁴² Pour autant, depuis le début des années 1990, les gouvernements néerlandais successifs ont promu l'emploi des femmes ; celles-ci, en partie aussi en raison d'un système de garde d'enfants insuffisant, se sont dès lors tournées, involontairement pour une part importante d'entre elles, vers des emplois à temps partiel.⁴³ En 1980, le taux d'emploi des femmes âgées de 15 à 65 ans était de 29 % ; il est passé à 69 % en 2005. En 2005, selon l'OCDE, 61 % des femmes employées avaient un emploi à temps partiel, contre 15 % des hommes. En 2007, le taux de temps partiel était de 75 % pour les femmes, de 22 % pour les hommes, selon Eurostat, dont la définition est différente.

Un autre élément d'explication du maintien des différentiels de taux de chômage vis-à-vis de l'UE réside dans la proportion importante de la population active inscrite dans les statistiques des travailleurs dits en « incapacité » ou en invalidité : en 2005, près de 700 000 personnes⁴⁴, sur une population active estimée par l'OCDE de 8 538 000 personnes, étaient

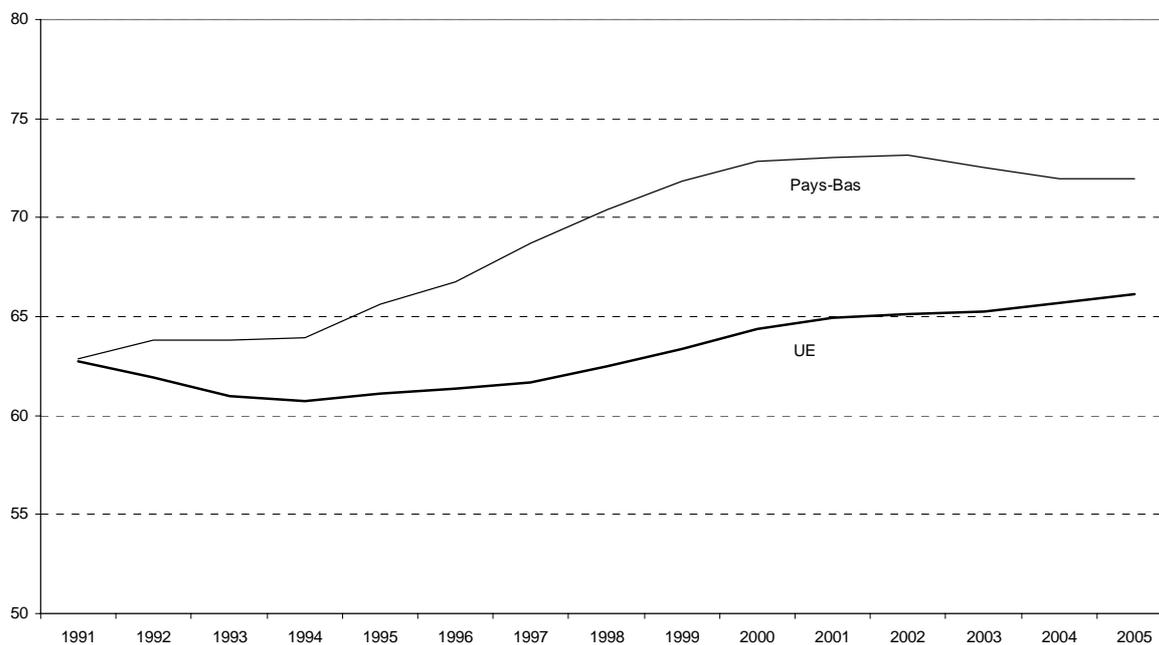
⁴² Sur les questions de temps partiel et de réduction du temps de travail aux Pays-Bas, voir Boulin et Cette (1997), Bruno et Chauvin (1998), et Salverda (2003).

⁴³ Le « Childcare Act », introduit en 2005, vise à mieux concilier travail et garde d'enfants (ou vie familiale selon la terminologie employée par l'OCDE) en « développant les conditions pour obtenir des infrastructures de garde d'enfants adaptées et accessibles aux familles » (Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi des Pays-Bas, *Policy Agenda 2006*). Le développement de ces « conditions » va notamment passer par des crédits d'impôt en faveur des familles à revenus moyens. On trouvera une taxonomie des systèmes de garde d'enfants en Europe dans Périer (2004). Celle-ci range les Pays-Bas dans la catégorie « des pays dans lesquels les mères sont mal insérées sur le marché du travail et où elles travaillent souvent à temps partiel court ». Euwals (2007) soutient qu'en dépit de l'augmentation des infrastructures consacrées à la garde des enfants, les mères préfèrent les emplois à temps partiel par rapport aux emplois à temps complet car ils leur permettent de concilier travail et famille, mais il n'apporte guère de preuves convaincantes.

⁴⁴ Source : Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi des Pays-Bas, *Policy Agenda 2006*.

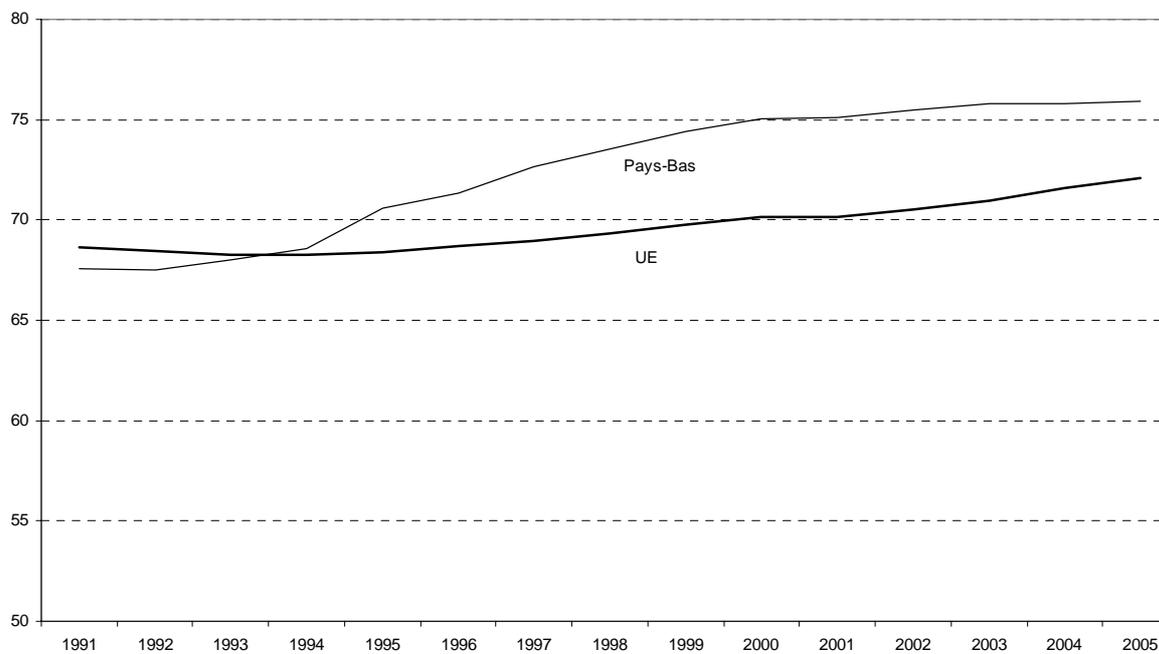
considérées en « incapacité », soit plus de 8 % de la population active. Ceci n'empêche pas les Pays-Bas d'avoir un fort taux d'emploi.

Graphique 6 : Taux d'emploi total (en % de la population en âge de travailler)



Source : OCDE.

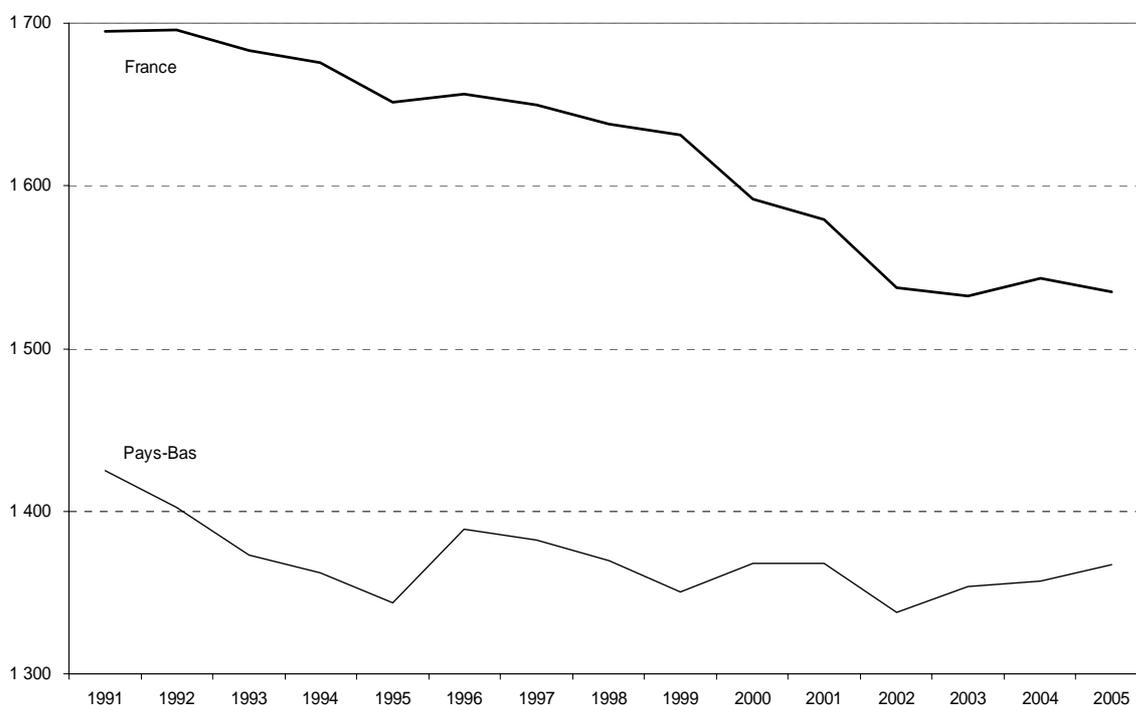
Graphique 7 : Taux d'activité (en % de la population en âge de travailler)



Source : OCDE.

Le temps de travail annuel moyen aux Pays-Bas, en conformité avec la part importante des emplois à temps partiel, est plutôt faible : tous emplois confondus, elle était de l'ordre de 90 % de celle des travailleurs français en 2005 (graphique 8). Selon Euwals (2007), la durée moyenne de travail à temps partiel pourrait être amenée à augmenter. D'une part, après avoir renforcé les droits des salariés à temps partiel (depuis 1996, ils disposent des mêmes droits que les salariés à temps complet, au prorata de leur temps de travail effectif, sur les questions de salaires, de rémunérations des heures supplémentaires et de formation), le gouvernement a autorisé en 2000 les salariés à ajuster leur temps de travail, à la baisse comme à la hausse, tant que cela ne rentre pas en conflit avec les intérêts économiques de l'entreprise qui les emploie. D'autre part, Euwals rapporte qu'en juin 2006, le principal syndicat de travailleurs a appelé les femmes travaillant à temps partiel à effectuer plus d'heures.

Graphique 8 : Durée annuelle du travail, emploi total, en heures



Source : OCDE.

2. Evolution des taux d'activité et des taux de chômage par âge et par genre

La situation des seniors, en termes d'activité et d'inactivité, est très particulière aux Pays-Bas, en comparaison avec la situation moyenne dans les pays de l'OCDE. En premier lieu, le taux d'emploi des actifs âgés de 60 à 64 ans est très faible : 23 % de la population, contre 28 % pour les pays de l'OCDE en 2005, cet écart étant inégalement réparti entre les hommes et les femmes, leurs taux d'emploi respectifs étant inférieurs de 8 et 3 points à ceux de l'OCDE.

En deuxième lieu, la proportion des personnes comptabilisées comme malades ou en invalidité est très élevée chez les plus de 60 ans (tableau 1), hommes et femmes confondus :

en moyenne 17 %, soit le double de la moyenne pour les pays de l'OCDE. Les femmes âgées entre 50 et 59 ans ont aussi largement recours au système d'invalidité, contrairement aux hommes de la même classe d'âge, qui se trouvent peu ou prou dans la moyenne de l'OCDE. Le recours important à ce système de la part des seniors a été longtemps considéré comme une phase de transition vers la retraite, voire la préretraite. Comme on le verra par la suite, cette logique a été remise en cause depuis que les Pays-Bas ont vu leur croissance économique ralentir.

En troisième lieu, la retraite intervient véritablement entre 60 et 64 ans, sauf pour une petite proportion des femmes âgées entre 55 et 59 ans. Avant 60 ans, la retraite reste un phénomène très marginal, notamment en comparaison avec la situation moyenne dans les pays de l'OCDE : 16 % de la classe d'âge entre 55 et 59 ans sont déjà en retraite, contre 10 % dans le cas des Pays-Bas. Ceci est dû au système de préretraite qui a lui aussi été remis en question récemment.

Le taux de chômage des seniors est très proche de la moyenne de l'OCDE et en hausse depuis 2001 où, cette fois, il s'écartait de cette moyenne. En 2005, le taux de chômage était de 2 % pour les 55-59 ans et de 0,7 % pour les 60-64 ans. En 2001, il était de 0,8 % pour les 55-59 ans (contre 2,2% dans la moyenne de l'OCDE) et 0,4 % pour les 60-64 ans (contre 0,8 % en moyenne dans l'OCDE).

Tableau 1 : Situation sur le marché du travail par âge et par genre, 2004

En % de la population en âge de travailler pour chaque groupe correspondant

	30-49		50-54		55-59		60-64	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Actifs	94,5	78,7	89,7	67,7	78,3	47,4	32,9	16,9
Employés	91,1	75,3	86,6	65,0	75,2	46,1	31,8	16,5
Chômeurs	3,4	3,4	3,1	2,7	3,1	1,2	1,1	0,4
Inactifs	5,5	21,3	10,3	32,3	21,7	52,6	67,1	83,1
Retraités	0	0	0,3	2,3	6,9	13,7	45,1	47,8
Malades ou Invalides	2,3	5,4	7,3	12,0	11,0	17,2	16,1	17,5
Autres*	3,2	15,9	2,8	18,0	3,8	21,7	5,9	17,8

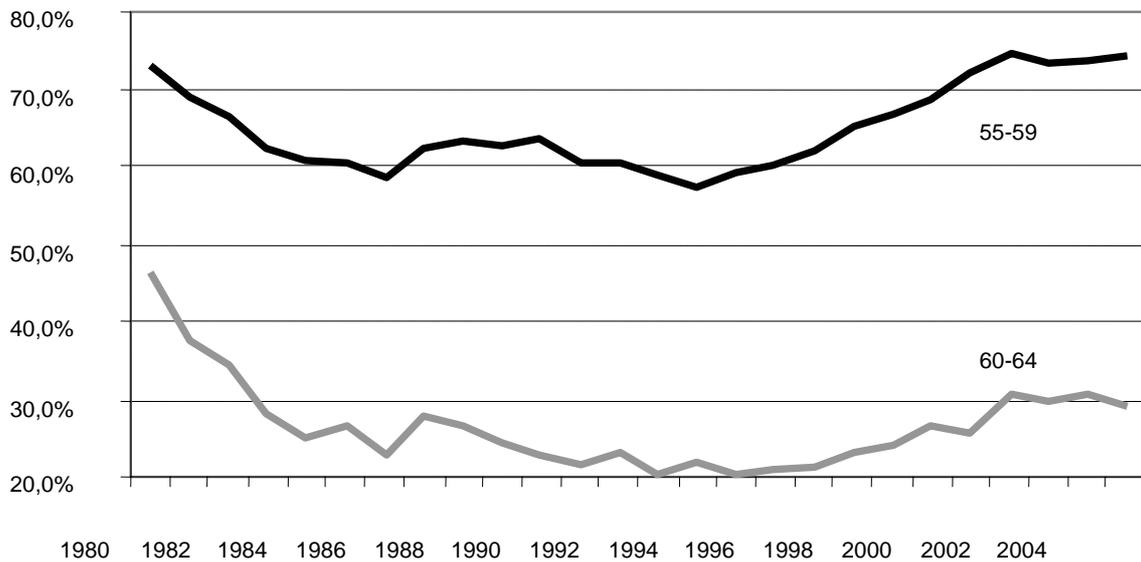
* Personnes au foyer pour raisons familiales, personnes découragées et autres.

Source : OCDE, à partir des enquêtes emploi.

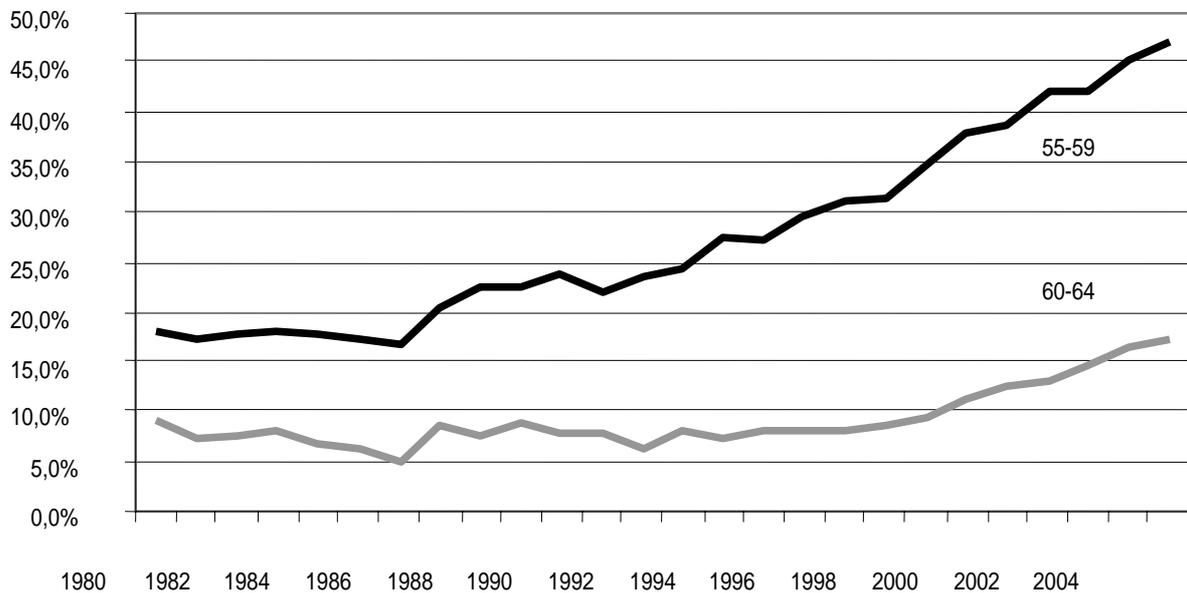
L'évolution des taux d'emploi depuis le début des années 1980 (graphique 9) montre une augmentation progressive du taux d'emploi des femmes âgées de plus de 55 ans mais à partir de niveaux très bas. Le taux d'emploi des femmes appartenant à la tranche d'âges 60-64 ans a ainsi beaucoup augmenté depuis 1994, passant de 7 % à 17 % en 2005, tandis que le taux d'emploi des hommes augmentait de 7 points pour s'établir à 29 % en 2005. En fait, contrairement à ceux des femmes, les taux d'emploi des hommes âgés de plus de 55 ans ont subi trois phases distinctes : une phase de baisse prononcée jusqu'au milieu des années quatre-vingt, une période de stagnation qui a duré une dizaine d'années, puis, à partir de 1995, une remontée, irrégulière pour les 55-59 ans, jusqu'au nouveau millénaire. Cette remontée a coïncidé avec une période de croissance relativement soutenue, et la décroissance apparue en 2002-2003 est intervenue alors que cette période de croissance semblait révolue.

Graphique 9 : Taux d'emploi par âge et par genre, Pays-Bas, 1980-2005

Hommes



Femmes



Source : OCDE.

La structure de l'emploi occupé, en fonction du temps de travail hebdomadaire, pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans (tableau 2) met en évidence la réduction de leur temps de travail, comparativement à l'ensemble des travailleurs. Depuis 2000, la proportion d'emplois d'une durée de travail supérieure à 40 heures hebdomadaires a perdu 5 points chez les

travailleurs de plus de 55 ans, contre une baisse de 2 points pour le total des travailleurs. Dans le même temps, les emplois entre 1 et 19 heures hebdomadaires ont pris la première place chez les travailleurs âgés de plus de 60 ans (34 % contre 28 % des emplois pour les emplois d'une durée supérieure à 40 heures hebdomadaires). Pour les travailleurs entre 55 et 59 ans, toutes les durées de travail, hormis celle supérieure à 40 heures hebdomadaires ont vu leur part augmenter.

Cette tendance des seniors à accepter des emplois à temps de travail réduit est très inégalement répartie entre hommes et femmes et entre âges : plus de la moitié des femmes en activité de 60 à 64 ans travaillent moins de 20 heures par semaine, et 75 % travaillent moins de 30 heures par semaine. Pour l'ensemble des femmes en activité, tous âges confondus, ces chiffres sont respectivement de 35 % et 60 %. Les hommes de 60 à 64 ans en activité ne sont que 22 % à travailler moins de 20 heures par semaine (11% pour l'ensemble des hommes en activité tous âges confondus) et 35 % à travailler moins de 30 heures (15% pour les hommes tous âges confondus).

Les hommes seniors, contrairement aux femmes seniors, sont nombreux à continuer d'exercer des activités à temps plein : 45 % des hommes entre 55 et 59 ans travaillent plus de 40 heures par semaine, et ils sont encore 38 % entre 60 et 64 ans. Les femmes ne sont pas cependant seules à subir une baisse de leur temps de travail : les proportions d'hommes âgés entre 60 et 64 ans qui travaillent moins de 20 heures et moins de 30 heures par semaine sont respectivement 2 fois et 3 fois plus élevées que les mêmes proportions pour les hommes en activité, tous âges confondus.

Tableau 2 : Fréquence de l'emploi selon les durées hebdomadaires de travail et par genre

			Sexe		Hommes et Femmes						
			Status professionnel		Emploi total						
			Fréquence		Annuelle						
			Temps		2000	2001	2002	2003	2004	2005	
Pays	Age	Tranches horaires	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
France	55 à 59	1 à 19 heures	11,1	10,7	<u>10,8</u>	<u>10,7</u>	10,1	9,8			
		20 à 29 heures	11,2	11,0	<u>9,7</u>	<u>8,7</u>	9,1	9,8			
		30 à 34 heures	5,7	5,0	<u>5,4</u>	<u>6,7</u>	5,3	5,5			
		35 à 39 heures	49,5	50,2	<u>50,9</u>	<u>41,8</u>	42,3	44,3			
		40 heures et plus	22,5	23,1	<u>23,2</u>	<u>32,0</u>	33,1	30,6			
	60 à 64	1 à 19 heures	20,1	20,7	<u>19,2</u>	<u>14,3</u>	14,2	17,8			
		20 à 29 heures	11,6	11,8	<u>11,3</u>	<u>10,8</u>	11,7	8,5			
		30 à 34 heures	7,5	3,6	<u>4,7</u>	<u>5,1</u>	4,4	6,0			
		35 à 39 heures	32,1	36,8	<u>34,4</u>	<u>28,8</u>	28,7	28,3			
	Total	40 heures et plus	28,7	27,1	<u>30,3</u>	<u>41,0</u>	41,1	39,4			
		1 à 19 heures	5,6	5,7	<u>5,8</u>	<u>5,8</u>	6,1	6,0			
		20 à 29 heures	9,8	9,2	<u>9,0</u>	<u>8,3</u>	8,5	8,8			
		30 à 34 heures	7,0	6,8	<u>6,4</u>	<u>6,8</u>	6,8	6,9			
		35 à 39 heures	60,2	61,2	<u>62,3</u>	<u>54,6</u>	53,5	52,6			
	Pays Bas	55 à 59	40 heures et plus	17,4	17,2	<u>16,6</u>	<u>24,5</u>	25,2	25,7		
			1 à 19 heures	17,5	18,1	18,0	18,2	17,9	18,5		
20 à 29 heures			14,0	14,6	14,9	15,2	15,8	15,4			
30 à 34 heures			10,4	10,8	10,8	11,3	11,6	12,8			
35 à 39 heures			22,9	25,6	25,8	24,6	24,8	23,5			
60 à 64		40 heures et plus	35,2	30,8	30,5	30,7	29,8	29,8			
		1 à 19 heures	31,0	31,5	35,7	34,5	33,1	33,7			
		20 à 29 heures	17,5	17,8	15,2	16,1	15,2	15,5			
		30 à 34 heures	7,0	7,8	7,4	8,2	9,1	10,7			
Total		35 à 39 heures	12,0	13,8	13,5	12,0	15,4	12,6			
		40 heures et plus	32,4	29,1	28,2	29,2	27,2	27,5			
		1 à 19 heures	20,0	20,5	20,8	21,0	21,3	21,7			
		20 à 29 heures	12,5	13,0	13,5	14,0	14,2	14,5			
		30 à 34 heures	9,2	9,3	10,0	10,6	10,7	10,6			
Total		35 à 39 heures	25,6	25,5	24,8	24,0	23,4	22,5			
		40 heures et plus	32,6	31,7	30,9	30,5	30,5	30,7			

Source : OCDE, à partir des enquêtes emploi.

Tableau 2 (suite)

			Sexe Femmes					
			Status professionnel Emploi total					
			Fréquence Annuelle					
			Temps					
			2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pays	Age	Tranches horaires						
France	55 à 59	1 à 19 heures	17,7	17,6	<u>17,3</u>	<u>17,1</u>	16,5	15,0
		20 à 29 heures	16,8	18,2	<u>15,6</u>	<u>13,8</u>	14,6	14,8
		30 à 34 heures	8,3	7,1	<u>8,2</u>	<u>10,2</u>	8,2	8,7
		35 à 39 heures	41,4	41,9	<u>43,9</u>	<u>39,5</u>	38,2	41,0
		40 heures et plus	15,7	15,3	<u>15,0</u>	<u>19,4</u>	22,4	20,5
	60 à 64	1 à 19 heures	27,8	28,3	<u>27,9</u>	<u>22,0</u>	21,8	25,5
		20 à 29 heures	14,8	14,9	<u>14,4</u>	<u>16,1</u>	16,6	11,9
		30 à 34 heures	8,7	4,8	<u>5,9</u>	<u>7,3</u>	5,7	7,2
		35 à 39 heures	30,8	34,8	<u>30,8</u>	<u>26,7</u>	28,8	31,1
		40 heures et plus	17,9	17,2	<u>21,0</u>	<u>27,9</u>	27,0	24,2
	Total	1 à 19 heures	9,5	9,5	<u>9,7</u>	<u>9,9</u>	10,4	10,2
		20 à 29 heures	16,1	15,5	<u>15,1</u>	<u>14,2</u>	14,6	14,6
		30 à 34 heures	11,1	11,0	<u>10,1</u>	<u>10,8</u>	11,0	11,1
		35 à 39 heures	51,7	52,6	<u>54,0</u>	<u>50,0</u>	48,0	48,0
		40 heures et plus	11,5	11,4	<u>11,1</u>	<u>15,2</u>	16,0	16,2
	Pays Bas	55 à 59	1 à 19 heures	40,3	39,0	38,0	39,1	37,9
20 à 29 heures			25,5	26,0	29,3	28,9	30,8	28,9
30 à 34 heures			12,6	14,5	13,0	13,9	13,5	16,5
35 à 39 heures			10,9	12,5	11,7	10,4	10,3	10,7
40 heures et plus			10,7	8,1	8,0	7,8	7,4	6,1
60 à 64		1 à 19 heures	58,4	52,4	61,4	56,0	51,3	55,1
		20 à 29 heures	23,0	21,3	19,7	19,8	21,7	20,8
		30 à 34 heures	5,0	8,9	6,4	6,3	8,8	10,2
		35 à 39 heures	6,3	4,0	4,7	8,1	7,8	5,3
		40 heures et plus	7,3	13,4	7,8	9,8	10,5	8,6
Total		1 à 19 heures	34,0	34,2	33,9	34,3	34,2	34,8
		20 à 29 heures	23,5	24,2	25,2	25,7	26,3	26,5
		30 à 34 heures	13,5	13,3	14,1	14,6	14,6	14,4
		35 à 39 heures	16,2	16,2	15,8	14,8	14,7	13,9
		40 heures et plus	12,8	12,1	11,1	10,6	10,2	10,5

Source : OCDE, à partir des enquêtes emploi.

			Sexe					
			Hommes					
			Statut professionnel					
			Emploi total					
			Fréquence					
			Annuelle					
			Temps					
			2000	2001	2002	2003	2004	2005
Pays	Age	Tranches horaires						
France	55 à 59	1 à 19 heures	4,9	4,7	5,0	5,0	4,7	4,7
		20 à 29 heures	5,9	4,6	4,3	4,1	4,4	5,0
		30 à 34 heures	3,2	3,1	2,9	3,6	2,8	2,4
		35 à 39 heures	57,1	57,7	57,2	43,8	45,8	47,5
		40 heures et plus	28,9	30,0	30,6	43,4	42,3	40,4
	60 à 64	1 à 19 heures	10,2	12,4	9,1	5,8	7,0	9,7
		20 à 29 heures	7,5	8,3	7,7	5,0	7,1	4,8
		30 à 34 heures	5,9	2,3	3,3	2,6	3,1	4,8
		35 à 39 heures	33,8	39,1	38,6	31,2	28,6	25,4
		40 heures et plus	42,6	38,0	41,3	55,4	54,2	55,2
	Total	1 à 19 heures	2,0	2,1	2,2	2,1	2,2	2,3
		20 à 29 heures	3,9	3,4	3,3	3,0	3,0	3,6
		30 à 34 heures	3,1	3,1	2,9	3,3	3,0	3,0
		35 à 39 heures	68,0	69,0	69,9	58,7	58,4	56,7
		40 heures et plus	22,9	22,4	21,7	32,8	33,4	34,4
	Pays Bas	55 à 59	1 à 19 heures	5,0	6,0	7,0	5,7	5,9
20 à 29 heures			7,6	7,9	7,0	7,0	6,8	6,8
30 à 34 heures			9,2	8,7	9,7	9,8	10,5	10,5
35 à 39 heures			29,5	33,3	33,5	33,1	33,5	31,6
40 heures et plus			48,7	44,1	42,9	44,3	43,3	44,8
60 à 64		1 à 19 heures	19,2	21,4	23,9	24,7	23,8	21,8
		20 à 29 heures	15,1	16,0	13,1	14,4	11,9	12,6
		30 à 34 heures	7,9	7,3	7,8	9,0	9,3	10,9
		35 à 39 heures	14,5	18,6	17,6	13,8	19,2	16,7
		40 heures et plus	43,2	36,6	37,6	38,1	35,8	38,0
Total		1 à 19 heures	9,4	9,8	10,5	10,3	10,9	11,0
		20 à 29 heures	4,2	4,3	4,5	4,7	4,5	4,6
		30 à 34 heures	6,0	6,3	6,9	7,3	7,5	7,4
		35 à 39 heures	32,7	32,8	31,9	31,4	30,3	29,5
		40 heures et plus	47,7	46,8	46,3	46,3	46,8	47,4

Source : OCDE, à partir des enquêtes emploi.

La précarité de l'emploi touche principalement les jeunes, mais la part d'emplois précaires pour les travailleurs âgés de 60 à 64 ans est presque le double de celle des travailleurs âgés entre 55 et 59 ans : respectivement 2 % pour les hommes et 6 % pour les femmes âgés entre 55 et 59 ans, contre 6 % pour les hommes et 13 % pour les femmes âgés de 60 à 64 ans. De plus cette proportion a fortement augmenté depuis 1995 (OCDE, 2005). La part des *seniors* qui bénéficient de contrats d'emplois aidés (15 % en 2003) est légèrement supérieure à la moyenne pour l'ensemble de la population.

3. Systèmes de retraite et incitations à la poursuite d'activité : les réformes récentes

Les difficultés conjoncturelles rencontrées par les Pays-Bas, ajoutées au vieillissement de la population (le ratio entre les personnes de plus de 65 ans et celles de moins de 65 ans devrait passer selon Eurostat de 20,5 % en 2005 à 29 % en 2020, 37 % en 2030, 43 % en 2040, puis 41 % en 2050) ont amené les autorités néerlandaises à mettre en œuvre de nombreuses réformes structurelles. Celles-ci ont touché le régime de retraite, celui de préretraite, le régime d'indemnisation pour invalidité et le régime d'indemnisation chômage.

3.1 Régime de retraite

L'âge officiel de départ à la retraite est 65 ans mais, l'âge effectif est nettement plus bas : 61 ans pour les hommes et 59 ans pour les femmes, estimés sur la période 1997-2002 par l'OCDE sur la base des enquêtes emploi.

Les principaux changements intervenus dans le système de retraite et ayant eu un impact sur le maintien des seniors dans leur emploi ou sur leur reprise d'emploi ont consisté dans l'introduction de la neutralité actuarielle dans les droits afférents aux régimes spéciaux (*collective occupational pension schemes*).

Le système de retraite des Pays-Bas est constitué de trois piliers :

1. le régime obligatoire par répartition, dont les prestations représentent 40 % des revenus des retraités de plus de 65 ans ;
2. les régimes spéciaux, à caractère professionnel, qui fonctionnent par capitalisation, et dont les prestations représentent également 40 % des revenus des retraités de plus de 65 ans ;
3. des régimes privés de retraite, facultatifs, qui fonctionnent par capitalisation.

La retraite totale perçue par les salariés correspond généralement à 70 % du dernier salaire ou du salaire moyen sur toute la carrière.

Le régime par répartition a trois spécificités. Tout d'abord, contrairement aux deux autres régimes, il ne verse pas de prestations avant 65 ans. Par ailleurs, les montants ne dépendent pas du revenu des personnes : un célibataire recevra 70 % du salaire net minimum, tandis qu'un couple recevra 100 % de ce salaire si ses deux membres ont cotisé durant quarante ans, sans interruption. Enfin, le système d'indexation, basé sur la croissance moyenne des salaires issue des accords collectifs de branche, peut être interrompu : ce fut le cas au début des années 1990, mais aussi depuis 2004.

Le deuxième pilier, les régimes spéciaux, qui couvrait 93 % de la population active au 1^{er} janvier 2002⁴⁵, a été réformé au début des années 2000. D'une part, les taux de cotisation ont été régulièrement augmentés, de 10,5 % du salaire brut (dans les régimes privés) en 2002 à près de 15 % en 2005. D'autre part, jusqu'en 2003, les prestations étaient basées uniquement sur le dernier salaire versé : cela était un frein à la transition pour les seniors entre un emploi à temps plein et un emploi à temps partiel. Depuis 2004, 75 % des employés contributeurs sont engagés dans des régimes dont les prestations prennent en compte un salaire moyen sur la carrière réalisée. En outre, dans certains régimes spéciaux, le fait d'accepter un emploi au moins à mi-temps, au cours des dix années précédant l'âge officiel de départ en retraite, peut donner accès à une retraite à taux plein.

L'introduction de la neutralité actuarielle dans le système de retraite professionnel a, pour sa part, eu l'effet de rendre plus flexible l'âge de départ à la retraite, notamment pour les salariés les plus proches de l'âge officiel de départ à la retraite. Depuis 2002, la proportion de contributeurs aux régimes spéciaux pouvant se permettre de partir en retraite entre 60 et 62 ans a considérablement augmenté : seulement 18 % d'entre eux le pouvaient en 2002 ; ils étaient 40 % en 2004. Cela va à l'encontre des politiques généralement souhaitées, mais

⁴⁵ Les régimes spéciaux par branche sont rendus obligatoires par le Ministère des Affaires Sociales et de l'Emploi dès lors que la demande en a été faite par la branche professionnelle.

conforte l'avis du SER⁴⁶ selon lequel les dispositifs institutionnels et légaux aux Pays-Bas sont suffisamment flexibles pour ne pas avoir à être de nouveau réformés.

D'autres mesures ont permis quant à elles d'accroître le taux d'emploi des seniors, notamment les dispenses de cotisations employeurs sur l'indemnisation du chômage, de l'invalidité et de la maladie pour les travailleurs âgés de plus de 65 ans. Comme on l'a vu, ceux-ci restent très peu nombreux et l'effet de cette mesure sur leur taux d'emploi est très faible.

Dans une étude récente, Bovenberg (2007) propose de « réunifier » les régimes professionnels et les régimes purement privés, en les remplaçant par des régimes « spéciaux indépendants » (dits « *stand alone collective pension schemes* »). Ces derniers auraient principalement l'avantage par rapport aux régimes professionnels, d'octroyer aux employés le plein contrôle de leurs régimes de retraite, en excluant les employeurs de leur gestion, et en augmentant la « portabilité des droits de retraite » par rapport aux régimes spéciaux (la transmission des droits de retraite cumulés avec un employeur lors d'un changement d'emploi), d'être moins aléatoires et moins sujets aux imperfections et aux risques des marchés financiers. Certains individus auraient actuellement des difficultés à accéder à des fonds de retraite professionnels à cause de leurs moindres qualifications ou de l'instabilité de leur emploi. Bovenberg n'est pas clair cependant sur le statut des employeurs dans un tel système : contribueraient-ils aussi à ces fonds de retraite « spéciaux indépendants » ? Et dans quelle mesure ces fonds se différencieraient-ils des régimes privés individuels déjà existants ? Le risque encouru est celui d'un affranchissement des employeurs vis-à-vis de leurs obligations de contribuer aux retraites des employés avec pour conséquence, une augmentation du rôle du marché et une exacerbation des inégalités entre les travailleurs plus diplômés et ceux moins formés, moins aptes à gérer tout seuls leurs retraites.

3.2. Régime de préretraite

Les premiers régimes de préretraite ont été introduits, « temporairement », à la fin des années 1970 afin de libérer des emplois pour les jeunes. Le système était alors basé sur le principe de la répartition.

Depuis 1997, le système est financé par capitalisation et l'introduction d'une base actuarielle de la prestation a eu pour effet de retarder l'entrée dans ce régime, voire à dissuader les individus d'y recourir : au début des années 1990, les préretraités représentaient 15 % de l'emploi total des Pays-Bas ; ils n'étaient plus que 9 % en 2002.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, le traitement fiscal préférentiel des systèmes de préretraite a été aboli pour toutes les personnes de moins de 55 ans. Font exception les personnes nées avant 1950 et les individus ayant cotisé 40 années et ayant atteint l'âge de 63 ans, qui peuvent continuer à prendre une préretraite. Les fonds d'épargne de préretraites sont désormais traités comme les fonds d'épargne privés non institutionnels et les cotisations ne sont plus déductibles des impôts. En revanche, il est encore possible de bénéficier d'avantages fiscaux en investissant dans des fonds d'épargne de préretraite mais sous une nouvelle formule, neutre du point de vue actuariel.

⁴⁶ Social and Economic Council of the Netherlands, *Removing barriers to working beyond the age of 65*, SER Advisory Report, mars 2006.

Un compte d'épargne individuel tout au long de la vie a été créé suite aux accords entre les partenaires sociaux et le gouvernement en 2004. Des conditions fiscales préférentielles ont été créées pour les travailleurs à bas revenus. Ce compte peut être utilisé pour les départs en préretraite. Instauré effectivement en 2006, ce « crédit temps » est un dispositif qui permet aux individus de s'assurer eux-mêmes pour avoir un crédit de trois ans qu'ils peuvent utiliser comme ils le souhaitent — élever leurs enfants, partir à la retraite trois ans plus tôt, se former durant leur vie active, etc. — dès qu'ils ont cotisé (12 % du salaire maximum par mois) l'équivalent de 210 % de leur salaire brut annuel. Les modalités sont particulières : les individus bénéficient d'une exonération d'impôts des sommes cotisées mais ils ne peuvent cotiser à un fonds de pension en même temps, et ils doivent donc choisir chaque année quelle est leur priorité. Il s'agit donc là d'une mesure atypique et importante : la privatisation de la préretraite en une assurance individuelle. Son introduction récente n'a cependant pas permis d'en évaluer l'impact, notamment sur le taux d'emploi des travailleurs *seniors*.

3.3. Régime d'invalidité

Une part importante de la population néerlandaise est classée dans la catégorie « invalides ». Nombreux sont les individus qui utilisent ce système comme passerelle vers le régime de préretraite. En 2005, 8 % de la population active percevait des indemnités invalidité. Un quart d'entre eux avait un emploi.

Afin de réduire le taux de 18 % d'individus âgés entre 55 et 59 ans comptabilisés dans le régime d'invalidité en 2001, un certain nombre de modifications a été introduit.

Depuis 1996, les employeurs ont ainsi eu à payer une part plus importante du salaire lorsque les salariés sont malades ou en invalidité. Compte tenu du fait que ces employeurs versaient dans leur grande majorité 100 % du salaire, la période de versement du salaire par les employeurs a été étendue à une année supplémentaire depuis 2004.

En 1997, un système de prime d'assurances portant sur les salariés invalides (le système dit PEMBA) a été introduit. Afin d'éviter des répercussions négatives sur l'embauche des seniors, dont la probabilité de maladie et d'accident est supérieure à celle de travailleurs plus jeunes, les employeurs ont bénéficié de baisses, voire d'exonérations de cotisations. En particulier, depuis 2004, les employeurs sont exonérés de la part fixe de la cotisation invalidité pour tous les salariés en place de plus de 55 ans et pour tous les salariés nouvellement embauchés de plus de 50 ans⁴⁷.

En 2002, le « *Improved Gatekeeper Act* » a placé une responsabilité plus importante sur les employeurs en ce qui concerne les contrôles d'absentéisme et l'invalidité au travail.

L'ensemble de ces mesures a permis de réduire d'un quart en 2003 les flux d'entrée dans le système d'invalidité. Ceux-ci étaient de l'ordre de 70 000 à 100 000 chaque année.

Depuis le 1^{er} janvier 2006, enfin, un nouveau système d'invalidité a été mis en application. Il distingue désormais trois catégories d'individus invalides en fonction de leur degré d'invalidité⁴⁸. Les individus dont le taux d'invalidité est inférieur à 35 % n'ont plus droit à des indemnités. L'employeur doit adapter les conditions de travail du salarié, si cela est nécessaire. Les individus dont le taux d'invalidité est compris entre 35 et 80 % doivent

⁴⁷ Pour éviter les effets d'aubaine, l'exonération n'est valable qu'à condition que le nouvel embauché n'ait pas été dans l'entreprise au cours des 6 mois précédents.

⁴⁸ Avant cette réforme, les droits à indemnités invalidité démarraient pour un taux d'invalidité de 15 %.

continuer de travailler pour percevoir leurs indemnités : celles-ci couvriront intégralement les pertes de salaires, consécutives à la réduction du temps de travail effectué, pourvu que le salarié travaille au moins 50 % du temps équivalent à ses capacités (un salarié invalide à 40 % devra continuer de travailler un tiers d'un temps plein). Pour les individus dont le taux d'invalidité est au moins égal à 80 %), des indemnités équivalentes à 70 % des derniers revenus leur seront versées. Ils seront soumis à des contrôles médicaux pendant les 5 premières années de prise en charge, et pourront, si leur état s'est amélioré, basculer dans la catégorie intermédiaire d'invalidité. La difficulté à évaluer de manière transparente le degré de handicap posera sans doute de nombreux problèmes — les barres des 35 % et des 80 % seront sans doute plus difficiles à franchir que par le passé, à état de santé égal — mais il est certain que la baisse des entrées dans le régime d'invalidité va se prolonger. L'objectif des autorités néerlandaises est de ramener le nombre de flux d'entrants à 25 000 par an. En compensation, les indemnités équivaudront à 75 % des derniers revenus (au lieu de 70 %) dès juillet 2007, avec effet rétroactif depuis janvier 2006, à condition toutefois que le nombre d'entrants ait bel et bien diminué.

3.4. Le régime d'indemnisation chômage

Le régime d'indemnisation chômage aux Pays-Bas a été réformé à plusieurs reprises au cours de la dernière décennie. Nous nous concentrons sur les nouvelles dispositions à l'égard des seniors et en particulier sur la réforme de 2004. D'autres réformes figurent sur l'agenda politique de l'année 2006.

Premièrement, depuis le 1^{er} janvier 2004, l'indemnisation complémentaire (s'élevant à 70 % du salaire minimum et servant de passerelle vers la retraite pour les chômeurs âgés) a été abolie pour les individus au chômage depuis le 11 août 2003. Deuxièmement, la durée des allocations chômage proprement dites ne dépend désormais que de l'expérience antérieure de travail ; auparavant, elle variait aussi avec l'âge du chômeur. La durée des allocations chômage étant fonction de la durée de cotisation, donc de la durée des emplois antérieurs, elle peut s'étaler sur 4 ou 5 années. Cependant la proportion de seniors en situation de chômage est assez faible, en comparaison internationale ; l'impact de la mesure d'abolition est forcément marginal.

Une autre modification légale est intervenue, qui témoigne du changement de philosophie politique intervenu aux Pays-Bas, inspirée par le *Workfare* britannique. Depuis 1982, les chômeurs âgés d'au moins 57 ans et demi étaient exemptés de recherche d'emploi. Depuis le 1^{er} janvier 2004, ils ont pratiquement tous l'obligation de chercher du travail. En sont dispensés les individus entrant au chômage à 64 ans ; ceux passant du régime d'invalidité au régime d'indemnisation chômage et dont l'âge au 31 janvier 2003 était d'au moins 57 ans et demi ; les chômeurs de longue durée (au moins un an) et ceux considérés comme « non employables » par les services de l'emploi ou les municipalités (depuis peu, l'intégration des chômeurs est faite au niveau des collectivités locales).

3.5. Régime fiscal préférentiel

Depuis la réforme de 2001, le système fiscal néerlandais comporte des crédits d'impôts indépendants du niveau des revenus du travail pour les personnes employées, dans le but de combattre les trappes à pauvreté et de stimuler l'activité. En avril 2002, cette déduction fiscale a été sensiblement accrue pour les individus âgés de plus de 57 ans, ceci afin de les inciter à

conserver ou à reprendre effectivement un emploi. Les abattements augmentent avec l'âge des seniors, ceci par rapport à un seuil, qui est fixé aux alentours du salaire minimum. Les employés percevant un salaire supérieur au seuil ont droit à des réductions inférieures. Etant donné le système de prélèvement à la source en vigueur, ces réductions sont opérées « automatiquement » par les employeurs. Pour les travailleurs âgés de 60 à 61 ans et de 62 à 64 ans, la déduction est supérieure à celle des travailleurs âgés de moins de 57 ans de 38 % et 57 % respectivement, en 2005. Le montant de la déduction pour un travailleur de moins de 57 ans en 2005 était de 1 287 euros, pour un revenu plafond net de 17 733 euros. Cette déduction différenciée et prenant désormais en compte un revenu net plafond a été mise en place pour contrecarrer les incitations à entrer dans un régime de préretraite.

Selon certaines estimations citées par l'OCDE (2005), cette réforme aurait un impact positif sur l'offre de travail des seniors (+ 0,16 %), mais négatif pour le reste de la population, avec un effet net positif mais faible (+ 0,10 %). De plus, la dégressivité des abattements d'impôts pourraient conduire certains seniors dont le salaire en équivalent temps plein s'écarte du SMIC à opter pour des emplois à temps partiel, afin de bénéficier de réductions d'impôts plus importantes.

4. Marché du travail et emploi des seniors

4.1. Salaires et coûts du travail

Un des obstacles à l'emploi des *seniors* serait leur coût élevé pour l'entreprise relativement à une productivité du travail qu'on estime décroissante avec l'âge. Selon les résultats d'une enquête auprès des employeurs néerlandais conduite en 2003 par l'agence nationale de statistiques (Remery *et al.*, 2003), la majorité des employeurs considèrerait que l'augmentation de l'emploi des seniors se traduirait par une augmentation des coûts de production et seulement une faible minorité prévoyait une augmentation de la productivité. Les gains en termes d'expérience étaient en revanche reconnus par la majorité. Selon une autre enquête conduite la même année (De Koning *et al.*, 2003), les employeurs néerlandais seraient favorables à l'emploi des travailleurs âgés : 80 % des interviewés ne voyant aucune différence entre les travailleurs âgés de plus de 55 ans et ceux plus jeunes.

En 2001, le gouvernement néerlandais a créé une « *Taskforce* » pour les travailleurs âgés, avec trois objectifs : la promotion d'une nouvelle vision de l'emploi des travailleurs âgés⁴⁹ ; la collecte et la diffusion des bonnes pratiques ; et la création d'un centre de renseignements pour les employeurs et les employés des PME (petites et moyennes entreprises).

La majorité des conventions collectives aux Pays-Bas prévoit, pour les seniors, des dispositifs spécifiques en matière d'horaires, d'organisation du travail, et de formation professionnelle. En outre, environ 14 % des accords prévoient une rémunération en relation avec la productivité des travailleurs, sans faire mention de différences de productivité liées à l'âge.

Les réductions de charges sur les bas salaires pour les employeurs (SPAK), créées en 1996 et supprimées progressivement de 2003 à 2005, ne touchaient que marginalement les seniors :

⁴⁹ Un concept qui a pris sa source dans l'expérience finlandaise.

selon les estimations, 11 % de l'ensemble de travailleurs était concerné en 2001 et, parmi ces travailleurs concernés, seul 14 % était âgé de 60 ans ou plus.

En revanche, en 2004, les cotisations invalidité des employeurs ont été réduites pour les seniors. Cela représente une baisse d'environ 5 % des coûts du travail pour cette classe d'âge. Les montants en jeu sont inférieurs au SPAK, celui-ci était égal au plus à 1 090 euros en 2004, alors que l'exemption de l'assurance invalidité est d'environ 750 euros pour un *senior* percevant le salaire minimum. Comme pour le SPAK, des effets d'aubaine pourraient cependant être importants et remettre en cause la mesure.

Dernièrement, fin 2006, les trois plus importantes organisations patronales (la confédération de l'industrie néerlandaise et des employeurs, la confédération néerlandaise des PME et l'association générale des employeurs de l'industrie) ont réclamé l'élimination des augmentations salariales automatiques liées à l'ancienneté des travailleurs âgés. Cette requête a été rejetée par la fédération des syndicats d'employés.

4.2. Formation professionnelle

Dans tous les pays de l'OCDE, la formation professionnelle s'adresse moins aux seniors qu'aux travailleurs plus jeunes. De plus, les travailleurs moins qualifiés bénéficient moins souvent que les autres de la formation continue. Or, une large proportion de travailleurs âgés aux Pays-Bas a un niveau de qualification faible (35 % contre 30 % pour les autres groupes). Il n'est donc pas étonnant qu'aux Pays-Bas, la proportion de travailleurs âgés en formation continue soit moindre que pour les autres classes d'âge, un facteur commun à beaucoup des pays de l'OCDE.

Tableau 3 : Participation à une activité de formation en 2005 (% de bénéficiaires)

Union européenne (25 pays)			
	Total	Hommes	Femmes
TOTAL	42	43	41
Entre 25 et 34 ans	50	51	50
Entre 35 et 44 ans	45	45	45
Entre 45 et 54 ans	40	41	40
Entre 55 et 64 ans	30	31	28
Pays-Bas			
	Total	Hommes	Femmes
TOTAL	42	44	39
Entre 25 et 34 ans	51	53	48
Entre 25 et 44 ans	44	47	40
Entre 45 et 54 ans	39	40	39
Entre 55 et 64 ans	30	33	27

Source : Eurostat (2005).

En 1996 les partenaires sociaux ont signé un accord sur la nécessité d'augmenter la formation continue des travailleurs. Presque tous les accords de négociations collectives prévoit des mesures spécifiques pour la formation des *seniors* en entreprises. En revanche, la réduction d'impôts pour les employeurs concernant les dépenses liées à la formation continue

des travailleurs âgés de plus de 40 ans, créée en 1998, a été supprimée en 2004, car la mesure n'aurait pas eu d'impact. En 2005, les Pays-Bas sont juste dans la moyenne de l'UE25 pour la participation à une activité de formation, tant pour l'ensemble des travailleurs que pour les seniors ; les femmes y sont même relativement plus discriminées.

4.3. Mesures anti-discrimination

La constitution néerlandaise interdit de discriminer entre différentes catégories d'individus, que ce soit par rapport à leur genre, race, religion ou toute autre situation. L'âge n'était pas explicitement mentionné. La question de la discrimination des seniors a été abordée suite à la directive européenne en la matière en novembre 2000. Depuis mai 2004, la loi interdit explicitement la discrimination des seniors. A titre d'exemple, les entreprises ne peuvent plus licencier les travailleurs plus âgés en premier.

Selon des estimations issues de l'enquête sur les conditions de travail de Eurofound (voir Houtman, 2007), les travailleurs âgés feraient davantage l'objet de comportements discriminatoires sur le lieu de travail aux Pays-Bas que dans d'autres pays de la Communauté (OCDE, 2005) mais ce résultat doit être relativisé compte tenu des différentes proportions de travailleurs âgés dans les pays considérés et aussi de la petite taille de l'échantillon étudié. Dans une étude plus récente (voir Parent-Thirion *et al.*, 2007), Eurofound montre que la perception des discriminations liées à l'âge n'a pas changé entre 2000 et 2005, relativisant dès lors la portée de la loi instaurée en 2004.

Des mesures spécifiques « anti-discrimination » visant les travailleurs handicapés ont été prises en décembre 2003⁵⁰. Compte tenu de la forte proportion de travailleurs âgés qui sont en « incapacité », ces mesures touchent indirectement aussi à la discrimination envers les seniors.

5. Revenus, pensions et pauvreté

Casey et Yamada (2002) fournissent des informations précises les revenus des personnes âgées en retraite et préretraite aux Pays-Bas dans leur étude basée principalement sur les données du *Luxembourg Income Study*. Le revenu médian après impôts décroît pour les personnes âgées de 55 à 64 ans aux Pays-Bas, plus qu'en Suède mais moins qu'au Royaume-Uni. Les personnes âgées de 55 à 64 ans ont un revenu médian après impôts égal à 95 % de celui de la population comprise entre 18 et 64 ans, alors que cette proportion est de 90 % au Royaume-Uni et de 113 % en Suède. Leur revenu après impôts est de 87 % de celui de la population âgée de 45 à 54 ans, contre 95 % en Suède et 77 % au Royaume-Uni.

Si on regarde la proportion de personnes âgées de 60 à 64 ans qui ont des revenus se situant dans le 5^{ème} quintile plus bas des revenus de la population entière et cela par rapport à leur situation sur le marché du travail, 5 % des préretraités sont concernés (contre 16 % au Royaume-Uni et 8 % en Suède). En revanche, cette proportion monte à 46 % pour les personnes âgées de 60 à 64 ans qui ne touchent ni pension ni assurance chômage — ce groupe inclut donc les handicapés et les bénéficiaires des minima sociaux.

⁵⁰ La loi pour la réintégration des travailleurs handicapés (REA) prévoit des aides financières pour les employeurs. La loi (WSW) promeut l'emploi des travailleurs handicapés.

Environ 12 % des personnes âgées de 60 à 64 ans touchent des minima sociaux aux Pays-Bas ; les montants des allocations représentent en moyenne 45 % de leurs revenus totaux après impôts. En revanche, 55 % des personnes âgées de 60 à 64 ans perçoivent une retraite complémentaire, issue des régimes spéciaux ou des régimes privés, celle-ci représentant alors en moyenne 98 % de leurs revenus après impôts (Casey et Yamada, 2002, tableau 4.1, p.45). Ces derniers sont égaux à 111 % des revenus moyens après impôts de la population dans la tranche d'âges 60-64 ans (Casey et Yamada, 2002, tableau 4.3, p.46). Les bénéficiaires de retraites privées âgés de 60 à 64 ans sont donc en moyenne plus aisés que le reste de la population dans cette classe d'âge.

De plus, 95 % des préretraités hommes âgés de 60 à 64 ans touchent une retraite privée, alors que seulement 8 % perçoivent une retraite publique, certains pouvant combiner les deux. Après 65 ans, la proportion de retraités hommes bénéficiaires d'une retraite publique monte à 95 %, alors que 85 % touchent une retraite privée (Casey et Yamada, 2002, tableau 4.4, p.47).

Le taux de pauvreté est de 13 % pour la population néerlandaise alors qu'il n'est que de 6 % pour les hommes âgés de plus de 65 ans et de 7 % pour les femmes âgées de plus de 65 ans.

Conclusion

Durcissement des conditions d'accès à certains régimes, principalement le régime d'invalidité, mais aussi celui des préretraites et facilitation d'une seconde carrière professionnelle après l'âge légal de départ en retraite, sans perte de pensions, sont les deux principaux moyens employés par les Pays-Bas pour accroître le taux d'emploi des seniors. Plutôt qu'un système de flexisécurité comme en Europe du Nord, les Pays-Bas semblent donc avoir adopté un régime de *Workfare* à la britannique, plus favorable à la valeur « travail » qu'à la valeur « sécurité ».

Les récentes bonnes performances des Pays-Bas en termes de taux d'emploi et de taux d'activité des *seniors*, principalement des femmes, qui légitiment ce changement de paradigme, ne doivent pas faire oublier cependant que le coût en retombe largement sur les personnes moyennement invalides, dont on n'a pas l'assurance que leurs conditions de travail ont effectivement été adaptées à leurs handicaps, ainsi qu'aux femmes dont le temps de travail s'affaiblit durablement au cours de leur carrière professionnelle et leur permet sans doute difficilement de subvenir de manière autonome à leurs besoins.

Bibliographie

- BOULIN J.-Y. et G. CETTE (1997), « Réduire la durée du temps de travail : l'exemple des Pays-Bas », *Futuribles*, 222, juillet-août.
- BOVENBERG A.-L. (2007), « Frontiers in pension finance and reform: institutional innovation in the Netherlands », *mimeo*, présenté à la conférence 'Frontiers in Pension Finance and Reform', DNB-Netspar-IOPS, Amsterdam.
- BRUNO C. et V. CHAUVIN (1998), « Les Pays-Bas : une société à flexibilité limitée », *Revue de l'OFCE*, n° 64, janvier.

- CASEY, B. ET YAMADA A. (2002), « Getting older, getting poorer ? », *OECD Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, No. 60.
- DE KONING J. ET AL (2003), « Meer vrouwen en ouderen aan het werk : wat zijn de raandvoorwaarden voor wergevers » (More women and older people et work : what are the consequences for employers ?), *SEOR*, Rotterdam.
- EUWALS R. (2007), « Part-time employment in the Netherlands: facts, futuredevelopments and policy », *EFN Spring 2007 Report, Annex 6.3*, EUROFRAME, mars¹.
- HOUTMAN I. (2007), Quality in work and employment – The Netherlands, *Eurofound*, 29 juin.
- NAUTA A. (2005), Health and employability of older workers, *Eurofound*, 26 avril.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, juin, Paris.
- OCDE (2005), *Ageing and Employment Policies*, Netherlands, Paris : OECD Publishing.
- A. PARENT-THIRION A., E. FERNANDEZ MACIAS, J. HURLEY et G. VERMEYLEN (2007), *Fourth European Working Conditions Survey*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities,.
- PERIVIER H. (2004), « Emploi des mères et garde des jeunes enfants en Europe », *Revue de l'OFCE*, « Travail des femmes et inégalités », n°90, juillet.
- REMERY C. ET AL. (2003), « Managing an aging workforce and a tight labor market: views held by Dutch employers », *Population Research and Policy Review*, Kluwer Academic Publishers.
- SALVERDA W. (2003), « Does low Dutch unemployment reflect superior performance or labour market transformation ? », Ford Foundation Project, Constructing a New Cross-National Architecture for Labor Market Statistics, avril (paru in B. Bluestone et A. Sharpe (eds.), *A New Architecture for Labor Market Statistics*, University of Chicago Press).

L'emploi des seniors au Royaume-Uni

Catherine Mathieu

En 2005, le Royaume-Uni était au troisième rang de l'UE15 pour le taux d'activité des « seniors »⁵¹ derrière la Suède et le Danemark (avec un taux de 58 % pour les 55-64 ans, contre respectivement 73 et 61 %). Le taux d'emploi des seniors est aussi au troisième rang dans l'UE15. Les taux d'emploi ont progressé depuis 1997 de près de 6 points pour les hommes âgés de 55-64 ans, plus nettement pour les femmes de 55-59 ans (12 points), de 4 points pour les femmes de 60-64 ans. Ils restent cependant inférieurs à ceux de la Suède.

La hausse des taux d'emploi des seniors qui a débuté en 1997, s'est effectuée dans une période de croissance soutenue et de baisse globale du taux de chômage, qui n'était plus que de 4,6 % en 2005. Les taux d'emploi des seniors avaient par contre baissé lors de la récession de 1990-1992, surtout chez les hommes. L'évolution des taux d'emploi des seniors s'est donc faite au Royaume-Uni dans le même sens que la croissance.

Le gouvernement britannique s'est fixé un objectif de 80 % du taux d'emploi global, taux qui était en 2005 de 72,6 %. En ce qui concerne les seniors, le taux d'emploi est déjà de 57 %, soit nettement au-dessus de l'objectif de Lisbonne. L'objectif du gouvernement est de réduire l'écart entre le taux d'emploi des plus de 50 ans et le taux global ; c'est l'« objectif de service public » qui a été affecté au *Department of Work and Pensions* ; l'écart est ainsi passé de 22,6 % en 2001 à 18,7 % en 2007. Face à l'allongement de l'espérance de vie, le gouvernement se donne pour objectif de repousser l'âge de départ à la retraite pour ne pas augmenter les dépenses publiques de retraites, pourtant faibles au regard de la moyenne de l'UE15 (6,6 points de PIB en 2004 pour 10,4 dans l'UE15). L'incitation au travail des seniors s'inscrit dans la stratégie de *Workfare*, centrale pour le *New Labour* depuis 1997. Une illustration récente en est donnée dans le budget 2007, qui met en parallèle l'objectif de 80 % de taux d'emploi de la population en âge de travailler et les faits qui suggèrent que rester en activité augmente l'inclusion sociale et améliore la santé. Des programmes spécifiques d'aide au retour à l'emploi ont été mis en place, mais ils ne concernent que peu de monde. La loi anti-discrimination envers l'âge n'est entrée en application qu'en octobre 2006. Pour l'essentiel, le fort taux d'activité des seniors s'explique par le bas niveau des retraites et l'existence de décotes importantes qui incitent les seniors à travailler, couplé au plein emploi, qui leur permet de le faire.

⁵¹ Nous appellerons ici en règle générale « seniors » les personnes de plus de 55 ans. Les analyses portant sur le Royaume-Uni, les travaux britanniques comme ceux de l'OCDE, considèrent généralement comme « older workers », les plus de 50 ans susceptible de travailler : soit les 50-64 ans pour les hommes et 50-59 ans pour les femmes, l'âge de départ légal à la retraite étant jusqu'à présent de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes au Royaume-Uni.

1. Le bilan macroéconomique

Le Royaume-Uni affiche depuis plusieurs années des performances macroéconomiques meilleures que celles de ses grands voisins d'Europe continentale : croissance plus élevée, faible taux de chômage, faible inflation, bonne gestion des finances publiques.

Le Royaume-Uni est le troisième pays de l'UE15 en termes de population avec un peu plus de 60 millions de personnes, entre l'Italie (58,8) et la France (63) et loin derrière l'Allemagne, 82,5. En termes de PIB par tête et en parité de pouvoir d'achat, le Royaume-Uni est nettement mieux placé que ses trois grands voisins : il affichait un niveau de 108 en 2006 (100 étant le niveau de l'UE15), contre 99,9 pour la France, 95 pour l'Italie et 99,6 pour l'Allemagne, ce qui l'installe au 7^e rang de l'UE15. Il faut surtout souligner le rattrapage britannique : en 1991, le PIB par tête britannique n'était que de 95 (toujours en référence à une moyenne à 100 de l'UE15), tandis que celui de l'Allemagne était de 110, ceux de la France et de l'Italie de 105. Le Royaume-Uni, « homme malade de l'Europe » à la fin des années 1980, a construit par la suite une histoire à succès.

La croissance britannique a été inférieure à celle de l'UE15 jusqu'en 1992. Depuis lors, elle a été chaque année supérieure (ou pratiquement égale) (tableau 1), avec des gains de productivité du travail supérieurs de 0,7 point par an. Néanmoins, le niveau de productivité du travail par tête au Royaume-Uni reste inférieur à celui de la France ou de l'Allemagne.

Tableau 1 : Taux de croissance du PIB et de l'emploi

	1969-1973	1974-1989	1990-1993	1994-2000	2001-2006
<i>PIB</i>					
Royaume-Uni	3,4	2,0	0,5	3,3	2,5
UE15	4,9	2,2	1,4	2,8	1,8
<i>Emploi total</i>					
Royaume-Uni	0,1	0,5	- 1,4	1,15	0,9
UE15	0,4	0,35	- 0,15	1,35	0,9

Source : Commission européenne, Statistical Annex of European Economy.

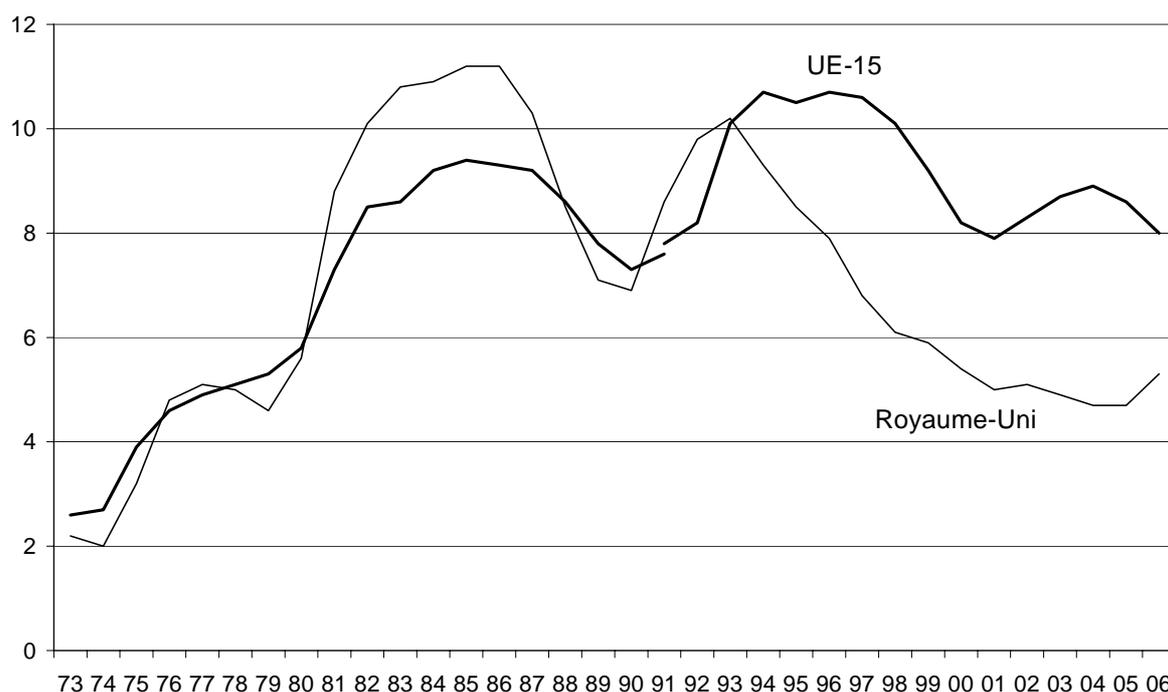
Le taux de chômage britannique avait augmenté de près de 3 points après le premier choc pétrolier, puis de plus de 6 points après le deuxième choc pour atteindre 11,2 % en 1985 (tableau 2 et graphique 1). Le Royaume-Uni avait réussi à ramener son taux de chômage à 6,9 % en 1990, soit légèrement en deçà de celui de l'UE15, mais la récession du début des années 1990 a porté le taux de chômage à 10,2 % en 1993. Celui-ci a ensuite rapidement baissé pour atteindre 6,8 % en 1997 et 4,7 % en 2005.

Tableau 2 : Taux de chômage

	1973	1978	1985	1990	1993	2000	2005	2006
Royaume-Uni	2,2	5,0	11,2	6,9	10,2	5,4	4,7	5,3
UE15	2,4	4,9	9,4	7,3	10,1	7,7	7,9	7,5

Source : Commission européenne, Statistical Annex of European Economy.

Graphique 1 : Taux de chômage standardisés (Eurostat)



Source : Commission européenne, Statistical Annex of European Economy.

1.1. 1997-2005 : Une histoire à succès

L'évolution de la situation macroéconomique du Royaume-Uni au cours des 15 dernières années peut être décomposée en deux périodes : 1992-1997, 1997-2005, l'année 1997 étant celle de l'arrivée du *New Labour* au pouvoir.

Ainsi, la croissance britannique a été supérieure de 0,7 point par an à celle de la moyenne de la zone euro depuis 1997 (tableau 3). Mais si l'on élargit la comparaison au début des années 1990, voire 1980, lorsque les conservateurs sont arrivés au pouvoir, c'est la période 1992-1997 qui a été la plus favorable en termes de croissance.

Tableau 3 : Croissance et taux de chômage

	PIB, croissance annuelle moyenne, en %		Taux de chômage		
	1992-1997	1997-2005	1992	1997	2005
Royaume-Uni	3,1	2,8	9,8	6,8 - 3,0*	4,7 - 2,1**
Zone euro	1,6	2,1	8,2	10,6 + 2,4*	8,6 - 2,0**
France	1,3	2,3	9,9	11,5 + 1,6*	9,7 - 1,8**

* Variations en points, 1992-1997 ; ** Variations en points 1997-2005.

Sources : Comptes nationaux, Eurostat.

Le 17 septembre 1992, le gouvernement avait suspendu la participation de la livre sterling au système monétaire européen (où elle était entrée en octobre 1990) : la Banque d'Angleterre avait baissé son taux directeur ; le taux de change de la livre avait chuté. Cette forte impulsion monétaire a joué un rôle majeur pour relancer l'activité alors que les taux d'intérêt restaient élevés dans le SME et que les pays y menaient des politiques budgétaires restrictives pour remplir les critères de Maastricht. De 1997 à 2000, une fois le processus de convergence vers la monnaie unique réalisé, la zone euro a retrouvé une croissance comparable à celle du Royaume-Uni. Le taux de change effectif de l'euro s'est déprécié, tandis que celui de la livre s'appréciait. Depuis 2000, l'écart de croissance s'est à nouveau creusé en faveur du Royaume-Uni, où la politique budgétaire a soutenu nettement la croissance, contrairement à la zone euro.

La vigueur de la croissance de 1992 à 1997 a permis une baisse rapide du *taux de chômage*, qui était en 1992 de 9,8 % au Royaume-Uni, comme en France, contre 8,2 dans la zone euro. En 1997, le taux de chômage n'était plus que de 6,9 % outre-Manche contre 11,5 en France et 10,6 dans la zone euro. Depuis 1997, le taux de chômage n'a donc baissé que de 2,1 points au Royaume-Uni, soit à peine plus qu'en France ou dans la zone euro. Le succès en termes de taux de chômage est davantage le fruit d'un héritage que celui d'une politique spécifique de « troisième voie ».

L'inflation est restée modérée sur la période 1997-2005 — inférieure à 2 % pour l'indice harmonisé des prix à la consommation (IPCH) — et plus faible que celle de la moyenne de la zone euro. Le haut niveau de la livre a contribué à freiner la hausse des coûts importés. Malgré la faiblesse du taux de chômage, la progression des salaires est restée en ligne avec celle de la productivité du travail et l'économie n'a pas montré de signe inflationniste, en dehors des prix de l'immobilier.

La politique budgétaire a été nettement contra-cyclique depuis 1997 : les travaillistes ont d'abord poursuivi la stratégie d'assainissement des finances publiques des conservateurs, dans un contexte de croissance mondiale soutenue. Suite au ralentissement de l'économie mondiale amorcé en 2000, la politique budgétaire est devenue expansionniste, soutenant la croissance et laissant un déficit public de 3,4 % du PIB en 2004 (après un excédent de 1,5 % en 2000).

Le *déficit extérieur* est resté contenu à 2,2 % du PIB, grâce aux ressources énergétiques, puis à l'excédent des services. C'est cependant une faiblesse structurelle de l'économie britannique : l'insuffisance d'épargne nationale conduit le pays, et en premier lieu les ménages, à vivre à crédit. C'est une source de croissance à court terme, mais qui pose une question de soutenabilité à long terme.

L'économie britannique connaissait traditionnellement des cycles de croissance et d'inflation d'ampleur importante, plus proches de ceux des Etats-Unis que des grands pays d'Europe continentale. Les gouvernements de Tony Blair se sont fixés l'objectif de *stabilité macroéconomique*. A la fin 2006, le PIB britannique est entré dans son cinquante huitième trimestre de hausse ininterrompue, ce qui est exceptionnellement long au regard des cinquante dernières années et la croissance est devenue moins volatile au trimestre le trimestre, ne s'éloignant plus guère d'un rythme annuel de 2,6 %. Cette stabilité n'est que pour partie à mettre au crédit de l'action du gouvernement, car la croissance et l'inflation sont devenues plus stables partout dans le monde depuis le début des années 1990, à commencer par les Etats-Unis. Cependant, les cadres de politiques monétaire et budgétaire mis en place depuis 1998 ont conduit à un *policy-mix* adapté à l'économie britannique.

1.2. Des politiques monétaire et budgétaire modèles

Le gouvernement élu en 1997 a instauré deux cadres exemplaires de politique monétaire et budgétaire. La Banque d'Angleterre est devenue indépendante en 1998. Indépendante, oui mais... pas autant que la Banque centrale européenne. Le Comité de politique monétaire (CPM), composé de 3 membres de la Banque d'Angleterre et de 6 personnalités extérieures, a pour mission de maintenir l'inflation proche d'une cible fixée chaque année par le Chancelier de l'échiquier. La cible est actuellement de 2 % pour l'IPCH, proche de l'inflation de référence de la BCE, mais la BCE choisit elle-même son objectif. L'objectif d'inflation est symétrique au Royaume-Uni : il s'agit autant d'éviter une inflation excessive que la déflation. Si l'inflation s'éloigne de plus de 1 % de la cible, à la hausse comme à la baisse, le CPM doit s'en expliquer par lettre ouverte au Chancelier de l'échiquier. Les décisions de taux affichent une transparence inconnue dans la zone euro : le compte rendu des réunions, y compris le vote de chaque membre est rendu public après un délai de 2 semaines, ce qui donne une grande visibilité à la politique monétaire.

Le gouvernement a défini deux règles budgétaires. Selon *la règle d'or des finances publiques*, le gouvernement n'emprunte sur l'ensemble d'un cycle économique que pour financer l'investissement public : le solde des dépenses courantes doit être au moins à l'équilibre sur le cycle. La règle d'or assure l'équité intergénérationnelle : les générations futures contribuent au financement des dépenses d'infrastructure dont elles bénéficieront. Elle permet de laisser jouer les stabilisateurs automatiques et autorise des mesures discrétionnaires. Elle pose cependant en pratique de délicates questions de datation du cycle économique et de mesures de l'écart de production. La règle d'or est accompagnée de la *règle d'investissement soutenable*, selon laquelle la dette publique doit rester à un niveau soutenable — stable et prudent — que le gouvernement estime proche de 40 % pour le ratio de la dette nette rapportée au PIB.

Depuis 1997, un *policy-mix* judicieux a favorisé le maintien d'une croissance et d'une inflation stable. Ainsi, le gouvernement de Tony Blair a d'abord poursuivi le redressement des comptes publics mené par ses prédécesseurs depuis 1993, soit une impulsion budgétaire négative de 2,4 points de PIB entre 1997 et 1999 (tableau 4), alors que la croissance mondiale était porteuse. Ce n'est qu'à partir de 1999 qu'une politique budgétaire expansionniste a été menée, le gouvernement s'attellant à la remise à niveau des services publics, soit une impulsion cumulée de 5,4 points de PIB à la fin 2004. La politique monétaire a été assouplie lors du ralentissement de 2000 puis resserrée lorsque la croissance est revenue, tandis que la politique budgétaire restait délibérément expansionniste. Les taux directeurs ont été relevés à partir de novembre 2003 pour freiner la consommation et le recours à l'endettement des ménages. Les taux courts étaient en 2004 de 4,6 points au Royaume-Uni, contre 2,1 dans la zone euro.

Tableau 4 : Impulsions budgétaires*

	1993-1997	1997-1999	1999-2004
Royaume-Uni	- 4,6	- 2,4	+ 5,4
Zone euro	- 2,0	+ 0,2	+ 1,7
France	- 3,5	- 0,1	+ 1,9

* Opposé de la variation du solde public structurel primaire, en points de PIB potentiel.

Source : OCDE, Perspectives économiques, n° 76, décembre 2004.

Des années de démantèlement des services publics sous les gouvernements conservateurs avaient amené l'investissement public brut à un point bas de 1,3 point de PIB en 1997 (tableau 5), soit 0,7 point en termes nets. Le gouvernement a alors décidé de remettre à niveau en priorité les systèmes de santé et d'éducation. L'investissement public net est remonté à 1,8 point de PIB en 2004 et, selon le budget 2007, atteindrait 2,2 points de PIB en 2008. La règle d'investissement soutenable autorisera la réalisation de cet objectif, la dette nette étant de 37 % en 2006.

Tableau 5 : Indicateurs budgétaires

En points de PIB

	Investissement public brut			Solde public*	Dettes brute*
	1992	1997	2005	2005	2005
Royaume-Uni	2,2	1,3	1,9	- 3,3	42,4
Zone euro	3,0	2,4	2,5	- 2,4	70,8
France	3,6	2,9	3,2	- 2,9	66,6
Allemagne	2,8	1,8	1,3	- 3,2	67,9

* Au sens de Maastricht.

Sources : Comptes nationaux, Commission européenne, Eurostat, ONS.

1.3. Depuis 2006 : une situation relativement moins favorable

Le bilan est devenu moins en faveur de l'économie britannique dans la période récente. La croissance du PIB a été de 2,8 % en 2006 outre-Manche, contre 2,9 % dans la zone euro. L'inflation britannique était en août 2007 proche de 2 %, comme à l'échelle de la zone euro. Le déficit public s'est établi en 2006 à 2,7 % du PIB au Royaume-Uni, contre 1,6 % dans la zone euro. Le déficit extérieur est de 3,2 % du PIB, contre un solde quasiment à l'équilibre dans la zone euro. Surtout, le taux de chômage, qui était un point marquant de la bonne performance britannique a remonté de 0,7 point depuis son point bas de la fin 2004 (de 4,8 à 5,5%) tandis qu'il baissait de 2 point dans la zone euro (de 8,6 à 6,5%, fin 2007). Le taux de chômage britannique n'est plus inférieur que de 1 point à la moyenne de la zone euro (contre 4 points fin 2004).

Globalement, le Royaume-Uni reste un pays inégalitaire : selon Eurostat, le ratio du revenu des 20 % des ménages les plus riches à celui des 20 % les plus pauvres est de 5,5 (contre 4,6 dans l'UE15, 4 en France et en Allemagne) ; 18 % des ménages sont pauvres (contre 16 % dans l'UE15, 13 % en France en Allemagne). La pauvreté touche particulièrement les personnes âgées : 28 % des plus de 65 ans (dont 30 % pour les femmes) touchent moins que 60 % du revenu médian, contre 20 % dans l'UE15.

2. La situation de l'emploi

De 1992 à 2005, l'emploi a augmenté de 2,6 millions au Royaume-Uni, soit plus rapidement qu'en France avant 1997 et nettement moins après (tableau 6). En termes sectoriels, l'industrie britannique a continué de perdre des emplois : les effectifs n'étaient plus que de 4 millions en 2005 (- 1,9 million depuis 1992), contre 4,4 millions pour les services aux entreprises et financiers (+ 1,2 million) et 9,5 millions pour les services fournis à la

collectivité, services sociaux et services personnels (+ 2,4 millions).

C'est dans le secteur public que les créations d'emplois ont été les plus fortes, surtout à partir de 1999. Les plus de 50 ans représentaient 22,6 % des effectifs du secteur public britannique en 1997, 28 % en 2005, les chiffres sont passés de 21,7 % à 25,5 % dans le secteur privé (Heap, 2005).

6. Evolutions de l'emploi au Royaume-Uni et en France

En milliers

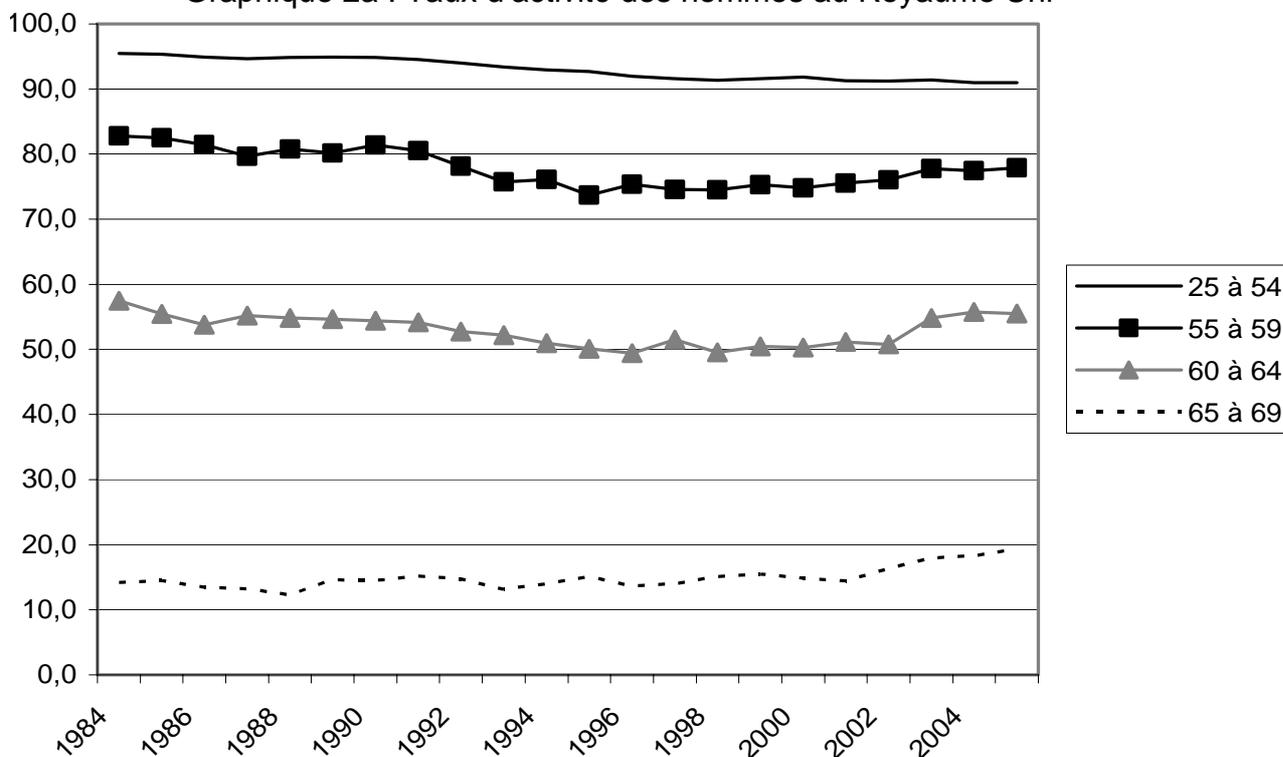
	1992	1997	2005
Royaume-Uni	25435	26155 (+720)	28006 (+1852)
France	22000	22176 (+176)	24392 (+2216)

Sources : Statistiques de population active, OCDE.

2.1. Evolution du taux d'activité et du taux de chômage des seniors

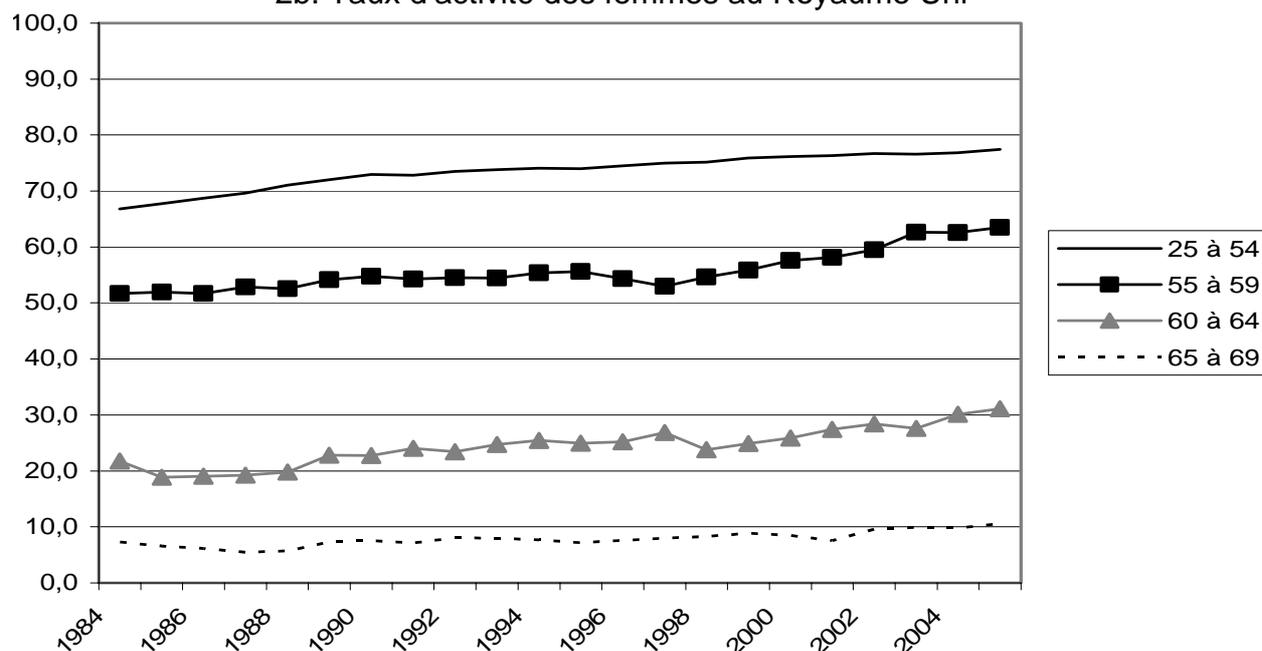
Le taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans a baissé pendant la récession du début des années 1990 et a recommencé à croître avec le retour de la croissance au milieu des années 1990 (graphiques 2). En comparaison, le taux d'activité des hommes de 25 à 54 ans a baissé sur l'ensemble de la période. Le taux d'activité des femmes a augmenté pour les 25-54 ans, et de façon plus nette pour les seniors : de près de 10 points pour atteindre 62,2 % en 2005 chez les femmes de 55 à 59 ans.

Graphique 2a : Taux d'activité des hommes au Royaume Uni



Sources : OCDE, Statistiques de population active.

2b. Taux d'activité des femmes au Royaume Uni

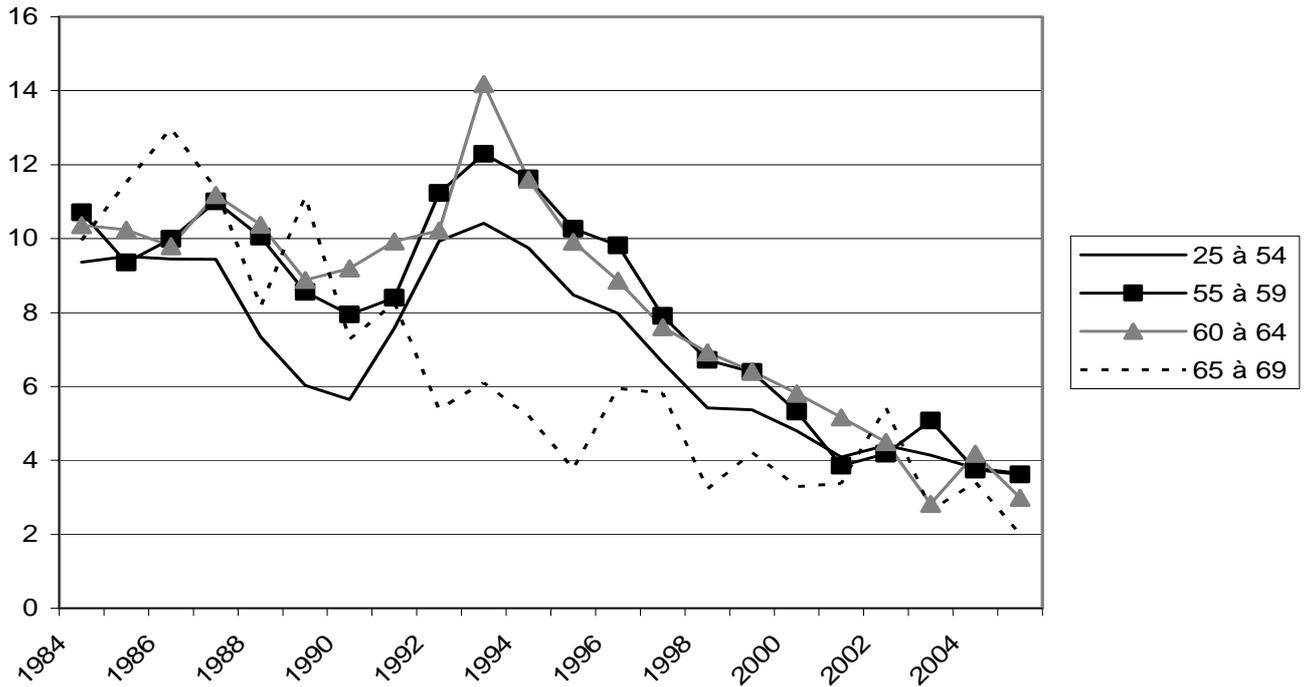


Sources : OCDE, Statistiques de population active.

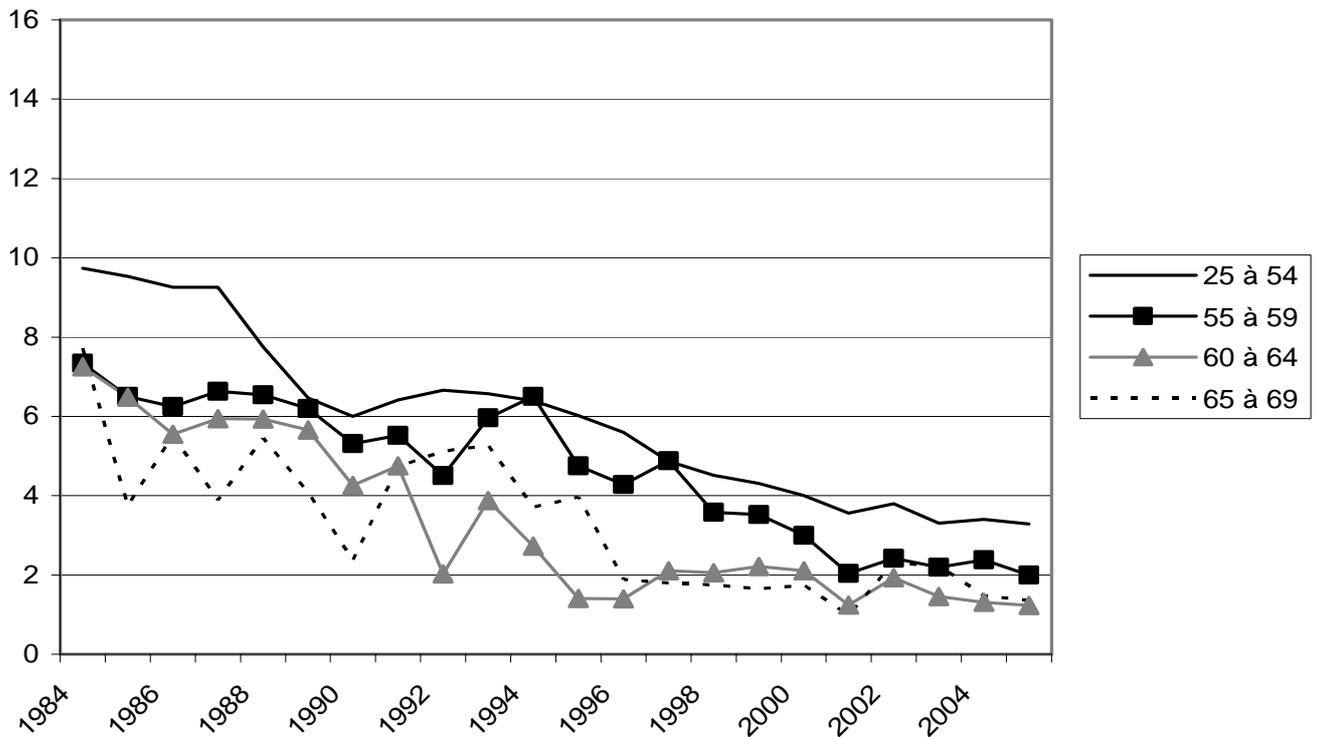
Les taux de chômage des hommes ont connu une forte hausse lors de la récession du début des années 1990, qui a surtout affecté les industries traditionnelles comme les industries lourdes ou minières⁵² (graphiques 3). Le taux de chômage a ensuite nettement baissé pour les 25 à 64 ans, et n'était plus en 2005 que d'environ 3,5 %. Le taux de chômage des femmes n'a pas connu de hausse marquée de 1990 à 1992 et a ensuite baissé tendanciellement. En 2005, le taux de chômage des femmes de 25 à 54 ans était de 3,3 %, soit un peu moins que les hommes de la même tranche d'âge (3,6 %). Le taux de chômage des femmes de 55 à 60 ans n'était que de 2 %, et de moins de 1,5 % pour les plus de 60 ans dans la période récente, soit des niveaux similaires à celui des hommes. Au Royaume-Uni le taux de chômage des hommes est plus élevé que celui des femmes, contrairement à la France. C'est la marque de la crise qui frappe les emplois industriels et de l'essor des emplois de services.

⁵² Seul le taux de chômage des 65-69 ans n'a pas connu de hausse, mais l'âge légal de départ à la retraite est à 65 ans chez les hommes, de sorte que ce taux a peu de signification.

3a. Taux de chômage des hommes au Royaume Uni



3b. Taux de chômage des femmes au Royaume Uni



Sources : OCDE, Statistiques de population active.

Tableaux 7 : Quelques caractéristiques du marché du travail britannique

	Taux d'activité						
	1985	1990	1992	1997	2005	<i>France 2005</i>	<i>Suède 2005</i>
Global	75,2	77,8	76,5	76,0	76,1	69,1	80,1
H16-24	82,8	83,5	77,4	74,4	69,0	37,3	32,5
H25-54	95,4	94,8	94,0	91,6	90,9	93,8	92,4
H55-59	82,5	81,4	78,1	74,5	77,9	66,1	87,4
H60-64	55,4	55,2	52,7	51,5	55,5	18,5	65,4
H65+	8,5	8,8	8,9	7,6	9,2	1,7	16,6
F16-24	69,8	72,4	67,8	66,1	62,7	29,9	41,1
F25-54	67,7	73,0	73,5	75,0	77,5	80,7	86,5
F55-59	52,0	54,8	54,5	53,0	63,5	56,0	81,7
F60-64	18,8	22,7	23,4	26,9	31,0	16,7	56,7
F65+	3,0	3,4	3,7	3,3	4,3	1,3	5,9

	Taux de chômage						
	1985	1990	1992	1997	2005	<i>France 2005</i>	<i>Suède 2005</i>
Global	11,3	6,9	9,7	7,1	4,6	9,9	7,8
H16-24	19,1	11,1	18,8	15,6	13,4	21,4	34,9
H25-54	9,5	5,6	9,9	6,6	3,6	7,7	6,2
H55-64	9,7	8,4	10,8	7,8	3,4	7,1	5,5
F16-24	16,1	9,0	11,5	11,1	10,0	24,6	21,6
F25-54	9,5	6,0	6,7	4,9	3,3	9,9	6,3
F55-64	6,5	5,0	3,8	4,0	1,8	6,4	3,4

	Taux d'emploi							
	1985	1990	1992	1997	2005	2005- 1992	<i>France 2005</i>	<i>Suède 2005</i>
Global	66,7	72,4	69,1	70,6	72,6	3,5	62,2	73,8
H16-24	67,0	74,2	62,8	62,8	59,8	-3,1	29,3	41,5
H25-54	86,3	89,5	84,7	85,6	87,6	2,9	86,6	86,7
H55-59	74,8	75,0	69,4	68,6	75,1	5,7	61,1	82,7
H60-64	49,7	50,1	47,3	47,6	53,8	6,5	17,5	61,8
H65+	7,7	8,1	8,5	7,3	9,0	0,5	1,7	14,6
F16-24	58,6	65,9	60,0	58,8	56,4	-3,6	22,5	43,9
F25-54	61,3	68,6	68,6	71,3	74,9	6,4	72,7	81,1
F55-59	48,6	51,9	52,0	50,4	62,2	10,2	52,2	78,8
F60-64	17,6	21,7	22,9	26,3	30,6	7,7	15,7	54,9
F65+	2,9	3,3	3,5	3,2	4,3	0,7	0,9	5,9

Source : OCDE.

Les taux d'emploi ont augmenté de façon importante pour les hommes de plus de 55 ans depuis 1997 (tableaux 7). Ils étaient de 75 % en 2005 pour les 55-59 ans et de 54 % pour les 60-64 ans, soit une hausse de 6 points. Les taux d'emploi restent plus faibles pour les femmes (respectivement 62 % et 31 %), mais l'âge légal de départ à la retraite des femmes est de 60 ans. Surtout, le taux d'emploi des femmes de 55-59 ans a fortement augmenté depuis 1997.

Depuis le début 2005, le taux d'emploi a cessé d'augmenter pour légèrement baisser (75 % au début 2005⁵³, 74,3 au début 2007). Cette baisse du taux d'emploi a été accompagnée d'une remontée du taux de chômage de près d'un point (5,5 %). Les taux d'emploi ont en fait baissé chez les moins de 50 ans, pour partie sous l'effet de l'augmentation de la population active, principalement en provenance des nouveaux pays membres de l'UE depuis 2004. Les entrées de travailleurs immigrés auraient été de 400 000 en 2005. Les taux d'emploi des seniors ont continué d'augmenter, surtout chez les femmes (de plus de 1 point).

Les taux d'emploi des seniors s'élèvent avec les niveaux de diplôme : ainsi les taux d'emplois de plus de 50 ans sont d'environ 50 % pour les personnes sans qualifications et d'environ 80 % pour les personnes ayant fait des études supérieures (Whiting, 2005). Les taux d'emploi sont aussi nettement plus élevés chez les seniors ayant des emplois d'encadrement que chez ceux ayant des postes « routiniers » (tableau 8). Les chefs de petites entreprises et les travailleurs individuels seniors ont des taux d'emplois particulièrement élevés. Les hommes plus de 60 ans comme les femmes de 55 ans sont davantage susceptibles de travailler à temps partiel, le temps partiel étant nettement plus répandu chez les femmes (tableau 9). L'emploi des hommes au-delà de 65 ans, des femmes au-delà de 60 ans correspond essentiellement à du temps partiel dans le cadre de cumul emploi-retraite.

Tableau 8. Taux d'emplois, par catégorie socio-économique, printemps 2004

	Postes d'encadrement les plus élevés	Chefs de petites entreprises et travailleurs individuels	Postes 'routiniers'
50-54	93,6	92,5	79,3
55-59	80,8	88,8	76,6
60-64	59,9	72,5	56,8
65+	29,3	37,1	22,9

Source : Whiting (2005).

Tableau 9. Personnes travaillant à temps plein/partiel, 2004

En % de la catégorie considérée

	Hommes				Femmes			
	Tous âges	55-59	60-64	+65	Tous âges	55-59	60-64	+65
Temps plein	89,4	88,2	76,9	33,4	56,1	48,2	29,9	13,8
Temps partiel	10,6	11,8	23,1	66,6	43,9	51,2	70,1	86,2

Source : Whiting (2005).

⁵³ Il s'agit ici des données LFS de l'ONS, portant sur les 16-59 ans.

Les salaires moyens sont peu liés à l'âge. S'ils augmentent jusqu'à 40 ans, ils se stabilisent ensuite jusqu'à 55 ans avant de diminuer. Ils ne constituent donc pas un obstacle à l'emploi des seniors.

Selon Eurostat, le taux de participation à une action de formation est en dessous de la moyenne de l'UE au Royaume-Uni et diminue rapidement avec l'âge.

3. Le système de retraite et ses réformes

Les gouvernements ont depuis 1997 développé trois axes principaux : inciter à la constitution d'une épargne individuelle, repousser l'âge effectif de départ à la retraite, et, objectif plus récent, limiter la pauvreté des retraités⁵⁴.

Les dépenses de retraites publiques ne représentaient que 6,6 points de PIB en 2004 (contre 12,8 en France). Le Royaume-Uni était, jusqu'à récemment, le seul pays de l'UE qui projetait une baisse de la part des dépenses de retraites publiques dans le PIB, malgré le vieillissement de la population. Le gouvernement travailliste voulait réduire au minimum l'engagement de l'Etat dans le financement des retraites : s'il a mis en place un revenu minimum pour les retraités les plus pauvres, il a aussi incité fiscalement le plus grand nombre à se constituer une retraite individuelle en cotisant à des fonds de pension privés. Traditionnellement, les retraites étaient largement assurées par des fonds à prestations définies financés par les employeurs. Mais depuis la chute des cours boursiers de 2000, les entreprises ferment ces fonds et proposent des fonds à cotisations définies aux nouveaux employés : le risque est donc désormais reporté sur les salariés. Comme le taux d'épargne des ménages britanniques est structurellement faible (8 % en moyenne depuis 20 ans, 6 % dans la période récente), le risque est grand que les retraités se paupérisent de plus en plus. En 2000, le revenu moyen des plus de 65 ans n'était que de 78 % de celui des moins de 65 ans (contre 89 % dans l'UE15). En 2005, le taux de pauvreté des plus de 65 ans⁵⁵ était de 24 % contre 17 % pour les moins de 65 ans.

Face au vieillissement de la population, le gouvernement souhaite augmenter le taux d'emploi des personnes en âge de travailler à 80 % (actuellement de près de 75 %). L'âge de la retraite pour les femmes sera progressivement porté de 60 à 65 ans entre 2010 et 2020 (soit au même âge que les hommes). Le programme électoral du *New Labour* en 2005 expliquait qu'il faudrait inciter les gens à travailler plus longtemps et proposait de lancer une consultation sur la suppression de l'âge légal de départ à la retraite. Pourtant, le taux d'activité des 55-60 ans est déjà élevé : 70 % (contre 58 % en France) ; celui des 60-65 ans est de 41 % (contre 14 % en France). L'âge effectif de départ à la retraite est de 63 ans pour les hommes, donc deux ans avant l'âge légal de départ à la retraite et de 61 ans pour les femmes, donc un an après l'âge légal de départ à la retraite.

3.1 Le système actuel de retraites

La retraite publique (*Statutory State Pension*) comporte deux éléments : une composante forfaitaire, la *Basic State Pension* (BSP) et une composante dépendant des salaires, la *State Second Pension* (SSP). Ce premier pilier est financé en partie par les cotisations sociales

⁵⁴ Pour une présentation des différentes réformes des retraites avant 2003, voir par exemple Dupont (2003).

⁵⁵ Le seuil étant 60% du revenu median.

(*National Insurance Contributions*). La partie variable liée aux salaires des salariés du secteur public est aussi financée en partie sur le budget de l'Etat. L'âge de la retraite est de 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes (et sera porté à 65 ans en 2020). L'obtention de la retraite forfaitaire à taux plein requiert 44 ans de cotisations pour les hommes et 39 ans pour les femmes. La retraite ne peut être versée avant l'âge légal de départ à la retraite. Elle peut être demandée après l'âge légal, ce qui conduit à une hausse de 10,4 % du montant de la retraite par année supplémentaire travaillée, ou au versement d'une somme forfaitaire, avec un taux d'intérêt fixé à 2 % au-dessus du taux de base de la Banque d'Angleterre.

L'individu a le droit de ne pas cotiser à la SSP (*contracting out*) s'il préfère contribuer à un plan de retraite d'entreprise (*occupational pension*) ou à un plan d'épargne individuel (*personal pension scheme*) à condition que ces plans accordent autant de prestations que la SSP. 60 % des salariés ont choisi de contracter ces plans, qui donnent droit à des réductions de cotisations sociales.

La SSP a été mise en place en 2002 pour permettre aux salariés de faibles revenus de se constituer des droits à la retraite. Les salariés gagnant entre 4 264 livres (en 2005-06) et 12 100 livres acquièrent dans ce système autant de droits à la retraite que s'ils gagnaient 12 100 livres.

Les retraites d'entreprises sont choisies par l'employeur et étaient traditionnellement à prestations définies. Ces plans sont en général désormais fermés et des fonds à cotisations définies sont proposés aux salariés.

Les retraites personnelles ont été mises en place en 1988, pour les salariés qui ne bénéficient pas de plans d'entreprises ou changent fréquemment d'emploi. Elles concernent 14 % de la population active (près de la moitié des entrepreneurs individuels). A ce système s'est ajouté le *stakeholder pensions* depuis 2001. Il s'agit d'un fonds destiné aux personnes à faibles revenus qui n'ont pas accès aux plans d'entreprise.

Les taux de remplacement bruts pour un travailleur de plus de 65 ans ayant cotisé 40 ans sont de 66 %, dont 16 % vient du système public de retraite et 50 % des plans d'entreprises. Les personnes n'ayant pas de retraite privée ont un taux de remplacement brut de 35 %.

3.2. Les mesures en faveur des retraités

Dans une situation de pauvreté relative des personnes âgées, le gouvernement a mis en place un certain nombre de mesures en faveur des retraités (ce qu'il appelle la « Justice envers les retraités »).

Mesures en faveur des retraités les plus pauvres :

Un crédit d'impôt (*Pension credit*) a été mis en place en 2003. Ce crédit garantit un revenu minimum aux retraités de plus de 60 ans les plus pauvres (*Guarantee Credit*, GC) et d'un crédit pour l'épargne (*Savings Credit*, SC) pour ceux qui constituent de faibles épargnes pour leur retraite. 2,7 millions de retraités touchent le *Guarantee Credit*, 1,9 million le *Savings Credit*.

Depuis 2004, le gouvernement s'est engagé à indexer le *Guarantee Credit* sur les salaires. Le livre blanc sur les retraites (DWP, 2006a) réaffirme cet engagement, dans le but de « sauvegarder » les résultats obtenus en matière de lutte contre la pauvreté des retraités. Depuis avril 2007, le GC est de 119,05 livres par semaine pour les retraités vivant seuls, et de 181,70 livres pour les couples. Le SC est de 19,05 livres par semaine pour les retraités vivant

seuls et de 25,26 livres pour les couples. A titre de comparaison, le salaire minimum horaire est de 5,35 livres (et sera porté à 5,52 livres en octobre 2007), soit 160,05 livres pour une durée hebdomadaire de travail de 30 heures.

La pauvreté des retraités s'est réduite au cours des dernières années (un million de ménages retraités sont sortis de la pauvreté relative entre 1996-1997 et 2004-2005).

Mesures en faveur de tous les retraités :

La retraite publique de base (*basic state pension*) est actuellement indexée sur l'évolution des prix de détail (RPI) et augmentée de 2,5 % au minimum chaque année. Elle est de 87,30 livres par semaine depuis avril 2007. Le gouvernement s'est engagé (si le budget le permet...) à l'indexer sur le salaire moyen à partir de 2012, et à la fin de la prochaine législature au plus tard.

Les retraités de plus de 65 ans soumis à impôt sur le revenu bénéficieront d'un abattement de 1 180 livres en avril 2008. Le gouvernement estime que cela exonérera 580 000 retraités de l'IR portant à 43 % la part des retraités qui ne paient pas d'IR. En avril 2011, les retraités de plus de 75 ans ne paieront pas d'IR en dessous de 10 000 livres de revenus.

Tous les retraités ont droit à une allocation de « chauffage (*winter fuel payment*) » de 200 livres par an par ménage dont l'un des membres a plus de 60 ans, portée à 300 livres lorsque l'un des membres du ménage a plus de 80 ans (montant fixe pour la durée de la législature). Les plus de 75 ans ne paient pas de redevance télévisuelle, et les tests de vue et ordonnances sont gratuits pour les plus de 60 ans. Les trajets en bus sont gratuits en dehors des heures de pointe (cela sera étendu des réseaux locaux au réseau national en avril 2008) pour les plus de 60 ans et les personnes handicapées. Un taux de TVA de 5 % sera mis en place pour certains aménagements des logements.

3.3. Les réformes envisagées

Le Rapport Turner (2005) a mis l'accent sur le faible niveau des retraites publiques au Royaume-Uni. Le gouvernement a publié en mai 2006 un livre blanc sur les retraites (*Security in Retirement, towards a new pensions system*) qui reprend largement les recommandations du Rapport Turner, notamment l'indexation des retraites publiques sur les salaires⁵⁶. Le livre blanc propose une simplification du système de retraite et prend en compte le risque d'augmentation de la pauvreté des retraités, tout en gardant l'objectif d'un système de retraites publiques soutenable sur le plan budgétaire. Au total, les réformes décidées dans le cadre du livre blanc devraient, selon les estimations du gouvernement, n'aboutir qu'à une faible progression du poids des retraites publiques dans le PIB : 5,2 % de 2008 à 2020, puis à 5,9 % en 2030, 6,5 en 2040 et 6,7 en 2050.

La réforme des retraites (DWP, 2006a) doit répondre à 5 objectifs :

- promouvoir la responsabilité personnelle : s'attaquer au problème de l'insuffisance d'épargne en prévision de la retraite ;
- être juste : protéger les plus pauvres, être juste envers les femmes et celles et ceux qui s'occupent d'autres (*carers*), envers ceux qui épargnent et entre les générations ;
- être simple : clarifier les rôles de l'Etat, de l'employeur et de l'individu ;
- être « abordable » : maintenir la stabilité macroéconomique et assurer un équilibre juste

⁵⁶ Cette mesure est entérinée par la loi sur les retraites publiée le 29 novembre 2006.

entre l'Etat, l'employeur et l'individu ;

– être soutenable : assurer la base d'un consensus national durable, en étant capable de s'adapter aux évolutions futures.

La loi de juillet 2007 (*Pensions Act 2007*) a entériné les réformes suivantes:

– indexation de la *Basic State Pension* sur le salaire moyen. Mais cette mesure n'entrera en application, sous réserve de la situation budgétaire, qu'en 2012 et au plus tard à la fin de la prochaine législature.

– réduction à 30 du nombre d'années donnant droit à la retraite publique de base (BSP), (au lieu de 39 actuellement pour les femmes et 44 pour les hommes) ; cette mesure sera effective en avril 2010. Elle a pour objectif affiché de pouvoir permettre aux femmes de pouvoir bénéficier plus facilement d'une retraite publique à taux plein.

– augmentation de l'âge de départ à la retraite. Celui sera porté graduellement à 68 ans pour les hommes comme pour les femmes entre 2024 et 2046.

La loi de décembre 2007 (*Pensions Bill*) a entériné des mesures visant à encourager l'épargne privée : obligation pour l'employeur d'inscrire leurs salariés à un fonds de pension d'entreprise (si ces derniers n'en ont pas déjà un) et de verser une cotisation minimum (3 % pour les salaires compris entre 5035 £ et 33 540 £). La loi prévoit aussi la mise en place de plans d'épargne privée (*Personal accounts*) à partir de 2012 pour les bas salaires.

4. Les mesures prises pour prolonger les carrières et augmenter les taux d'activité

Les mesures de retour à l'emploi sont au cœur de la stratégie du gouvernement britannique depuis 1997. Néanmoins, les politiques d'incitation au travail (*making work pay*) mises en place par le New Labour depuis 1997 n'ont pas spécifiquement visé les seniors. Les principales mesures — les crédits d'impôts pour les personnes reprenant un travail (*working family tax credit*) — ont concerné les personnes ayant des enfants à charge, en pratique surtout les mères seules. Cependant, un programme d'incitation au travail pour les plus de 50 ans a été mis en place en 2000 : le *new Deal 50+*. Plus récemment le gouvernement a souhaité réduire le nombre de personnes en dispositifs d'invalidité en incitant certaines d'entre elles à reprendre un emploi.

4.1. Le *New Deal 50+*

Le gouvernement a introduit en 2000 un programme d'incitation au travail des plus de 50 ans : le « *New Deal 50 +* ». Ce programme concerne les plus de 50 ans qui ont été sans travail pendant les six derniers mois et perçoivent une des prestations : *Income Support*, *Jobseekers' Allowance*, *Incapacity Benefit*, *Severe Disablement Allowance*, ou *Pension Credit*. Le programme donne accès à des conseils individuels pour la recherche d'emploi, fournit des prestations d'aide à la recherche d'un emploi. Il subventionne des activités de formation (jusqu'à 1 500 livres), mais cette possibilité est peu utilisée. Jusqu'en 2003, une prime, « *Employment credit* », était versée en 3 fois aux personnes qui conservaient leur emploi pendant 1 an. Depuis 2003, elle a été remplacée par un crédit d'impôt dans le cadre du *working tax credit*, géré par l'employeur : les personnes retrouvant un emploi de plus de 16 heures par semaine reçoivent la composante « 50+ » du *working tax credit* pendant un an. Le programme a en fait concerné un nombre limité de personnes : au total 150 000 personnes

seulement depuis sa création.

En 2007-2008, la composante « 50+ » du crédit d'impôt dans le cadre du New Deal 50 + est de 1 185 livres par an (pour un temps de travail hebdomadaire compris entre 16 et 29 heures) et de 1 770 livres (pour une durée de travail hebdomadaire égale ou supérieure à 30 heures).

4.2. Le passage de l'invalidité à l'emploi

Sous les gouvernements conservateurs, les pertes d'emplois liées à la récession du début des années 1990 avaient été accompagnées d'une forte hausse du nombre de bénéficiaires de pensions d'invalidité : de 500 000 en 1992 à 2,2 millions. Ce nombre est resté stable depuis 1997. Il est particulièrement élevé, supérieur au nombre de chômeurs au sens du BIT (1,4 million en 2005). Environ la moitié des bénéficiaires d'une allocation d'invalidité sont des plus de 50 ans. C'est l'importance des pensions d'invalidité qui explique le bas taux d'activité des hommes de 25-54 ans au Royaume-Uni.

Au Royaume-Uni, la pension d'invalidité est une forme de préretraite. Ainsi, le pourcentage de bénéficiaires de prestations d'invalidité (*incapacity benefit* (IB) ou *severe disability allowance* (SDA)) augmente avec l'âge (tableau 11) : il est de 11 % de la tranche d'âge considérée pour les hommes et femmes de 50 à 54 ans, augmente à 13 % pour les 55-59 ans et culmine à 21 % chez les hommes de 60 à 64 ans.

Tableau 11. Seniors et dispositifs d'invalidité

	Hommes				Femmes			
	50-54	55-59	60-64	65-69	50-54	55-59	60-64	65-69
Nombre de personnes (en milliers)	1 773	1 833	1 597	1 262	1 823	1 895	1 664	1 352
Bénéficiaires d'une IB ou d'une SDA	11,0	13,6	21,1	0,2	11,0	13,4	0,8	0,4

* En % de la catégorie considérée.

Source : DWP, *Older Workers: Statistical information Booklet-Quarter two (Apr-Jun) 2007*.

En 2003, les dépenses d'invalidité représentaient 2,5 % du PIB. Le gouvernement britannique a récemment lancé une réflexion sur une réforme des pensions d'invalidité. En 2005, des programmes pilotes *pathways to work* ont été mis en place, visant à ramener à l'emploi des personnes bénéficiant de prestations d'invalidité (entretiens personnalisés avec des conseillers chargés de leur fournir des pistes pour retourner à l'emploi). Des primes leur sont versées s'ils retrouvent un emploi.

4.3. Les mesures anti-discrimination

En 1991, une première campagne « *Getting on* » avait cherché à convaincre les employeurs de conserver ou d'embaucher des travailleurs âgés. Elle a été suivie d'une campagne « *Age diversity* » en 1999. Depuis 2001, une campagne en direction des employeurs « *Age positive campaign* » vise à les inciter à modifier leur comportement envers les travailleurs seniors. Les entreprises peuvent obtenir un label « *age positive* » ; les bonnes pratiques sont montrées en exemple ; des conseils sont donnés au DRH. Depuis 1996, les employeurs financent une

organisation spécifiquement consacrée à la question : l'*Employers's forum on age* (EFA). Ils souhaitent surtout pouvoir continuer à licencier les salariés ayant atteint un certain âge. Très peu d'entreprises mettent sur pied des programmes spécifiques pour favoriser le maintien des seniors en activité. Les seniors sont licenciés en priorité en cas de restructuration.

Depuis octobre 2006, une législation est entrée en vigueur interdisant la discrimination fondée sur l'âge à l'embauche. Elle interdit aussi aux employeurs de mettre à la retraite un salarié, si ce dernier ne le souhaite pas, avant l'âge de 65 ans (alors qu'auparavant, les employeurs pouvaient licencier un travailleur quand il avait atteint un âge déterminé dans le régime de retraite de l'entreprise). Tous les salariés ont le droit de demander à leur entreprise de les employer jusqu'à l'âge de 65 ans et d'établir pour eux un plan de carrière jusqu'à cet âge. Le gouvernement prévoit de lancer une consultation en 2011 sur la nécessité d'avoir un âge légal de départ à la retraite.

La tradition libérale anglaise fait que l'Etat n'est guère intervenu sur les questions de formation permanente ou de conditions de travail. Les syndicats souhaitent d'ailleurs une législation plus contraignante dans ces domaines.

4.4. L'incitation à travailler plus longtemps

L'augmentation de la retraite publique pour les années travaillées au-delà de l'âge légal constitue un élément de la politique d'incitation à travailler plus longtemps : hausse de 10,4 % du montant de la retraite par année supplémentaire travaillée, ou versement d'une somme forfaitaire, avec un taux d'intérêt fixé à 2 % au-dessus du taux de base de la Banque d'Angleterre.

La retraite publique peut être cumulée avec un emploi. Environ 12 % des plus de 60 ans cumulent une retraite publique (en tout état de cause faible) et un emploi.

Tableau 12. Quelques caractéristiques des plus de 50 ans, données annuelles, période 2006T3 – 2007T2

En % de la catégorie considérée, sauf * : milliers

	Hommes				Femmes			
	50-54	55-59	60-64	65-69	50-54	55-59	60-64	65-69
Nombre de personnes *	1 773	1 833	1 597	1 262	1 823	1 895	1 664	1 352
Sans qualifications ¹	14,8	17,7	22,1	3,9	20,1	27,5	8,5	3,6
Taux de chômage	3,2	4,2	3,4	3,1	2,9	2,5	2,0	–
% de chômeurs, en chômage depuis plus d'un an	41,3	41,9	34,5	–	27,6	26,2	–	–
Salaire horaire brut moyen (£)	14,79	13,25	11,41	11,21	10,70	10,03	9,62	8,73

1. Pour les personnes ayant l'âge de la retraite, la question n'est posée qu'à celles qui ont un emploi.

Source : DWP, *Older Workers: Statistical information Booklet-Quarter two (Apr-Jun) 2007*.

Conclusion

L'économie britannique a connu de bonnes performances macroéconomiques depuis 15 ans. Le taux de chômage est faible pour l'ensemble des britanniques, comme pour ceux de

plus de 55 ans. Les créations d'emplois publics depuis la fin des années 1990 ont soutenu les créations d'emplois. Les politiques d'incitation au travail (*making work pay*) mises en place par le New Labour depuis 1997 n'ont pas spécifiquement visé les seniors. Les principales mesures — les crédits d'impôts pour les personnes reprenant un travail (*working family tax credit*) — ont concerné les personnes ayant des enfants à charge, en pratique surtout les mères seules. Le gouvernement a mis en place un New Deal pour les plus de 50 ans à partir de 2000, mais ce programme n'a concerné que 150 000 personnes depuis sa création. L'augmentation des taux d'emploi est une stratégie prioritaire du gouvernement dans la question du financement des retraites, dont le poids devrait rester faible dans le PIB malgré le vieillissement de la population. Mais les succès en termes d'emploi des seniors sont accompagnés d'une pauvreté relative des retraités. Ils ne proviennent pas d'une politique spécifique d'aménagement des emplois et des carrières. Survivront-ils à l'amélioration du niveau de vie des retraités, que promet le gouvernement ?

Bibliographie

- COMMISSION EUROPEENNE (2006), *Rapport de synthèse sur les systèmes de pensions viables et adéquats*.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2006a), *Security in Retirement, towards a new pensions system*, mai.
- DEPARTMENT FOR WORK AND PENSIONS (2006b), « A new Deal for welfare : empowering people to work », *Consultation Report*.
- DWP (2006c), « Personal Accounts: a new way to save », décembre.
- DISNEY R. et D. HAWKES (2003), *Declining employment of older workers: has Britain turned the corner?*, IFS.
- DUPONT G. (2003), « Retraites au Royaume-Uni : contexte, enjeux, réformes », *Document n° 1 bis, COR*, novembre.
- HEAP D. (2005), « Characteristics of the people employed in the public sector », *Labour Market Trends*, décembre.
- HM GOVERNMENT (2005), *Opportunity Age, Meeting the challenges of ageing in the 21st century*.
- HOTOPP U. (2005), « The employment rate of older workers: An econometric analysis of the main influences on the growth since 1993 », *Labour Market Trends*, vol 113, n° 02, pp.73-88.
- MATHIEU C. (2005), « La politique économique du *New Labour* : un modèle pour l'Europe ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 261, mai.
- MATHIEU C. (2003), « Politique économique : la clé anglaise », *Lettre de l'OFCE*, n° 233, mars.
- OCDE, (2004, *Ageing and employment policies*, UK.
- PHILLIPSON C. et A. SMITH (2005), *Extending working life: A review of the research literature*, *DWP Research Paper n°299*.
- TURNER A. (2005), « A new pension settlement for the twenty first century », *The Second Report of the Pensions Commission*.

WHITING E.(2005), « The Labour market participation of older people », *Labour Market Trends*, juillet.

L'emploi des seniors en Suède depuis 1980 : un bilan de la contribution des facteurs économiques, institutionnels et structurels

*Vincent Touzé **

La Suède est le pays européen où le taux d'emploi des seniors est le plus élevé, de même d'ailleurs que le taux d'emploi global. Quels sont les facteurs économiques, institutionnels et structurels qui expliquent tant le niveau que l'évolution depuis 1980 du taux d'emploi des seniors suédois ? Notre étude comporte quatre parties.

Tout d'abord, une étude statistique de l'évolution des taux d'emploi est présentée. Le taux d'emploi global en Suède est très élevé par rapport à la moyenne européenne. Il fluctue cependant selon la conjoncture. Le taux d'emploi des seniors a fortement baissé pendant la crise du début des années 1990 ; il a lentement remonté à partir de 1997.

Un bilan de la contribution des principaux facteurs potentiellement explicatifs est mené. Il repose sur trois éléments : une analyse du cycle économique et des politiques économiques régulatrices, un bilan des réformes institutionnelles en matière de retraite ainsi qu'un examen des propriétés structurelles du marché du travail suédois susceptibles de favoriser le maintien des seniors dans l'emploi.

D'un point de vue macroéconomique, l'économie suédoise est souvent érigée en modèle de croissance régulière et de plein emploi. Pourtant, l'analyse de la conjoncture depuis 1980 montre une certaine instabilité du taux de croissance ainsi que l'apparition d'un chômage de masse au début des années 1990, induit par la récession mondiale et des facteurs spécifiques aux pays scandinaves (la crise financière), qui a induit le lancement de réformes structurelles d'envergure. Ce chômage de masse a provoqué une forte contraction de l'offre de travail qui a particulièrement touché les seniors. Toutefois, le modèle suédois connaît une véritable renaissance depuis le milieu des années 1990. Le retour de la croissance et la résurgence d'un faible taux de chômage s'expliquent par la forte réactivité de la politique économique et à la capacité de mise en œuvre des réformes importantes. Pourtant, depuis 2003, le taux de chômage a augmenté dans un contexte de croissance soutenue. Cette hausse n'a pas affecté le taux d'emploi des seniors et révèle surtout un accroissement du taux d'activité.

Face au vieillissement de la population, le gouvernement de la fin des années 1990 a adopté différentes réformes du système de retraite visant à encourager une activité professionnelle plus longue, en appliquant notamment une règle de calcul qui relie explicitement le montant de la pension aux cotisations accumulées, et à temps plein en supprimant les généreuses incitations à la retraite à temps partiel.

Enfin, le marché du travail suédois présente différentes particularités structurelles favorables au maintien des seniors dans l'emploi, notamment un profil de salaire qui augmente peu ou pas après 45 ans, un haut niveau de formation continue des seniors ainsi

* Je tiens à remercier Lucy apRoberts et Marco Geraci pour leurs précieux commentaires sur une version préliminaire de ce texte ainsi que Sandrine Lévassieur pour sa relecture attentive et de nombreuses discussions stimulantes.

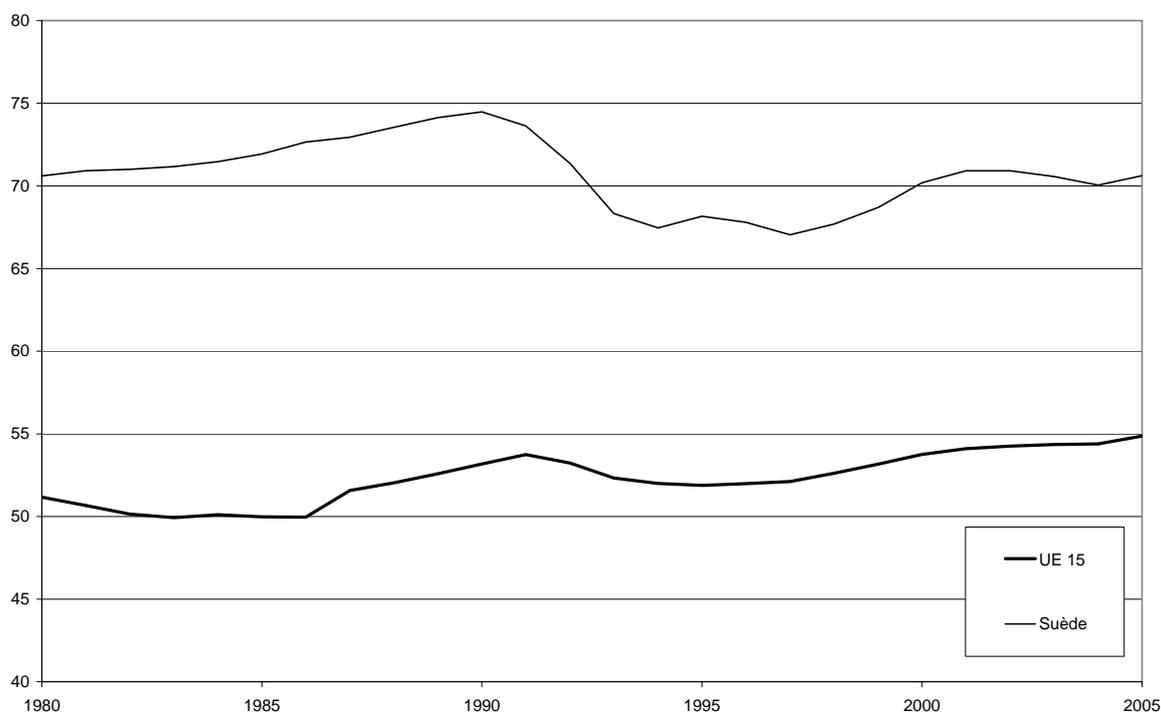
qu'une règle de licenciement qui pénalise les derniers entrés dans l'entreprise et donc les plus jeunes.

1. Emploi et Chômage des seniors depuis 1980

1.1. L'évolution du taux d'emploi des seniors

La Suède connaît le taux d'emploi global⁵⁷ le plus élevé d'Europe, soit de 15 à 20 points au-dessus de la moyenne européenne (UE à 15) (graphique 1). Cet écart s'est légèrement réduit après l'apparition d'un chômage de masse en 1993, qui a provoqué de forts retraits du marché du travail. En 2005, le taux d'emploi est d'environ 70 % en Suède contre environ 55 % dans l'UE15.

Graphique 1 : Taux d'emploi global (en %)



Source : OCDE.

Les profils d'évolution des taux d'emploi des hommes âgés de 55-59 ans et de 60-64 ans sont semblables à celui des 25-54 ans. On distingue quatre périodes (graphique 2a) :

– Dans les années 1980, les taux d'emploi sont relativement stables avec une légère tendance baissière (environ 86 % en moyenne pour les 55-59 ans, 65 % pour les 60-64 ans et 90 % pour les 25-54 ans) ;

– De 1991 à 1993 (période de crise avec l'apparition d'un chômage massif), les taux d'emploi diminuent brutalement (baisses d'environ 8 points pour les 55-59 ans, 11,6 points pour les 60-64 ans et 11 points pour les 25-54 ans) ;

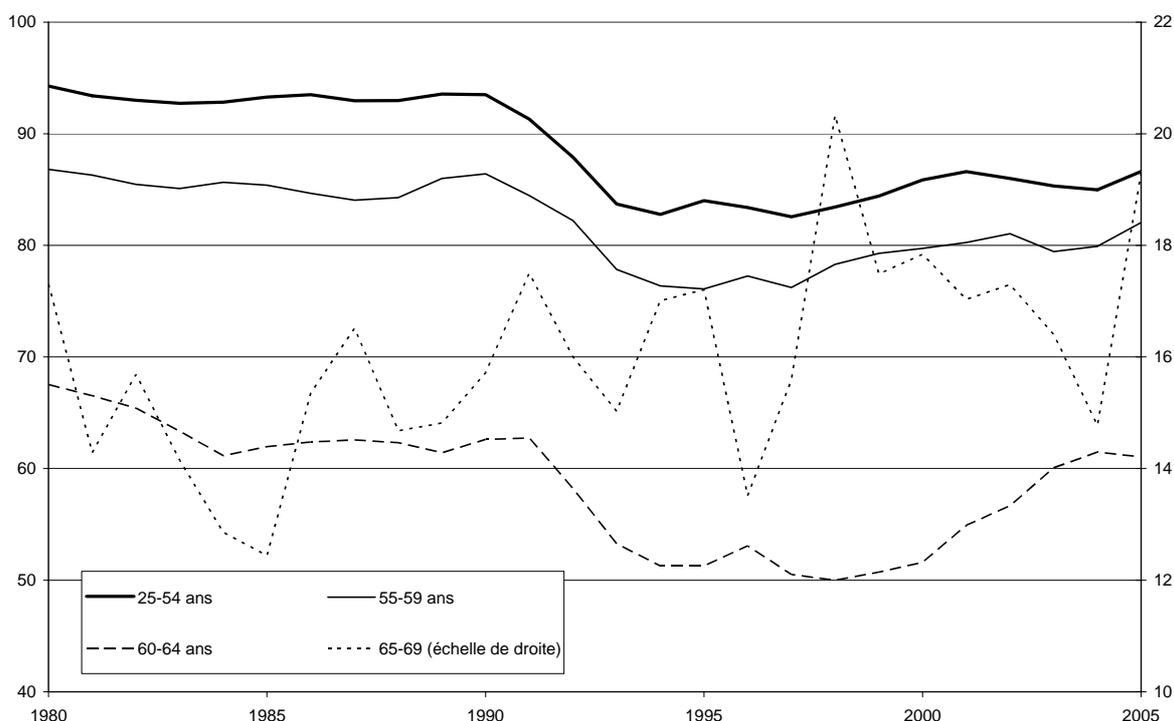
⁵⁷ Mesuré par emploi/population de plus de 15 ans.

– De 1993 à 1997, ils se stabilisent autour de 77 % pour les 55-59 ans, 52 % pour les 60-64 ans et 83,3 % pour les 25-54 ans ;

– Depuis 1997, on observe une remontée jusqu'à 82 % pour les 55-59 ans et 86,6 % pour les 25-54 ans en 2005. Pour les 60-64 ans la remontée des taux d'emploi est plus tardive et s'amorce seulement à partir de 2000 pour atteindre 61 % en 2005. En 2005, les taux d'emploi restent en dessous de leur niveau de 1990.

L'évolution du taux d'emploi des 65-69 ans est déconnectée de ces évolutions. Son niveau est faible et très fluctuant ; l'emploi de cette catégorie d'âge concerne une population très particulière. Ce taux d'emploi fluctue entre 13 % et 17 % sur la période 1980-2004. En 2005, on observe une forte remontée de 4,5 points (14,8 % en 2004 et 19,3 % en 2005).

Graphique 2a : Taux d'emploi des hommes (en %)



Source : OCDE.

Le profil d'évolution du taux d'emploi des femmes présente certaines similitudes avec celui des hommes. On peut distinguer trois périodes (graphique 2b) :

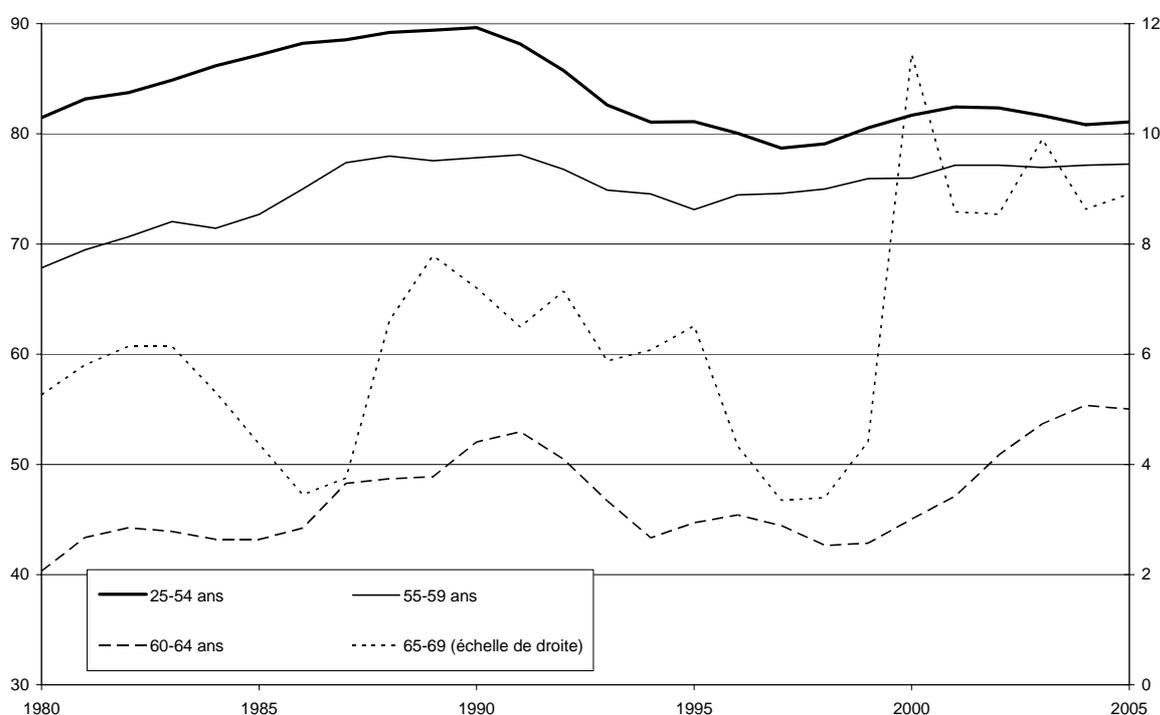
– Dans les années 1980, les taux d'emploi augmentent fortement de 8 points pour les 25-54 ans (de 81,5 % en 1980 à 89,6 % en 1990), 10 points pour les 55-59 ans (de 68,6% en 1980 à 78,8% en 1990), 12 points pour les 60-64 ans (de 41,2% en 1980 à 53,4% en 1990) Ces différences d'accroissement des taux d'emploi traduisent un effet générationnel puisque les femmes issues des générations les plus anciennes étaient moins présentes sur le marché du travail que celles des générations plus récentes. Par voie de conséquence, la progression de leur taux d'emploi est plus forte. La politique de l'emploi en faveur des femmes en Suède est de ce point de vue un succès même si les femmes occupent plus souvent des emplois à temps partiel.

– Après 1991, les taux d’emploi diminuent (– 3 points pour les 55-59 ans, – 8 points pour les 60-64 ans et – 11 points pour les 25-54 ans entre 1990 et 1997).

– Par la suite à la fin des années 1990, les taux d’emploi remontent légèrement (+ 1,4 point pour les 55-59 ans et + 1,8 point pour les 25-54 ans entre 1997 et 2000) et celui des 60-64 ans s’est même très nettement accru (+ 11 points entre 1998 et 2003). Pour les femmes aussi, le taux d’emploi des 25-55 reste en deçà des niveaux de 1990.

L’évolution du taux d’emploi des femmes de 65-69 ans n’est pas en phase avec les autres classes d’âge car cette classe d’âge est très peu représentative du reste de la population active. Son taux d’emploi a fluctué à un niveau très bas compris entre 3 et 6 % dans les années 1980 et 1990. Depuis 1999, on observe une augmentation sensible : 4,4 % (1999), 11,4% (2000) et 8,9 % (moyenne 2001-2005).

Graphique 2b : Taux d’emploi des femmes (en %)



Source : OCDE.

1.2. Incidence de la conjoncture sur le chômage des seniors

Le taux de chômage est très sensible à la situation conjoncturelle. Un bilan par âge montre que l’évolution du taux de chômage des hommes âgés de 55-59 ans ne se démarque pas fortement de celle des 25-54 ans (graphique 3a) : légère augmentation lors de la crise du début des années 1980, légère baisse par la suite, importante hausse lors de la récession du début des années 1990, baisse à partir de 1997 jusqu’en 2001 puis remontée par la suite. En 2005, on observe un décrochage car le taux de chômage des 55-59 ans diminue tandis que celui des 25-54 ans s’accroît. En revanche, le taux de chômage des 60-64 ans a été plus réactif (hausse d’environ 4 points) lors de la crise du début des années 1980 ainsi que pendant la récession du début des années 1990 (hausse d’environ 10 points). Il baisse depuis 1996. Si on relie le

niveau moyen du taux de chômage (moyenne sur la période 1995-2005) aux classes d'âge, on observe une relation non uniforme de type courbe en U : 6,6 % pour les 25-54 ans, 6,2 % pour les 55-59 ans et 8,6 % pour les 60-65 ans.

Graphique 3a : Taux de chômage des hommes (en %)

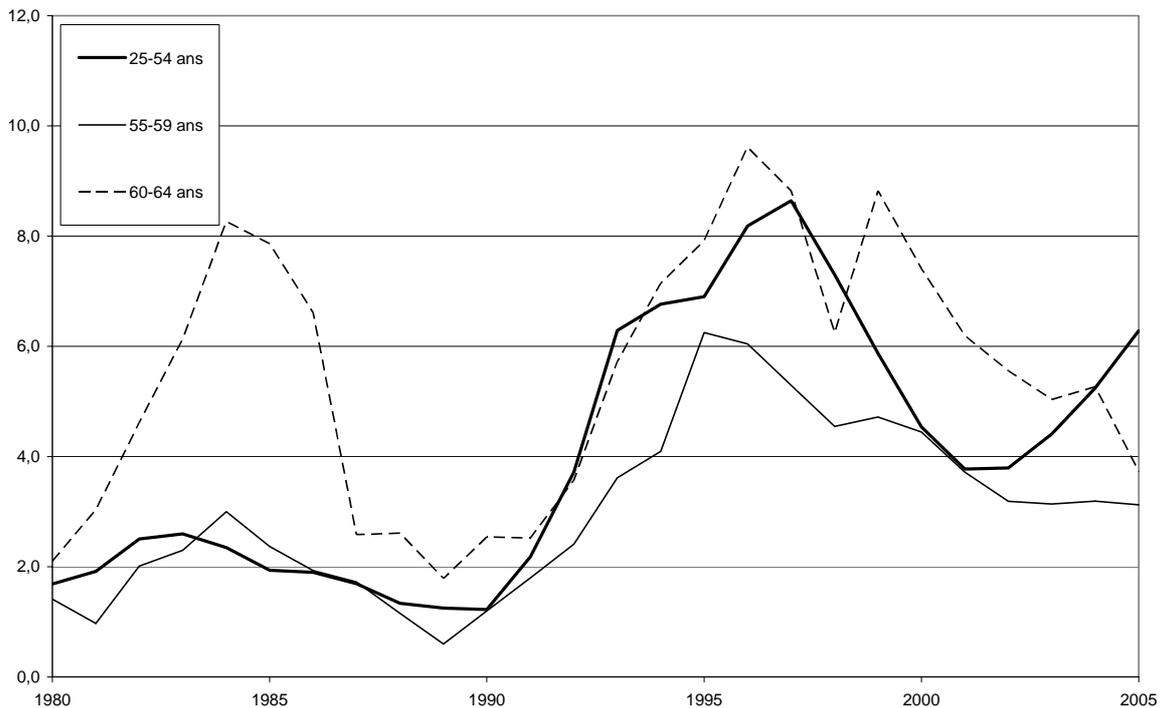


Source : OCDE.

L'observation du taux de chômage des femmes (graphique 3b) conduit à un constat assez similaire avec une hausse plus forte pour les 60-64 ans que pour les autres groupes d'âge pendant le ralentissement du début des années 1980 et la récession du début des années 1990. En 2005, le taux de chômage des femmes âgées de 60-64 ans a fortement diminué tandis que celui des 55-59 ans et celui des 25-54 ans a fortement augmenté. Si on relie le taux de chômage aux classes d'âge sur la période 1995-2005, on trouve une courbe en U similaire à celle des hommes : 5,9 % pour les 24-54 ans, 4,3 % pour les 55-59 ans et 6,8 % pour les 60-64 ans.

Les 60-64 ans sont donc particulièrement frappés par les périodes de récession tandis que les 55-59 ans sont relativement épargnés.

Graphique 3b : Taux de chômage des femmes (en %)



Source : OCDE.

1.3. Chômage et offre de travail des seniors : l'effet de flexion

Le taux de chômage constitue un important facteur de découragement pour les actifs à la recherche d'un emploi. Ainsi, la baisse du taux de chômage, observée depuis 1998, a facilité l'insertion professionnelle et donc réduit le découragement des chômeurs. A l'inverse, la période de récession du début des années 1990 a certainement provoqué un découragement massif : amplification de la baisse du taux d'activité chez les hommes, début de la baisse du taux d'activité pour les femmes.

La comparaison de l'évolution du taux d'activité et du taux de chômage, sur la période 1980-2005 (graphiques 4) confirme l'existence d'un effet de flexion. On observe effectivement une liaison statistique négative. Après avoir éliminé une composante tendancielle à l'aide d'une variable temporelle logarithmique, le coefficient estimé par les MCO est toujours statistiquement significatif et compris entre $-0,27$ et $-0,8$ (tableau 1).

Si on compare les coefficients de sensibilité au taux de chômage par rapport à ceux observés pour l'ensemble de la population, un âge plus élevé pour les hommes semble traduire une plus forte sensibilité au chômage (coefficient croissant en valeur absolue).

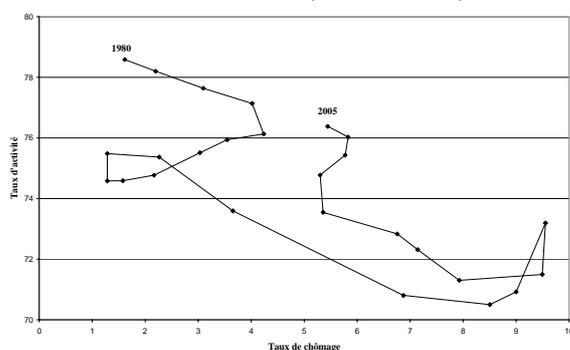
Pour les femmes, la valeur de ce coefficient évolue de façon non uniforme : $-0,65$ pour les 25-54 ans, $-0,51$ pour les 55-59 ans et $-0,8$ pour les 60-64 ans.

Sur la période 1980-2005, la variable temporelle montre une tendance baissière pour les hommes ($-1,43$ pour les 55-59 ans, $-0,68$ pour les 60-64 ans et $-2,26$ pour les 25-54 ans) et une tendance haussière pour les femmes ($4,1$ pour les 55-59 ans, $4,1$ pour les 60-64 ans et $1,26$ pour les 25-54 ans). Ces profils reflètent les deux tendances longues que sont

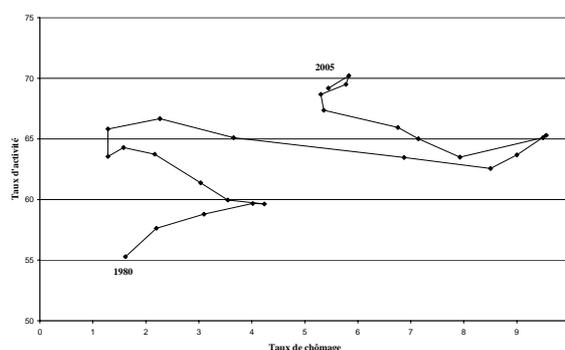
l'augmentation de la préférence pour le loisir des hommes et l'ouverture accrue du marché du travail aux femmes. Ces tendances longues croissent selon les classes d'âge tant pour les hommes que pour les femmes. Cette propriété résulte d'un effet cohorte : les plus anciennes générations d'hommes (resp. femmes) travaillaient plus (resp. moins) que les générations actuelles.

Graphiques 4 : Lien entre taux d'activité et taux de chômage

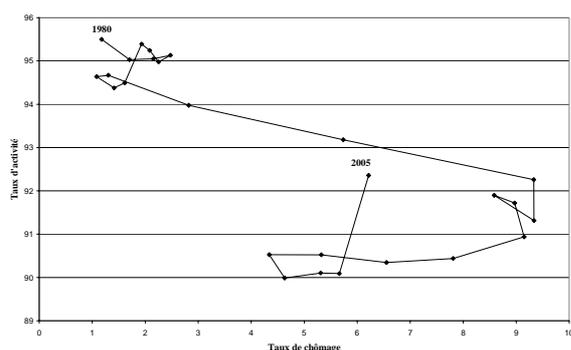
4a. Hommes (55-64 ans)



4c. Femmes (55-64 ans)



4b. Hommes (25-54 ans)



4d. Femmes (25-54 ans)

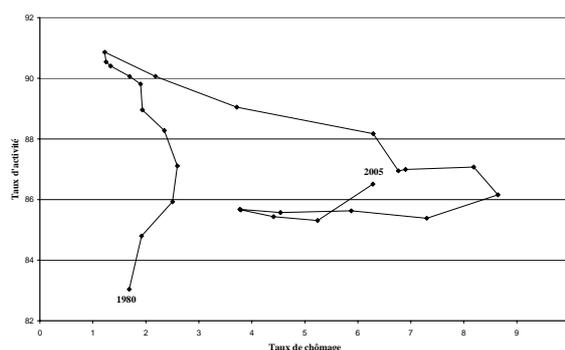


Tableau 1 : Estimations économétriques de la sensibilité du taux d'activité au taux de chômage

	Femmes			Hommes		
	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Taux de chômage	-0,65 (-3,37)	-0,51 (-3,54)	-0,80 (-3,62)	-0,27 (-2,92)	-0,39 (-4,48)	-0,62 (-2,77)
Log(temps)	1,26 (2,30)	4,11 (15,40)	4,07 (6,53)	-1,43 (-4,43)	-0,68 (-2,54)	-2,26 (-2,74)
Constante	86,9 (80,7)	69,1 (126,5)	44,4 (27,4)	97,4 (156,4)	88,6 (174,8)	71,4 (40,8)
R ²	33,2%	92,4%	66,1%	76,6%	75,7%	59,1%
R ² ajusté	27,4%	91,8%	63,1%	74,6%	73,6%	55,6%
DW	0,20	1,02	0,90	0,44	0,90	0,46

t de Student entre parenthèses – Méthode : MCO – Période d'estimation : 1980-2005.

2. L'influence de la situation conjoncturelle : déclin et renaissance d'un modèle de prospérité

2.1. Le bilan conjoncturel

Cinq épisodes conjoncturels ont marqué l'économie suédoise depuis 1980 (voir graphiques 5, 6 et 7) :

(1) *Ralentissement* : la période 1979-1983 correspond à la phase *post second choc pétrolier*. Le taux de croissance diminue en 1980 et en 1981 (récession) mais la moyenne reste positive (1,7 %). L'écart entre la production effective et la production potentielle (l'écart de production) se creuse jusqu'en 1983. Le taux d'inflation baisse mais se maintient à un niveau élevé (9,5 % en moyenne) tandis que le taux de chômage augmente légèrement (2,7 % en moyenne).

(2) *Reprise* : la période 1983-1989 marque le retour progressif vers une pleine utilisation des capacités potentielles de production (2,8 % de croissance en moyenne), celle-ci étant atteinte en 1986, sans pour autant signifier une hausse du taux d'inflation (la moyenne reste à 7,1 %). Pendant toute la période, le taux de chômage va diminuer (2,5 % en moyenne). Cette reprise de l'économie suédoise a été possible grâce à une croissance soutenue de la demande intérieure, en particulier celle des ménages dont le taux d'épargne n'a cessé de diminuer.

(3) *Sévère récession* : en 1990, le taux de croissance du PIB est proche de zéro et il devient négatif l'année suivante. La récession s'installe pour une durée de trois ans ; l'année 1993 en sera le moment le plus marqué avec un recul record de 2 % du PIB. En quatre années, le taux de chômage va atteindre un sommet de 8,2 % en 1993 alors qu'il était inférieur à 2 % en 1990. En 1993, l'écart de production dépasse 7 %. La Suède connaît alors sa plus sévère crise d'après-guerre, induite par une crise immobilière et bancaire accentuée par la réduction de la demande étrangère. La fin des années 1980 avait été marquée par un fort endettement des ménages du fait de la dérégulation du secteur financier. Puisque les ménages finançaient une partie de leur consommation à crédit, la fin de la survalorisation des actifs immobiliers du début des années 1990 est un choc important pour les ménages dont la valeur de leur patrimoine est remise en question. Le taux d'épargne des ménages qui était devenu négatif (- 1 %) à la fin des années 1980 remonte à près de 6 % au début des années 1990, (Palme, 2003). La crise de l'immobilier fragilise le secteur bancaire. S'y ajoute une crise de confiance sur l'avenir. L'inquiétude et la raréfaction du crédit frappe également les entreprises dont le taux d'investissement diminue fortement sur la période 1990-1993. Cette baisse n'a été que très partiellement compensée par la remontée du taux d'investissement public tandis que cette crise interne a été aggravée par un repli de la demande mondiale en 1993.

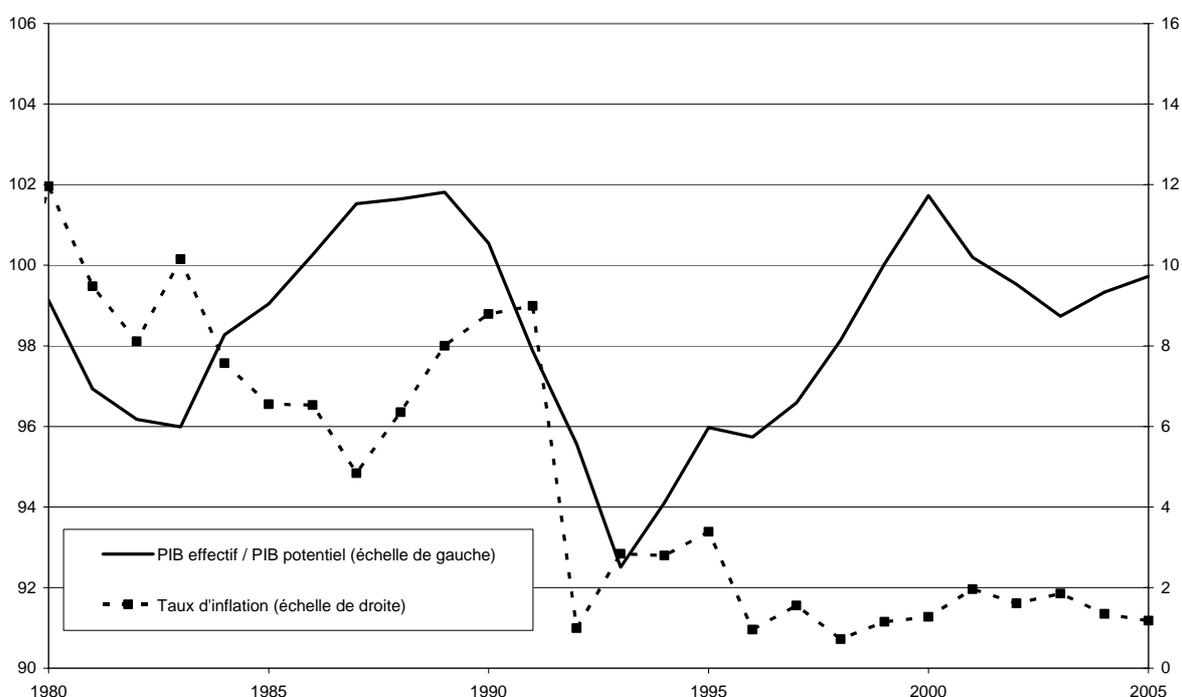
(4) *Forte reprise* : la période qui va suivre, de 1994 jusqu'en 2002, correspond à une renaissance progressive et soutenue de l'économie suédoise avec un taux de croissance moyen de 3 %. Le taux d'investissement privé est en augmentation depuis 1995 et le taux de chômage diminue fortement à partir de 1996 après avoir atteint un second sommet en 1995. En 2000, l'écart de production devient positif. Le taux de chômage a fortement diminué (4 % en 2002). L'économie fonctionne de nouveau à plein régime sans pour autant connaître le retour d'un taux d'inflation élevé (1,7 % en moyenne).

(5) *Croissance molle* : depuis 2003, l'économie suédoise affiche des fragilités et le taux de chômage augmente légèrement : 4,9 % en 2003, 5,5 % en 2004 et 5,8 % en 2005. Cette

remontée du chômage ne résulte pas d'une forte baisse du taux de croissance économique (2,6 % en moyenne sur la période 2002-2005), ni d'une insuffisance de la demande car l'écart de production reste élevé mais probablement d'un accroissement de l'offre de travail et de contraintes productives. Le 17 septembre 2006, cette nouvelle situation économique a valu une sanction électorale au gouvernement Persson en place depuis douze ans.

La comparaison des taux de croissance économique de la Suède et de la zone euro depuis 1980 (graphique 5) montre une corrélation importante des cycles et fait apparaître deux périodes de sous-performance (1980-1981, 1988-1993) et deux périodes de surperformance (1982-1987, 1994-2005⁵⁸). Le taux de chômage suédois présente moins d'inertie que le niveau moyen observé en Europe. La crise du début des années 1990 l'a propulsé à un niveau proche de la moyenne européenne, mais il s'est réduit plus vite et est resté à un niveau plus faible. Toutefois depuis 2003, la situation suédoise s'est dégradée et le taux de chômage s'est de nouveau rapproché de la moyenne européenne (graphique 6).

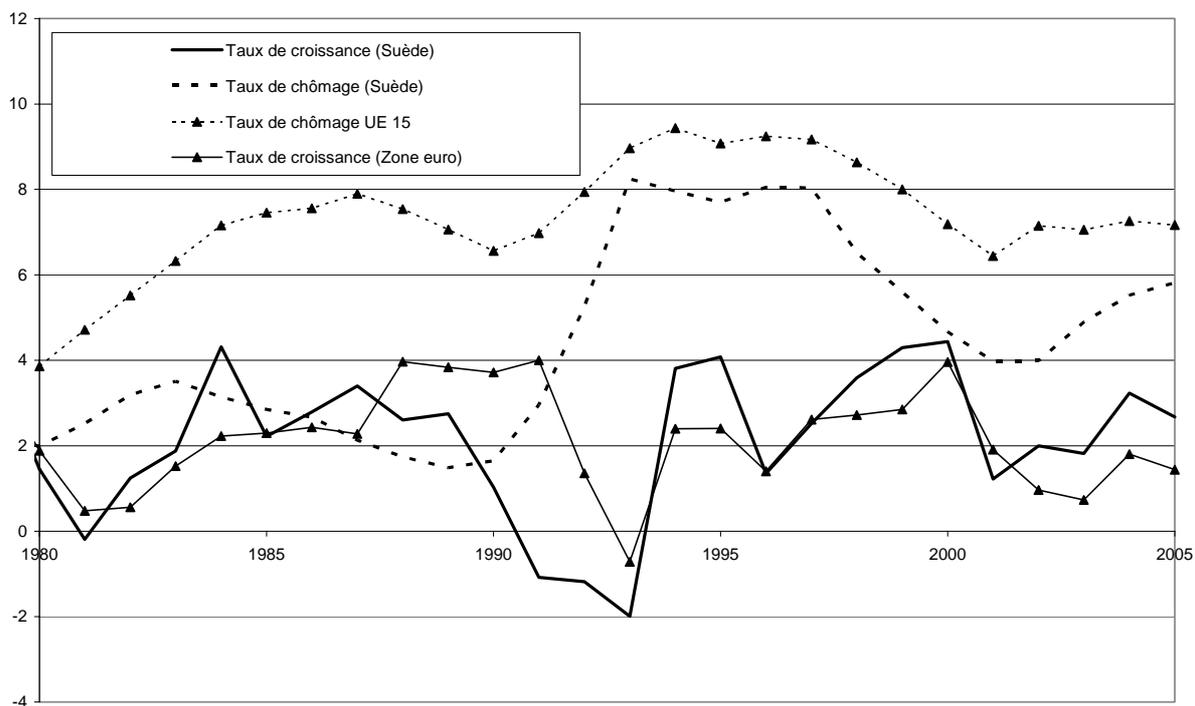
Graphique 5 : Ecart de production et inflation (en %)



Source : OCDE.

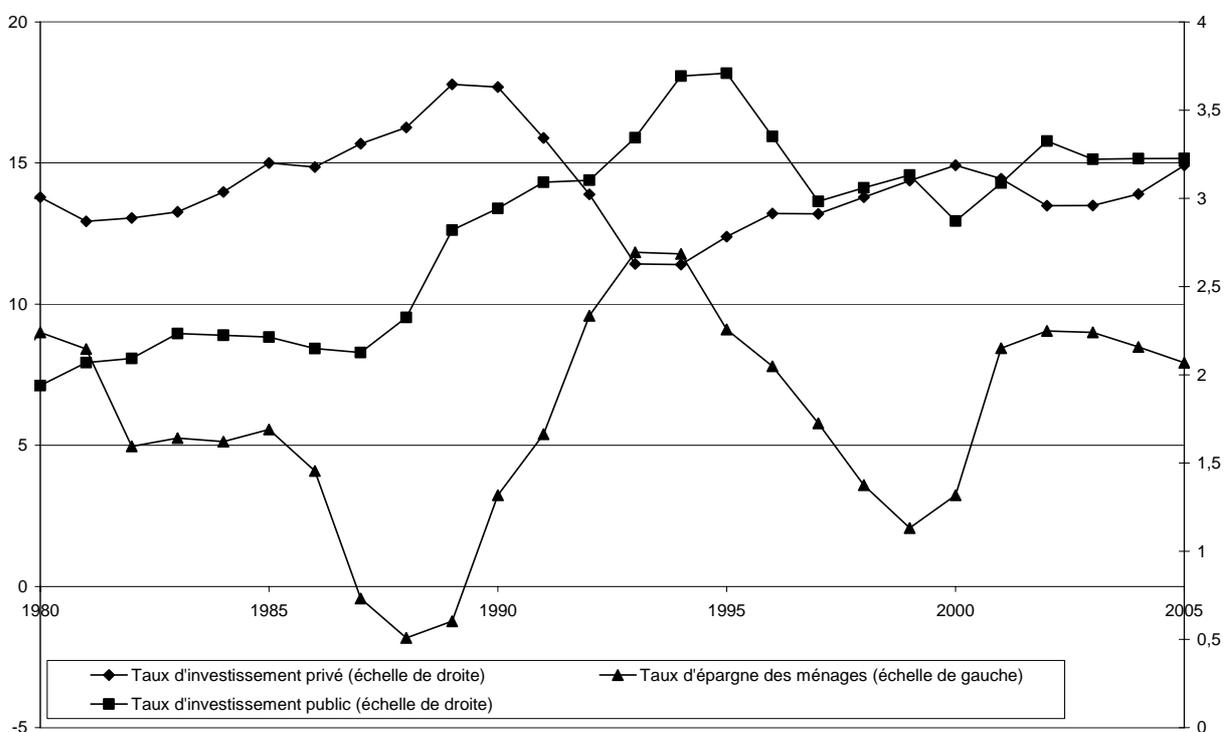
⁵⁸ Les années 1996 et 2001 présentent une très légère sous-performance par rapport à la moyenne européenne.

Graphique 6 : Croissance et chômage (en %)



Source : OCDE.

Graphique 7 : Taux d'épargne et taux d'investissement (en % du PIB)



Source : OCDE.

2.2. La mise en place de politiques économiques régulatrices

2.2.1. La politique budgétaire

La politique budgétaire suédoise (graphique 6) est particulièrement réactive au cycle économique : le coefficient de corrélation entre déficit de production et déficit public est égal à 0,88 sur la période 1970-2005. Une estimation économétrique montre que, sur cette période, toute dégradation de 1 point de PIB de la production par rapport à son niveau potentiel est associée à un accroissement moyen du déficit public d'environ 1,6 point du PIB. Le caractère contra-cyclique résulte de la présence d'importants stabilisateurs automatiques.

La politique expansionniste adoptée à la fin des années 1970 a provoqué des déficits qu'une augmentation du taux de prélèvement obligatoire n'a pas réussi à contenir. La dette publique brute (au sens de Maastricht) s'est fortement accrue jusqu'à 65 % du PIB en 1984. Les gouvernements vont alors avoir pour principal objectif de réduire l'endettement public.

Le gouvernement social démocrate en place de 1982 à 1991 va conduire successivement deux types de politique budgétaire :

- La période 1982-1988 est marquée par la stabilisation des dépenses sociales dans un contexte de réduction des dépenses publiques totales et de maintien du niveau du taux de prélèvements obligatoires (TPO). L'équilibre budgétaire est retrouvé en 1987, ce qui permet au gouvernement de mener une politique budgétaire plus souple pendant son second mandat.

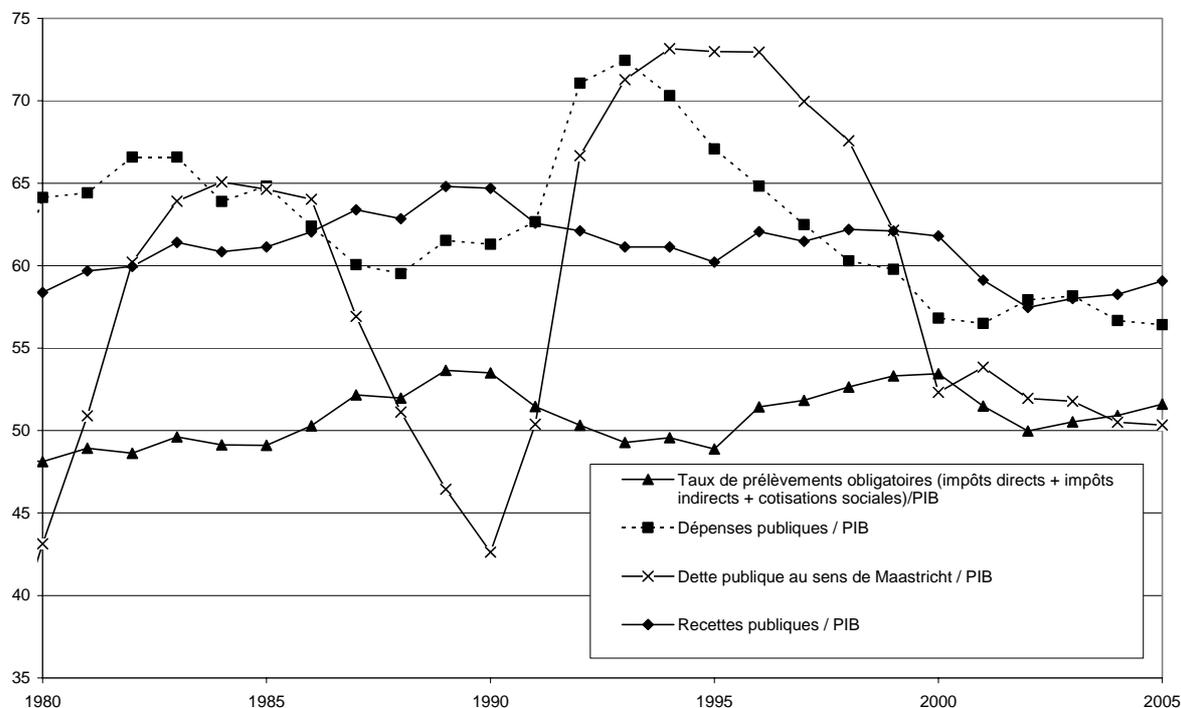
- La période 1988-1991 correspond à une période de hausse des dépenses publiques dans un contexte d'augmentation du TPO. La hausse des dépenses publiques non sociales traduit la volonté de relancer l'activité, mais la situation économique se caractérise par des tensions sur l'offre qui provoquent des poussées inflationnistes. Une croissance insuffisante et une forte hausse du taux d'inflation sans baisse du chômage contribueront à l'échec du gouvernement de Carlsson aux élections de 1991.

La stratégie du gouvernement de centre-droit de Carl Bildt (1991-1994) sera compromise par la crise du début des années 1990. Ce gouvernement ne sera pas en mesure de contenir l'explosion du déficit public en 1993, qui atteint presque 12 % du PIB à cause du coût de mesures destinées à soutenir le secteur bancaire, du jeu des stabilisateurs automatiques, de politiques discrétionnaires pour soutenir l'activité, et enfin d'une baisse des impôts correspondant à la mise en œuvre du programme du gouvernement. La politique du gouvernement de centre-droit sera sévèrement sanctionnée en 1994 bien que le retournement conjoncturel soit déjà observable.

Le retour au pouvoir d'un gouvernement social-démocrate à partir de 1994 se traduira par une hausse de la fiscalité et une forte baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB (15 points environ, mais celles-ci étaient gonflées par le coût du sauvetage du système bancaire) jusqu'à sa stabilisation en 2000 à environ 57 %. Durant cette période, la baisse des dépenses sociales sera de 4 points de PIB et celles des autres dépenses publiques de 12 points. En 1994, Göran Persson, alors ministre des Finances du gouvernement d'Ingvar Carlsson puis Premier ministre en 1996, décide de réduire le nombre de fonctionnaires. La mise en place de nouvelles pratiques budgétaires vise à rendre les administrations plus économes notamment en leur plafonnant les fonds alloués sur plusieurs années et en leur imposant de trouver de nouvelles ressources lorsque le budget est dépassé. Avec le retour de la croissance, une baisse soutenue des dépenses publiques par rapport au PIB conjointe à une hausse du TPO permet un rééquilibrage progressif des finances publiques. En 1998, l'équilibre budgétaire est atteint.

Avec le retour de la croissance, le gouvernement central a décidé de baisser les impôts en 2001 et en 2002, mais cette baisse a été pour partie compensée par une augmentation des impôts régionaux décidés en 2002 et 2003.

Graphique 8 : Finances publiques (en % du PIB)



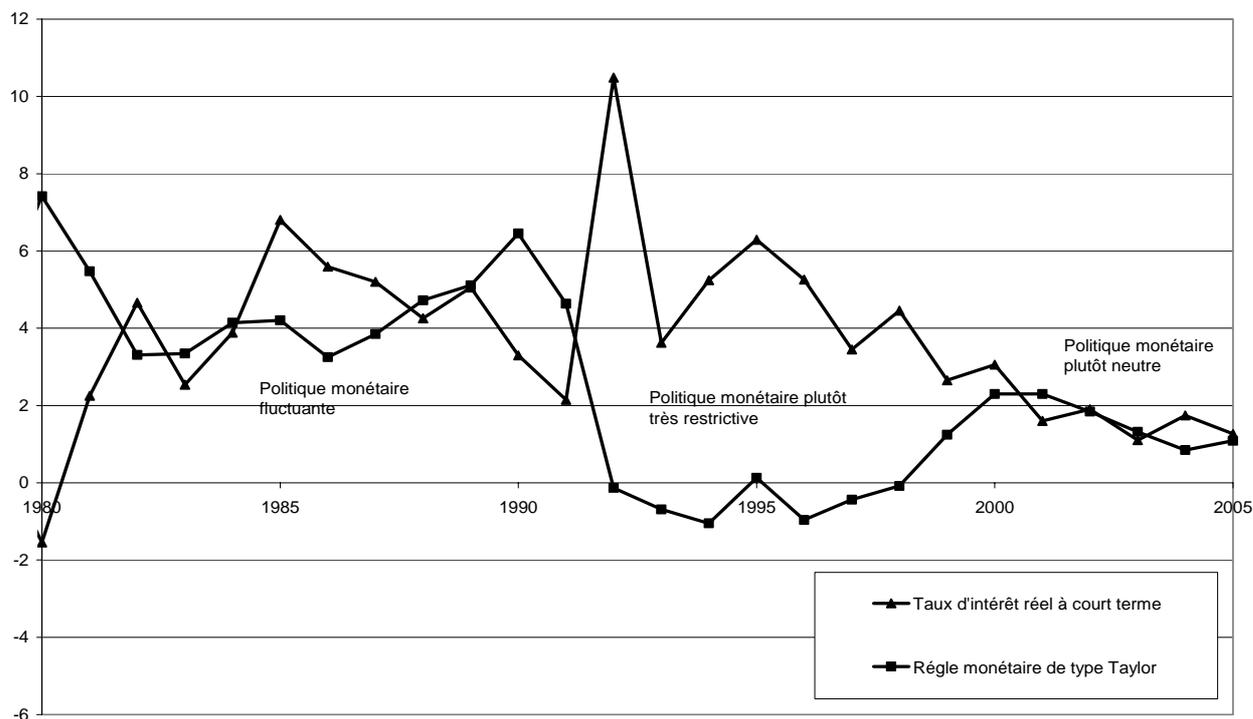
Source : OCDE.

2.2.2. La politique monétaire

Jusqu'en 1992, la Riksbank pratiquait une politique de taux de change assez active ; elle n'a engagé que tardivement une véritable lutte contre l'inflation. Les dévaluations de la couronne suédoise (septembre 1981, octobre 1982 et novembre 1992 pour les plus importantes) ont fortement amélioré la compétitivité-prix des produits suédois (Lindbeck, 1997 et Touzé, 2007), favorisé les exportations et relancé l'économie nationale. Depuis la dévaluation de la fin 1992, la Suède connaît un important excédent extérieur (de 3 à 4 points de PIB de 1995 à 2002, de l'ordre de 7 points de PIB depuis 2003).

Le graphique 9 compare l'évolution du taux d'intérêt réel de court terme avec une règle monétaire de type Taylor. Après une succession de politiques tantôt restrictives tantôt accommodantes, une véritable politique monétaire désinflationniste est amorcée tardivement au début des années 1990 ce qui a permis de faire chuter le taux d'inflation à un niveau proche de 2 %. Pendant la récession du début des années 1990, la politique monétaire n'a pas été particulièrement accommodante en matière de taux d'intérêt directeur. Depuis 2000, la politique monétaire est plutôt neutre ; le taux de change est stable par rapport à l'euro. Selon Lindvall (2002), la « volonté de participer au processus d'intégration européenne a rendu nécessaire la désinflation de l'économie suédoise et le maintien d'un taux de change fixe ».

Graphique 9 : Taux d'intérêt réel à court terme et règle monétaire de type Taylor
(en %)



Source : OCDE et calculs de l'auteur (pour plus de détails sur le calcul, voir Touzé, 2007).

2.2.3. Les principales politiques structurelles

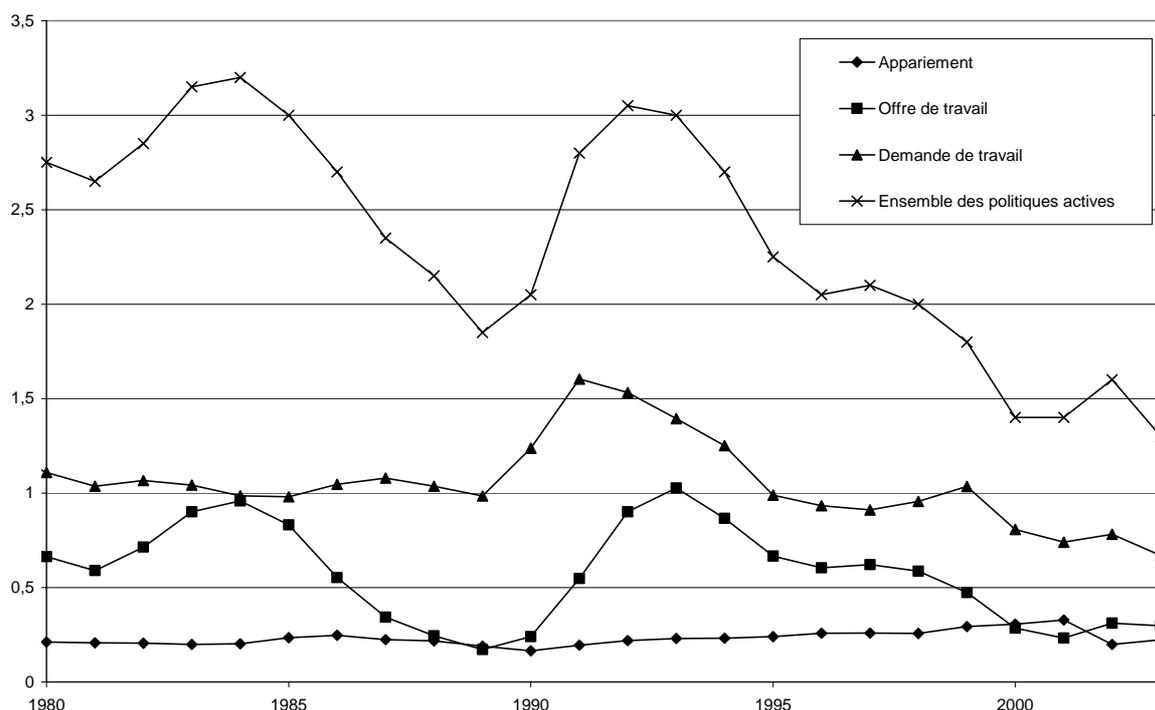
Les politiques structurelles ont essentiellement concerné le marché du travail et la réforme de l'Etat. Les politiques économiques concernant le marché du travail ont visé :

(i) A encourager l'activité, notamment grâce à la réforme fiscale de 1991 qui a permis de ramener le taux marginal d'impôt supérieur proche de 80 % à environ 55 % à 60 %, selon les régions.

(ii) A lutter contre le chômage structurel en menant des politiques en faveur de la demande de travail (mesures fiscales d'incitations à l'embauche), de l'offre de travail (préservation et valorisation de l'employabilité des chômeurs) et d'un meilleur appariement (requalification, aide à la mobilité géographique). En 1990, les dépenses de politiques de l'emploi représentent 2,2 % du PIB en moyenne. Elles augmentent pendant la récession (environ 3 % en 1992 et 1993), puis elles n'ont cessé de diminuer après 1994⁵⁹ (graphique 10).

⁵⁹ Voir Barbier et Gautié (1997) pour une analyse des politiques de l'emploi pendant la récession.

Graphique 10 : Dépenses des politiques de l'emploi (en % du PIB)



Sources : Erixon (2005) et calculs de l'auteur.

Parmi les multiples politiques de l'emploi mises en place (voir le *European Employment Observatory*, 2002), deux ont été plus spécialement destinées aux travailleurs âgés :

(i) L'aide à l'embauche créée en 1997 (*Anställningsstöd*) facilite l'embauche de chômeurs en offrant aux employeurs une réduction fiscale sur les coûts salariaux. Les chômeurs de longue durée sont le principal groupe ciblé. La subvention varie de 25 % à 75 % du coût salarial pour des périodes allant jusqu'à 24 mois selon les configurations. Pour les personnes de plus de 57 ans étant restés au chômage pendant 24 mois, il existe « l'aide à l'embauche spéciale associée à la mesure garantie d'activité » (*Särskilt anställningsstöd*) : les employeurs peuvent recevoir une réduction de 75 % pour une durée maximale de 24 mois avec un plafond de subvention qui représente approximativement 50 % du salaire moyen. Environ 10 300 seniors (à comparer aux 30 800 seniors au chômage) bénéficiaient de cette mesure en 2005 ; 9 400 en 2006 et environ 6 450 en moyenne depuis début 2007.

(ii) L'emploi temporaire dans le secteur public pour les personnes âgées (*Offentligt Tillfälligt Arbete* – OTA) créé en 1996 permet « aux chômeurs de longue durée âgés de travailler pendant une période de plus de 6 mois et d'améliorer la qualité du secteur public ». Cette mesure est destinée aux personnes âgées de plus de 55 ans, inscrites depuis deux ans au chômage et ayant droit à une allocation. D'après l'OCDE (2003), « l'expérience n'a pas été un succès car les participants se sont sentis dévalorisés car moins bien rémunérés que leurs collègues à fonction équivalente ». Le programme a été supprimé en 2001.

La réforme de l'Etat a essentiellement cherché :

i) A rendre plus « efficace » la dépense publique (évaluation individuelle des carrières, budget fixé pour plusieurs années, obligation de trouver de nouvelles recettes quand le budget est dépassé, réduction de l'emploi public).

ii) A déréguler les secteurs économiques sous tutelle publique où le principe de monopole naturel n'est plus de mise : distribution de l'électricité, services postaux, télécommunications et transport aérien. Ces secteurs sont désormais soumis aux règles de la concurrence.

iii) A réformer le régime de retraite de base en introduisant un principe de contribution définie et une dose de capitalisation.

3. Les réformes du système des retraites

3.1. Un vieillissement prévisible

Le modèle de projection démographique de l'office suédois de statistiques (SCB), pronostique une augmentation de 50 % du ratio de dépendance démographique (+ 65 ans/20-64 ans) de 2000 à 2040 (tableau 2). La législation des retraites de base a été modifiée pour éviter une trop forte hausse des dépenses de retraites publiques.

Tableau 2 : Ratio de dépendance démographique (65 + / 20-64 ans), en %

1950	16,9
1980	28,6
1990	30,9
2000	29,3
2010	31,9
2020	37,5
2030	41,6
2040	43,7

Source : Calcul de l'auteur d'après des données du SCB.

3.2. Architecture du système de retraites et bilan des réformes

Le système de retraite suédois repose sur trois piliers :

- Un régime public qui comprend un minimum retraite et une retraite publique de base.
- Un régime de pensions contractuelles.
- Un régime de pensions privées qui regroupe les pensions de retraite par capitalisation librement contractées auprès des compagnies d'assurance.

Parallèlement à ces trois piliers, existe un système de pension d'invalidité. Le dispositif de retraite à temps partiel a été supprimé à compter du 1^{er} janvier 1999 ;

3.2.1. Un régime public profondément réformé

a) Principes de la réforme

Le régime public de retraite de base a été réformé dans les années 1990. Le principe de la réforme des retraites a été voté au Parlement en 1994. Ses modalités ont été définies en 1998 et elles sont appliquées progressivement à compter de 2001 : les générations nées avant 1938 ne sont pas concernées par le nouveau système ; les générations nées à partir de 1954 percevront 100 % de la « pension nouveau système » ; les générations intermédiaires percevront x % d'une « pension nouveau système » et (1-x) % d'une « pension ancienne

réglementation ». Globalement la réforme vise à garantir la solvabilité financière du système de retraite, à maintenir un niveau suffisant des pensions futures en proposant des incitations financières pour des départs en retraite plus tardifs. La progressivité de la mise en place de la nouvelle réglementation implique que l'effet éventuel sur les taux d'activité ne peut être lui-même que progressif.

L'ancien système⁶⁰ reposait sur deux composantes : une pension forfaitaire non contributive pour tous indépendante des cotisations payées (*folkpension*) et une pension contributive dépendante de la carrière salariale (*allmän tilläggspension*, ATP). Le régime ATP a été créé en 1960 car la prestation forfaitaire était jugée insuffisante. Ce régime nécessite 30 ans de couverture pour faire valoir le droit à une pension complète à 65 ans (67 ans avant 1976), à savoir environ 60 % de la moyenne des 15 meilleures années de salaire en dessous d'un plafond. Le plafond de revenu est exprimé comme 7,5 fois un montant indexé sur le taux d'inflation. En parallèle, le système disposait d'un fonds de réserve⁶¹ qui recevait les excédents de cotisation retraite en vue du paiement des retraites des *baby-boomers* (Vernière, 2001).

La réforme remplace un système de pension définie par un système de deux pensions à contribution définie, l'une financée par répartition, l'autre par capitalisation. Le nouveau système fournit désormais aux salariés une retraite basée sur l'accumulation d'une épargne sur deux comptes individuels. Le taux de cotisation total est de 18,5 %, payé pour moitié par l'employeur et pour moitié par le salarié. Une cotisation de 16 % alimente un compte de retraite financée par répartition (compte « notionnel ») et une cotisation de 2,5 % alimente un compte d'épargne par capitalisation, celles-ci se faisant dans des fonds concurrents agréés par l'Etat qui permettent le versement d'une rente actuarielle à l'âge de la retraite. Le montant de la retraite par répartition est également calculé en appliquant des règles actuarielles au montant de capital « notionnel » accumulé. Ces règles tiennent compte de l'espérance de vie de la génération et d'un taux de rendement implicite de 1,6 % compatible avec l'équilibre budgétaire entre pensions versées et recettes (cotisations reçues et disponibilités sur le fonds de réserve). A l'origine, la règle d'indexation de la retraite notionnelle devait être (Geraci, 2003) :

Taux de croissance de la pension notionnelle = Taux d'inflation + (Taux de croissance du salaire réel par tête - 1,6).

Cette règle prévoit une hausse (resp. baisse) du pouvoir d'achat de la pension par répartition dès lors que le taux croissance du salaire par tête est supérieur (resp. inférieur) à 1,6 %. Cette règle suppose que l'équilibre du régime de retraite est réalisé dès lors que la croissance économique par tête atteint 1,6 % par an, ce qui n'est pas nécessairement le cas. C'est pourquoi, en 2000, un second mécanisme d'indexation a été introduit. Il consiste à réévaluer le niveau des pensions notionnelles de façon à satisfaire l'équilibre financier entre les cotisations retraite et les pensions versées. Le rendement implicite de l'épargne notionnelle dépend donc également de l'évolution du ratio de dépendance. Le maintien constant à 16 % d'un taux de cotisation par répartition dans le temps traduit la volonté de satisfaire un principe d'équité fiscale entre les générations.

Le montant de la retraite publique tient désormais compte des montants cotisés et de l'espérance de durée de la retraite. Chaque individu peut recevoir une pension à partir de 61

⁶⁰ Pour plus de détails, voir Palmer et Wadensjö (2004) et Normann et Mitchell (2000).

⁶¹ Ce fonds représentait environ 31 % du PIB en 1999 (Vernière, 2001).

ans, mais les années supplémentaires donnent droit à des majorations calculées selon des règles actuarielles. Par ailleurs, il est possible de toucher une retraite à temps partiel.

La réforme maintient une pension minimum garantie financée par l'impôt à partir de 65 ans. Si le minimum garanti est la seule ressource pour un ménage, une allocation supplémentaire augmente la pension.

Pendant la période de transition, l'ancien système de retraite par répartition est rattaché au budget de l'Etat, ceci étant permis par l'existence de réserves importantes.

L'âge à partir duquel un employeur peut mettre à la retraite un employé a été modifié. Depuis 2002, tout salarié peut rester dans la population active jusqu'à 67 ans. Passé cet âge, son employeur n'est plus contraint de maintenir le contrat de travail (Palmer et Wadensjö, 2004).

b) Effets attendus de la réforme

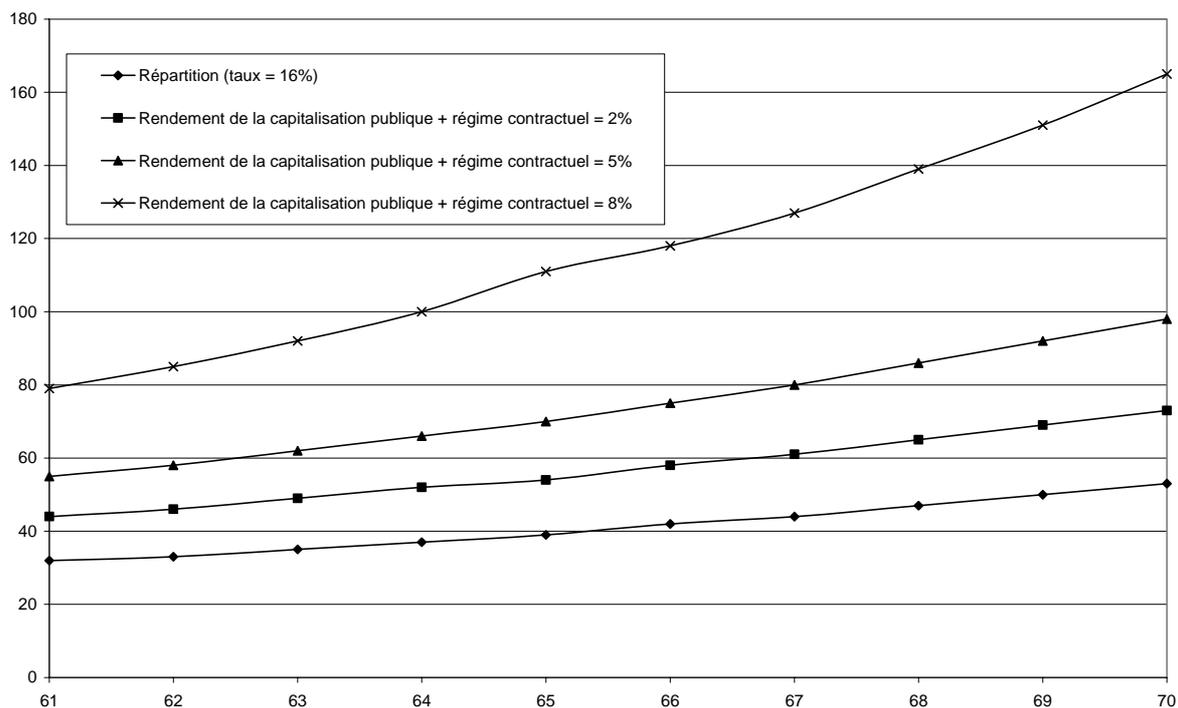
Le premier effet attendu de la réforme est une stabilisation du poids des retraites du régime de base. Une projection réalisée à l'aide du modèle de microsimulation dynamique⁶² SESIM, modèle développé par le ministère des finances (Flood, 2004) prévoit après réforme une très faible augmentation du poids de la dépense dans le PIB alors que sans réforme, la dépense publique aurait augmenté au rythme de la dégradation du ratio de dépendance. Le compte central pronostique une augmentation de la dépense publique de l'ordre de 0,8 point de PIB sur la première moitié du siècle (10,4 % du PIB en 2005 vs 11,2 % en 2050). Des scénarios plus pessimistes prédisent un accroissement supplémentaire de la dépense publique de 0,4 ou 0,3 point avec des hypothèses de durée de vie plus longue ou de productivité plus faible.

Cette réforme vise aussi à maintenir le niveau de vie des seniors tout en encourageant une plus longue durée d'activité. Sur ce point, les simulations de Palmer et Wadensjö (2004) montrent quelle est l'évolution du taux de remplacement du dernier salaire selon le choix d'âge de la retraite pour un individu né en 1970 et selon différents contextes de rémunération de l'épargne financière (graphique 11). Né après 1958, cet individu bénéficiera exclusivement du nouveau régime de retraite. Le taux de remplacement calculé intègre le régime public de base et un régime de pension contractuelle. Dans un scénario modéré (taux de rendement du capital financier de l'ordre de 5 %, croissance de la productivité globale de 1,6 % et croissance du salaire individuel de 2 %) et d'une retraite à 67 ans, le taux de remplacement du dernier salaire est d'environ 80 %.

Cette simulation montre la sensibilité du taux de remplacement au taux de rendement de la capitalisation et à l'âge de départ. Si on normalise à 100 le taux de remplacement à 65 ans, une retraite précoce à 61 ans conduit à un taux inférieur de 20 à 30 % tandis qu'une retraite tardive vers 70 ans entraîne une majoration de 35 à 50 %. Pour le seul régime par répartition, le malus est de 18 % à 61 ans tandis que le bonus est en moyenne de 6 % par année supplémentaire après 65 ans.

⁶² Voir Dupont, Hagneré et Touzé (2003) pour une discussion sur l'apport de la microsimulation dynamique en matière d'analyse des réformes des retraites.

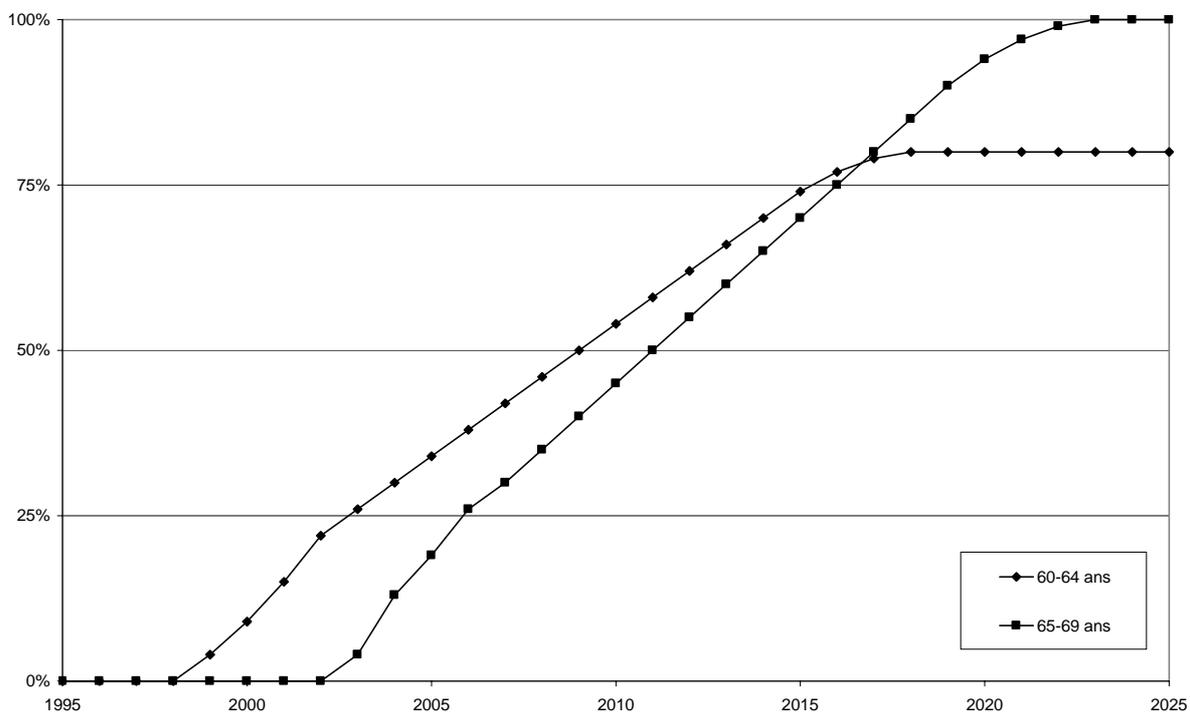
Graphique 11 : Taux de remplacement du dernier salaire d'un individu né en 1970 en fonction du rendement de la capitalisation et de l'âge de départ en retraite



Source : Palmer et Wadensjö (2004).

Comme mentionné précédemment, l'effet de la réforme des retraites est progressif dans le temps. La génération née en 1938 est la première génération concernée et elle peut prétendre à 20 % d'une pension nouveau régime. La réforme influence ses arbitrages en matière de départ à la retraite dès l'âge de 61 ans, c'est-à-dire en 1999. Pour la génération née en 1939 et qui atteint l'âge de 61 ans en 2000, la part de pension nouveau régime est de 25 %, etc. Si on calcule pour 2005 la part de la pension nouveau régime pour la classe d'âge 60-64 ans, on trouve une moyenne de 34 % (graphique 12). Pour la classe d'âge 65-69 ans, cette part moyenne est 19 %. L'effet de la réforme s'étend ainsi jusqu'en 2018 pour la classe d'âge 60-64 ans (plafond à 80 %) et 2023 pour la classe d'âge 65-69 ans (plafond à 100 %).

Graphique 12 : Montée en puissance de la réforme du régime public :
Part moyenne des pensions nouveau régime par classe d'âge



Source : calculs de l'auteur

Tableau 3 : Estimations économétriques de l'influence de la réforme des pensions retraite du régime public sur le taux d'activité des 60-64 ans.

	Femmes	Hommes
	60-64 ans	60-64 ans
Taux de chômage	- 0,62 (- 3,21)	- 0,49 (- 3,26)
Log(temps)	2,90 (4,52)	- 4,04 (- 6,25)
Part moyenne des pensions nouveau régime	0,15 (3,18)	0,23 (5,36)
Constante	45,4 (32,3)	73,6 (59,0)
R ²	76,7%	82,3%
R ² ajusté	73,6%	79,9%
DW	1,1	0,90

t de Student entre parenthèses – Méthode : MCO

Période d'estimation : 1980-2005.

La part moyenne de la pension nouveau régime constitue un indicateur intéressant pour estimer l'effet de la réforme des retraites sur le comportement d'offre de travail de la classe d'âge 60-64 ans. Les estimations économétriques (tableau 3) réalisées à l'aide des MCO attribuent des coefficients positifs (0,15 pour les femmes et 0,23 pour les hommes) et statistiquement significatifs à cet indicateur. Les coefficients calculés pour le taux de chômage et la composante tendancielle sont modifiés par rapport à l'estimation précédente mais restent statistiquement significatifs et économiquement interprétables. Il est donc possible de relier très nettement d'un point de vue statistique la hausse récente des taux d'activité des 60-64 ans à la montée en puissance de la réforme des retraites. La contribution de la montée en puissance de la réforme à l'explication de la volatilité (variance) du taux d'activité des 60-64 ans est importante puisque les R^2 ajustés des équations économétriques augmentent de 10,4 points pour les femmes et 24,3 points pour les hommes..

3.2.2. Un régime de pension contractuelle qui facilite des départs avant 65 ans

D'après Palmer et Wadensjö (2004), environ 85 % des travailleurs suédois bénéficient d'une retraite contractuelle complémentaire, c'est-à-dire de plans de pensions issus d'accords négociés entre le patronat et les salariés. Ce régime complète la retraite publique jusqu'à un plafond plus élevé que le plafond de base.

Il existe quatre catégories de plans négociés de retraite (Palmer et Wadensjö, 2004 ; Eklöf et Hallberg, 2006) couvrant différents secteurs du marché du travail : les cols-bleus du secteur privé (STP), les cols blancs du secteur privé (*Industrins och handelns tilläggspension* : ITP), les employés de l'administration publique centrale (*Statlig tjänstepension*) et les employés des administrations publiques locales (*Kommunal tjänstepension* : KTP).

A l'origine, les deux régimes du secteur privé étaient financés par capitalisation. En revanche, les deux régimes du secteur public étaient financés par répartition. Le régime des administrations centrales est financé à partir de cotisation tandis que celui des administrations locales est financé par les budgets des administrations locales. Pour les quatre régimes, le calcul des pensions repose sur un principe de prestation définie.

Pour bénéficier d'une pension contractuelle, atteindre l'âge de 65 ans n'est pas une condition nécessaire. En général, il suffit de justifier de 30 années d'activité à partir de l'âge de 28 ans, ce qui laisse théoriquement la possibilité de recevoir une retraite dès 59 ans. Les régimes permettent une retraite partielle à l'exception de celui des cols bleus.

Selon Delteil et Redor (2003), ces accords ont permis, sous certaines conditions de partir en retraite à un âge inférieur au seuil minimum légal fixé à 65 ans. Pour les ouvriers, les accords prévoyaient la possibilité de partir en retraite dès 59 ans. Pour les employés, l'accord correspondant offrait la possibilité de partir entre 62 ans et 70 ans. L'âge normal étant de 65 ans, des pénalités financières étaient prévues pour ceux qui partaient avant l'âge normal, et des bonifications pour ceux qui partaient après (Palme et Svensson, 1999). Ces dérogations au seuil fixé par la loi, expliquent qu'une fraction non négligeable des personnes ayant entre 62 et 65 ans, aient cessé définitivement l'activité pour intégrer le rang des retraités.

L'étude d'Eklöf et Hallberg (2006), portant sur la période 1992-2000, estime ainsi que 9,5 % des 60-64 ans ont bénéficié d'une retraite précoce (situations recensées où la pension contractuelle est la source principale de revenu) et seulement 1 % pour les 55-59 ans. Selon les secteurs, les taux de bénéficiaires ne sont pas les mêmes. Le taux de bénéficiaires d'une retraite précoce parmi les 60-64 ans est notamment beaucoup plus élevé dans le secteur des administrations centrales (21,5 %) et locales (11,7 %) que pour les « cols blancs » (9,5 %) et

pour les « cols bleus » (2,7 %). Cette même étude estime que pendant les années 1990, l'âge moyen de départ à la retraite en Suède est environ de 63 ans.

Dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, ces différents régimes contractuels ont été réformés à l'exception de celui des cols blancs (Palmer et Wadensjö, 2004 et tableau 4 basé sur leur article). Concernant le régime des cols bleus, le principal changement a consisté à relier la pension versée à la contribution (disparition du principe de prestations définies) et à relever le taux de cotisation (3 % au lieu de 2 %). Concernant les deux régimes publics, le principal changement a été d'introduire une dose de capitalisation qui finance une retraite à contribution définie. Le taux de cotisation de cette retraite par capitalisation est de 4,3 % pour les salariés des administrations centrales et il varie entre 3,4 % et 4,5 % pour les salariés des administrations locales.

Tableau 4 : Pensions contractuelles

Régimes		Avant réforme	Après réforme
Cols blancs	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie (principalement)	Idem
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans	
	<i>Base du calcul</i>	Dernier salaire	
	<i>Taux de remplacement</i>	10 % jusqu'à 7,5 m.b. 65 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	
	<i>Principe de financement</i>	Capitalisation = Provision mathématique financée par cotisation	
Cols bleus	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	Contribution définie
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans	Néant
	<i>Base du calcul</i>	Moyenne des 3 meilleures années sur les cinq années entre 55 et 59 ans.	
	<i>Taux de remplacement</i>	10 jusqu'à 7,5 m.b.	
	<i>Principe de financement</i>	Capitalisation = Fonds de réserve financé par des cotisations.	Capitalisation = Comptes individuels alimentés par une cotisation de 3 %.

Tableau 4 : Pensions contractuelles (suite)

Administrations centrales	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	Idem + Contribution définie
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Base du calcul</i>	Salaire moyen des cinq dernières années.	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Taux de remplacement</i>	10 % jusqu'à 7,5 m.b. 65 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Principe de financement</i>	Régime par répartition financé par cotisation.	Idem + capitalisation financée par cotisation (4,3 %) pour la contribution définie.
Administrations locales	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	Idem + Contribution définie
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Base du calcul</i>	Salaire moyen des cinq meilleures années sur les 7 dernières.	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Taux de remplacement</i>	96 % jusqu'à 1 m.b. 78,5 % entre 1 et 2,5 m.b. 60 % entre 3,5 et 7,5 m.b. 64 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	Idem (pour la prestation définie)
	<i>Principe de financement</i>	Régime par répartition financé par cotisation.	Idem + régime par capitalisation financée par cotisation (entre 3,4 et 4,5 %) pour la contribution définie.

m.b. = montant de base d'environ 4000 euros annuels environ.

Source : Palmer et Wadensjö (2004).

3.3. Suppression de la pension invalidité (1991)

Jusqu'en 1991, la pension invalidité constituait un système implicite de préretraite (Hesselius, 2006). Elle a été introduite en Suède en 1913 comme partie du système national de retraite. Cette pension concerne tous les individus qui perdent de façon permanente leur capacité (au sens médical) de travail. Jusqu'en 1970, ces derniers pouvaient prétendre à une compensation retraite d'environ 1/3 d'un salaire à temps plein. A partir de juillet 1970, la pension invalidité pouvait être reçue sur la base d'un mi-temps ou d'un plein temps. Pour les travailleurs d'au moins 63 ans, la réforme de 1970 a introduit la possibilité d'attribution de pension invalidité pour des raisons d'inadaptation au marché du travail (critère économique). Pour les seniors chômeurs arrivés en fin de droit, la pension invalidité a alors pu constituer une modalité de passage indirect de l'activité à l'inactivité. La restriction d'âge a été abaissée à 60 ans en 1974. Jugée trop coûteuse, l'option de préretraite implicite a été supprimée en

octobre 1991 : pour les individus au chômage après le 1^{er} janvier 1990, le critère d'inadaptation au marché du travail a été abandonné. La réforme laisse alors en suspens la gestion sociale des chômeurs de longue durée. Depuis janvier 1993, la pension invalidité peut être reçue sur une base de 25, 50, 75 ou 100 % en fonction du degré d'incapacité. Depuis janvier 2003, la pension invalidité a changé de nom et elle est attribuée sous la forme d'une allocation maladie (*sjukersättning*) ou d'une allocation compensatrice d'activité (*aktivitetsersättning*). Un examen tri-annuel de l'incapacité et une limitation dans le temps de la pension ont également été introduits.

Selon Hesselius (2006), la réforme adoptée fin 1991 a eu un impact important pour les personnes âgées de 60 à 64 ans puisqu'en 1993, le taux de bénéficiaires d'environ 33 % (resp. 37 %) chez les hommes (resp. pour les femmes) a chuté à 26 % (resp. 26 %) en 2004, alors que le taux de bénéficiaires (en % de la population active) pour l'ensemble des groupes d'âge s'est accru pendant cette même période : 7,5 % en 1993 et 9,5 % en 2004. Hesselius fournit deux explications : le changement dans la structure démographique expliquerait 50 % de la hausse ; l'aggravation du chômage et des tensions associées sur le marché du travail ont certainement provoqué une dégradation de la santé des personnes actives.

L'étude de Klevmarken (2002) donne une idée de l'impact financier de la suppression du critère d'attribution sur une base économique. En 1992, la pension invalidité représentait 8,9 % du revenu des 55-59 ans et 19,4 % du revenu des 60-64 ans. A la fin des années 1990, ce revenu compensatoire ne représente plus que 5,9 % du revenu des 55-59 ans et 12,8 % du revenu des 60-64 ans.

3.4. Suppression du dispositif de retraite à temps partiel (1995)

En Suède, la législation autorise le cumul emploi/retraite. Le passage au temps partiel est d'autant plus facile que la loi oblige les entreprises à accepter les demandes de temps partiel des salariés.

A l'origine très généreux, le dispositif de retraite à temps partiel a été modifié car jugé coûteux, puis supprimé pour être intégré dans le cadre de la réforme des retraites.

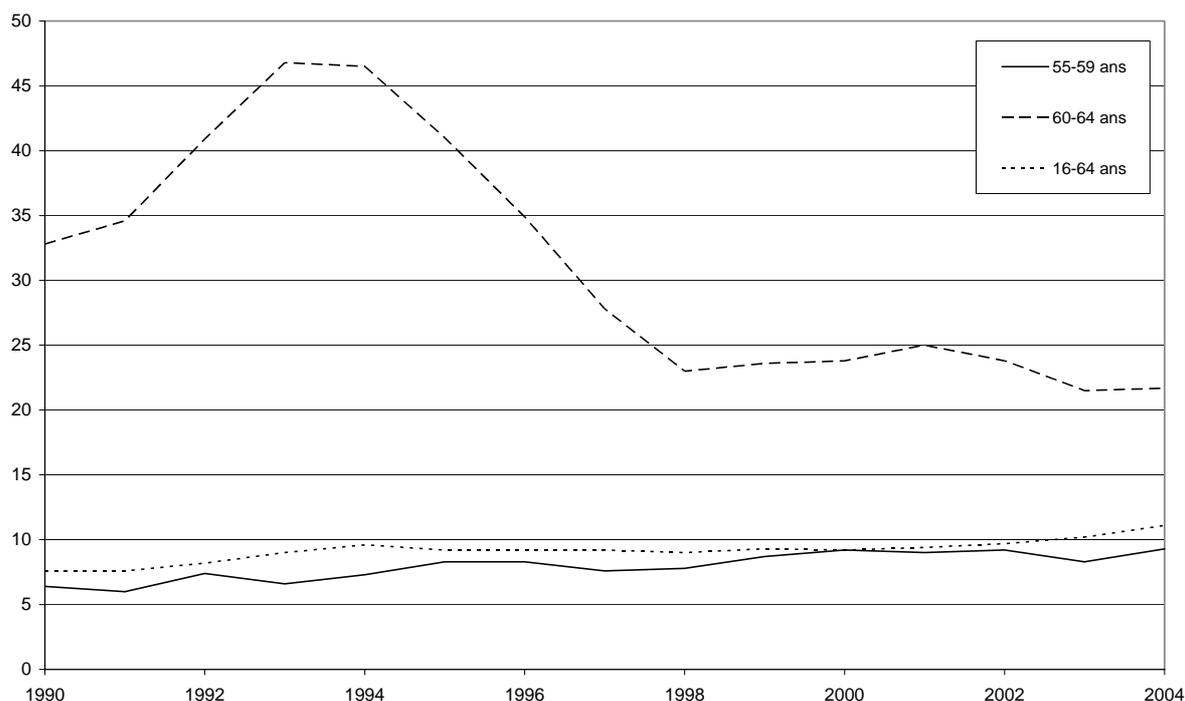
Le dispositif spécifique de retraite à temps partiel a été mis en place le 1^{er} juillet 1976 (Wadensjö, 2006). Il donne la possibilité d'obtenir une pension dès 60 ans avec un taux de remplacement de la perte en revenu de 65 %. Le temps de travail doit être au moins de 17 heures et au plus 35 heures (soit une réduction comprise entre 12,5 % et 57,5 % pour une semaine de 40 heures). Pour un travail à mi-temps, la baisse de revenu est relativement faible⁶³ : $(1 - 65\%) \times 50\%$, soit seulement 17,5 %. Cette retraite est financée par une cotisation salariale spécifique. A partir du 1^{er} janvier 1980, les travailleurs indépendants ont eu la possibilité d'obtenir une pension à temps partiel pour une réduction du temps de travail obligatoirement supérieure à 50 %. En janvier 1981, le taux de remplacement de la perte de revenu a été réduit et porté à 50 %. Le 1^{er} juillet 1987, le taux de remplacement a été augmenté et remis à 65 %. Enfin, le 1^{er} juillet 1994, d'importantes restrictions ont été introduites : augmentation de l'âge minimum à 61 ans, abaissement du taux de remplacement à 55 %, diminution de la réduction maximum d'heures de travail à 10 heures (25 %), suppression de l'obligation pour les travailleurs indépendants de réduire leur temps de travail de 50 % et aucune nouvelle génération n'est autorisée à bénéficier de la retraite à temps

⁶³ La baisse de revenu est plus faible si on intègre la retraite contractuelle.

partiel. Cette dernière restriction marque la fin de ce régime spécifique de retraite à temps partiel. En janvier 1999, la cotisation sociale spéciale a été supprimée. En janvier 2001, la pension à temps partiel a été supprimée pour les générations qui y avaient encore droit.

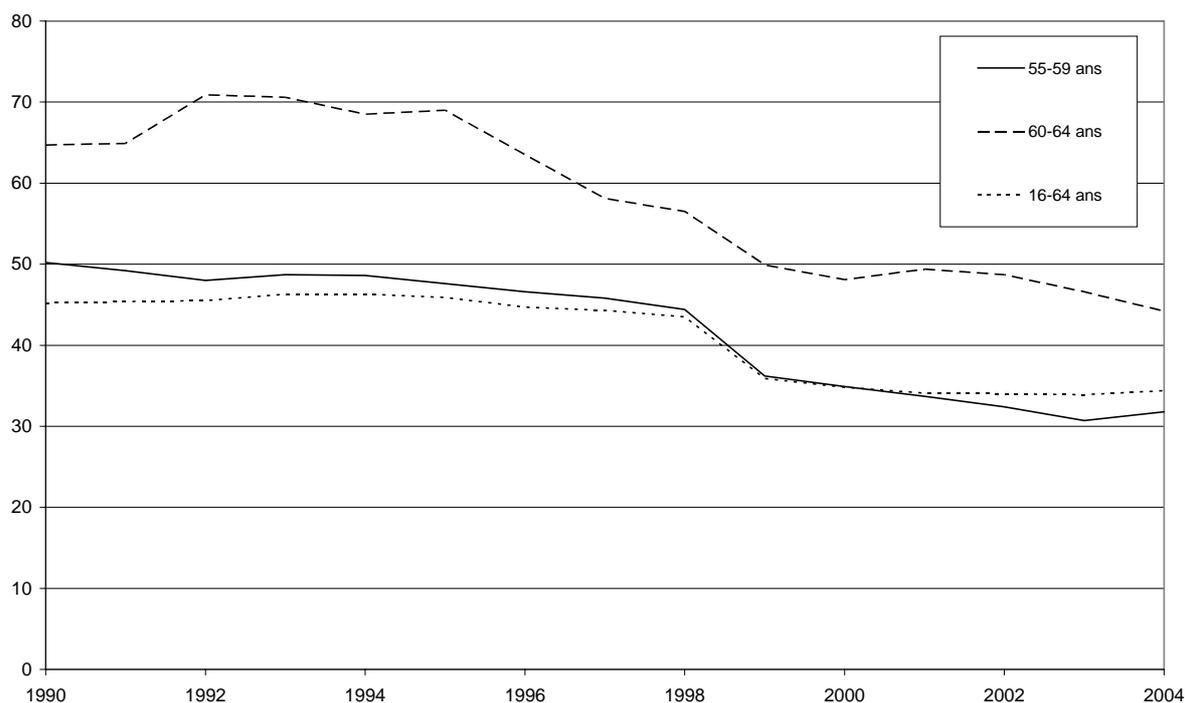
Comme l'illustrent les graphiques 13a et 13b, la suppression programmée de la retraite à temps partiel a provoqué un très net repli à partir de 1995 du pourcentage de travailleurs à temps partiel parmi les 60-64 ans (baisse de 20 points pour les hommes et les femmes).

Graphique 13a : Temps partiel : hommes (en %)



Source : Wadensjö (2006) d'après *Labor Force Survey*.

Graphique 13b : Temps partiel : femmes (en %)



Source : Wadensjö (2006) d'après Labor Force Survey.

Les travailleurs ont toujours la possibilité d'opter pour une retraite à temps partiel. Le dispositif actuel est nettement moins généreux. La réforme du régime de base rend possible l'attribution d'une pension à 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %. Le travailleur retraité continue à cotiser pour la retraite, ce qui augmente *de facto* sa retraite à temps plein future.

4. Des spécificités du marché du travail favorisant la prolongation des carrières

4.1. Un salaire qui progresse peu ou pas après 45 ans

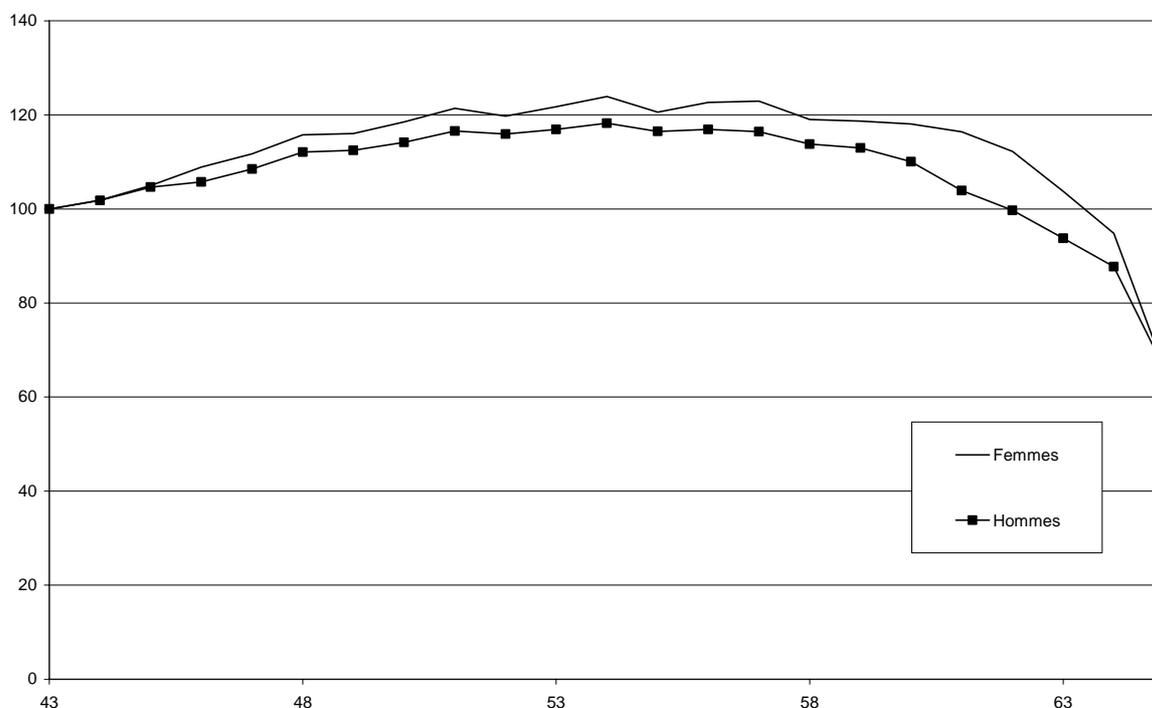
Les pratiques salariales en Suède sont fortement égalitaristes (« à travail égal, salaire égal »). Elles sont peu propices au salaire à l'ancienneté. Les deux principales études disponibles de Flood *et al.* (2006) et du SCB montre une faible progression des salaires après 45 ans ainsi qu'une stagnation voire une baisse pour certaines catégories de travailleurs après 55 ans. Ceci facilite le maintien dans l'emploi de nombreux travailleurs seniors.

L'étude de Flood *et al.* (2006) permet d'établir un profil moyen des revenus du travail pour les générations nées entre 1934 et 1955. La croissance des revenus du travail entre 43 et 60 ans est relativement faible tant pour les femmes que pour les hommes (graphique 14a). Passé l'âge de 58 ans, on observe même une nette baisse qui provient probablement du fait que dans l'échantillon, de nombreux salariés aient pu opter pour un temps partiel. Même si le profil selon l'âge peut sembler relativement plat sur les données en coupe, il est plus pentu sur des données longitudinales. La rétropolation et la projection de salaire pour la génération née en

1955 montrent que les salariés bénéficient des gains en productivité liés à l'emploi de technologies plus performantes. Tant au niveau du profil transversal que du profil longitudinal, le salaire des femmes connaît une croissance plus rapide que celui des hommes. Cette croissance traduit le rattrapage du salaire des femmes par rapport à celui des hommes.

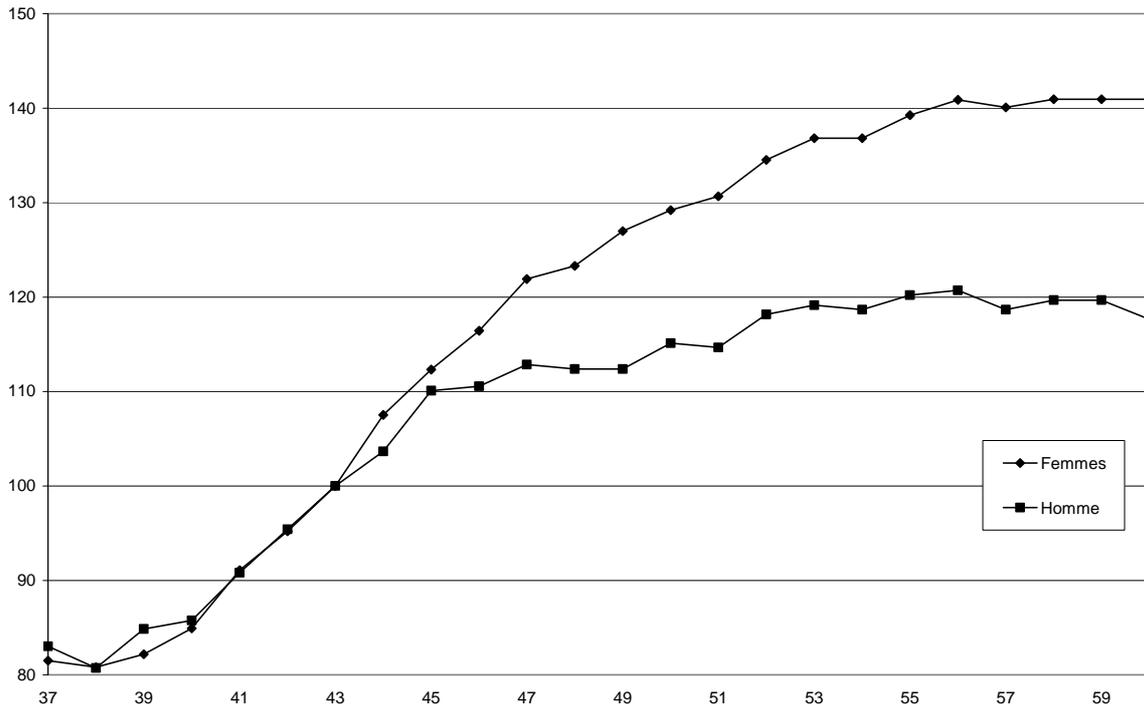
Les estimations de profils de salaire par âge fournies par le SCB montrent un profil plat pour les travailleurs manuels (cols bleus), mais ce n'est pas le cas pour les profils de salaires des autres catégories professionnelles. Le profil dont la croissance est la plus marquée entre 18 et 45 ans est celui des cols blancs (quasi doublement du salaire des hommes), puis celui des travailleurs des administrations centrales et enfin celui des administrations locales. En raison d'une stagnation du salaire vers 45-49 ans puis d'une baisse amorcée vers 50-54 ans, on observe que le salaire des cols blancs seniors n'est pas beaucoup plus élevé que celui des 35-39 ans.

Graphique 14a : Profil moyen en coupe des revenus du travail par âge de générations nées entre 1934 et 1955 (base 100 = 43 ans)



Source : calcul de l'auteur à partir de données de Flood et al. (2006) sur les revenus par sexe et par âge.

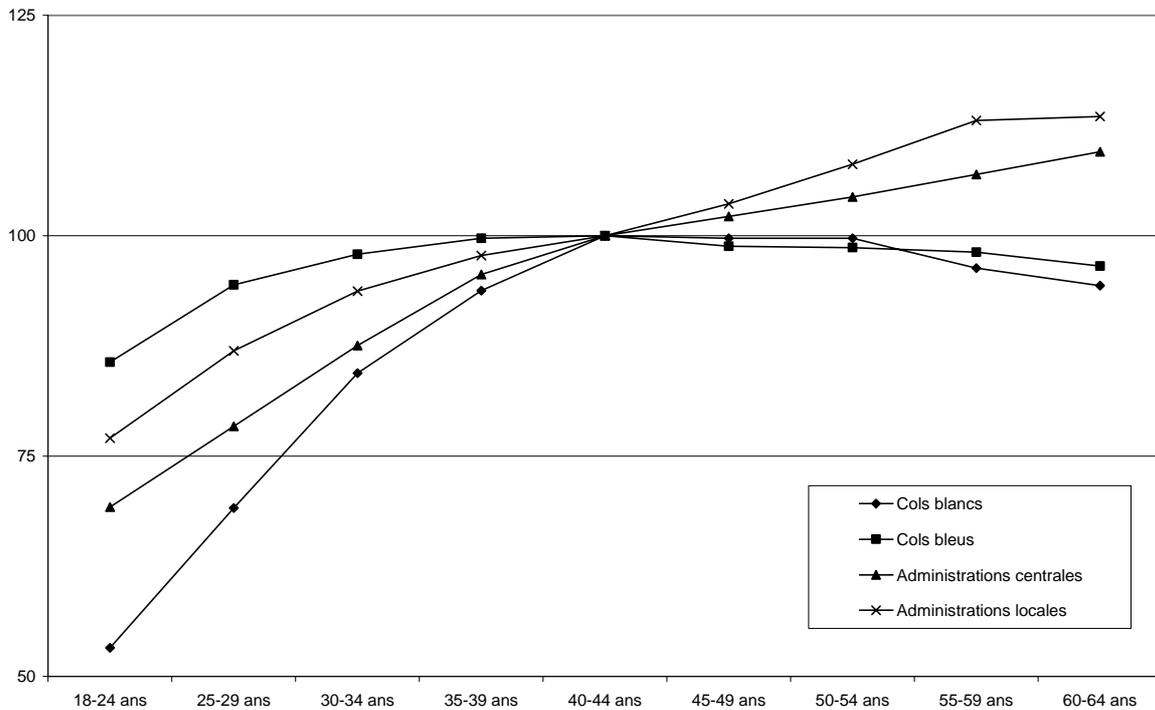
Graphique 14b : Profil longitudinal des revenus du travail pour la génération née en 1955 de 37 ans à 60 ans (base 100 = 43 ans)



Les profils par âge sont extrapolés jusqu'à 60 ans en appliquant le taux de croissance du revenu du travail des générations précédentes pour les années manquantes.

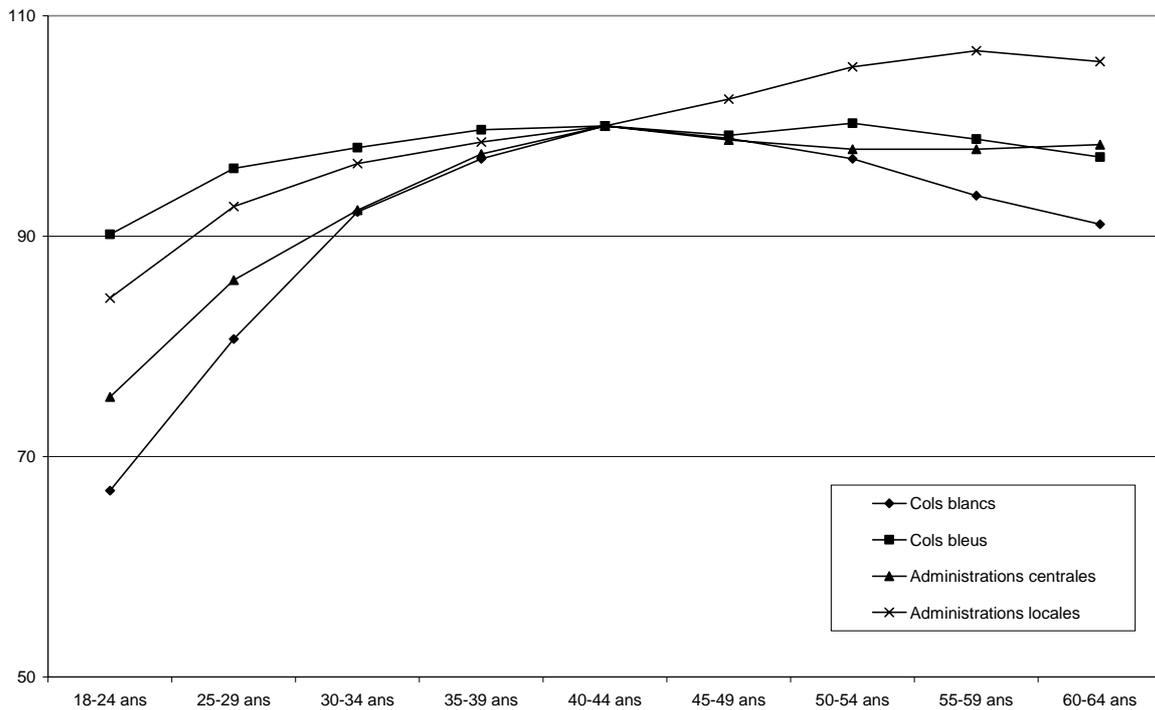
Source : calcul de l'auteur à partir de données de Flood *et al.* (2006) sur les revenus par sexe et par âge.

Graphique 15a : Profils de salaire en 2005 (hommes) (base 100 = 40-44 ans)



Source : SCB.

Graphique 15b : Profils de salaire en 2005 (femmes) (base 100 = 40-44 ans)



Source : SCB.

4.2. Un taux de formation continue encore particulièrement élevé après 55 ans

La formation continue des travailleurs âgés qui peuvent être inaptes dans l'exécution de tâches pénibles favorise la mobilité professionnelle. Cette dernière doit notamment faciliter l'accès à d'autres catégories d'emplois moins difficiles sur le plan physique ou plus adaptés aux travailleurs vieillissants (Guillou et Levasseur, 2007).

En Suède, les syndicats ont toujours défendu une importante politique de formation continue avec le soutien des pouvoirs publics. Il n'est donc pas étonnant d'observer un taux de bénéficiaires de formation très élevé et bien au-dessus du niveau européen (tableau 5). L'enquête Eurostat (2005) montre que le taux de participation aux activités de formation décroît avec l'âge mais que le niveau reste particulièrement élevé après 55 ans en Suède avec 61,9 % de bénéficiaires, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne (29,5 %).

Tableau 5 : Participation à une activité de formation en 2005 (% de bénéficiaires)

Union européenne (25 pays)			
	Total	Hommes	Femmes
TOTAL	42	42,8	41,1
Entre 25 et 34 ans	50,2	50,5	49,9
Entre 35 et 44 ans	45	45,4	44,5
Entre 45 et 54 ans	40,3	41,2	39,5
Entre 55 et 64 ans	29,5	31,3	27,7

Suède			
	Total	Hommes	Femmes
TOTAL	71	69,2	72,7
Entre 25 et 34 ans	76,6	78,3	74,8
Entre 35 et 44 ans	73,7	71,5	75,8
Entre 45 et 54 ans	71,2	67,4	75,1
Entre 55 et 64 ans	61,9	59,6	64,3

Source : Eurostat (2005).

4.3. Diverses mesures structurelles favorables à l'emploi des seniors

Quatre mesures structurelles susceptibles de favoriser le maintien dans l'emploi des travailleurs seniors peuvent être notées :

(i) L'Etat a mis en place des mesures visant à réduire la pénibilité de l'emploi en encourageant les entreprises à investir dans l'environnement de travail : des incitations financières sont versées aux entreprises pour qu'elles améliorent l'environnement et les conditions de travail de leurs salariés, et donc implicitement pour qu'elles favorisent une moindre pénibilité. Delteil et Redor (2003) notent que depuis 1990, « les entreprises bénéficient d'aides financières importantes pour adapter l'organisation et l'environnement du travail et favoriser la formation-requalification de leur personnel. Cette aide est relativement généreuse. Elle permet aux entreprises d'engager des investissements pour adapter l'environnement de travail et les conditions de travail, et aux salariés de disposer d'un revenu décent, y compris lorsque le temps de travail est diminué ». D'après une étude de Karlsson (1998) citée par les auteurs, 56 % des plus de 45 ans bénéficieraient indirectement de cette aide.

(ii) Le temps partiel : La poursuite d'activité est facilitée par le fait que la loi oblige les entreprises à accepter les demandes des salariés qui souhaitent passer à temps partiel, ce qui permet de contribuer à un passage progressif à la retraite.

(iii) Le recul de l'âge légal de travail : jusqu'à l'âge de 67 ans (voir *supra*), le contrat de travail ne peut être rompu sans procédure de licenciement.

(iv) La loi de 1974 sur la sécurité de l'emploi a inclus en matière de licenciement le principe : « dernier entré, premier sorti ». Ce principe favorise *de facto* le maintien en activité des plus anciens lors de mesures de licenciement. Cette mesure a cependant un effet pervers car elle décourage la mobilité professionnelle des travailleurs seniors qui par peur de perdre

leur « sécurité » d'emploi évitent de changer d'entreprise. Si on regarde l'évolution du taux de chômage des seniors lors des différentes périodes de crise (*supra*), il ressort clairement que les 55-59 ans sont moins touchés par la hausse du chômage que les moins de 55 ans. En revanche, les 60-64 ans subissent des hausses plus fortes et plus longues (surtout les femmes). Pour cette classe d'âge, le licenciement peut aussi constituer une aubaine de préretraite dans la mesure où les travailleurs peuvent bénéficier d'une indemnité chômage relativement longue et suffisante pour faire valoir une retraite à taux plein.

Conclusion

Estimer l'impact des décisions de réformes institutionnelles sur l'emploi des seniors reste un exercice délicat et nécessite une analyse précautionneuse. Néanmoins, cette étude détaillée sur la Suède montre que les différentes mesures adoptées dans les années 1990 ont déjà eu des effets visibles et que la conjoncture et les spécificités structurelles du marché du travail suédois ont très probablement eu une influence notable.

1) Sur la période 1980-2005, le principal facteur explicatif du taux d'emploi en général et de celui des seniors en particulier a été la conjoncture économique. Cette dernière affecte le taux de chômage dont l'influence est double en matière d'emploi : réduction du nombre d'emplois (effet direct) et réduction de l'offre de travail (effet indirect de flexion). La remontée récente du taux d'emploi des seniors (double effet de la hausse de l'activité et de la baisse du chômage) résulte en partie d'une meilleure conjoncture économique.

2) Les principales politiques économiques menées en Suède ont visé à contrecarrer le cycle économique et à rendre plus efficace la dépense publique. Le *policy-mix* (soutien de la demande et dévaluation) a été particulièrement réactif à la conjoncture. Ces politiques ont indéniablement joué en faveur de la renaissance du modèle suédois et donc un meilleur emploi des seniors.

3) En matière de retraite, de nombreuses réformes institutionnelles ont été adoptées : bonus/malus financiers pour encourager l'allongement de la durée d'activité, suppression d'un dispositif de retraite à temps partiel et conditions plus strictes pour obtenir une pension invalidité. Ce durcissement des conditions d'attribution est déjà visible puisqu'on observe une nette remontée des taux d'activité et une baisse très significative du travail à temps partiel des 60-64 ans. Puisque la réforme des retraites du régime public est progressive, son effet devrait l'être également.

4) Le marché du travail présente des spécificités qui favorisent l'employabilité des travailleurs seniors (niveau de salaire pas nécessairement plus élevé que les quadragénaires, haut niveau de formation continue qui peut faciliter la reconversion ou la mobilité professionnelle) et qui rend plus difficile leur licenciement (« dernier entré, premier sorti »).

Bibliographie

- BARBIER J.-C. et J. GAUTIÉ (1997), « Marché du travail : le modèle suédois à la croisée des chemins », *Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi*, n° 20, mars.
- DELTEIL V. et D. REDOR (2003), *L'emploi des salariés de plus de 50 ans en Europe du nord*, Rapport pour la DARES.

- EKLÖF M. et D. HALLBERG (2006), « Estimating Retirement Behavior with Special Early Retirement Offers », *working paper*, Uppsala Universitet, Departement of economics, n° 13.
- EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY (2002), *Rapport d'information de base : SUEDE*, Mutual Information System on Employment Policies (European Employment Observatory).
- FLOOD L. (2004), « Can We Afford the Future? An Evaluation of the New Swedish Pension System », *mimeo*, University of Göteborg et Ministry of Finance.
- FLOOD L. A. KLEVMARKEN et A. MITRUT (2006), « The Income of the Swedish Baby Boomers », *mimeo*, Göteborg University et Uppsala University.
- GERACI M. (2003), « La réforme suédoise du système de retraite », *mimeo*, Université Pierre Mendès France - Grenoble II.
- GUILLOU S. et S. LEVASSEUR (2007), « Evaluation des structures productives et de leur impact sur le taux d'emploi des seniors », voir partie I de ce rapport.
- HESSELIUS P. (2006), « Work Absence and Social Security in Sweden », *mimeo*, Uppsala Universitet.
- INSTITUT SUÉDOIS (2005), « Swedish Labor Market Policy », *Fact sheet*, mai.
- JOHANSSON G. (2005), « Measurement of unemployment – a comparaison of the new and the old Swedish Labour Force Survey (LFS) », *Statistics Sweden, note*.
- JOLIVET A. (2003), « Partir en retraite plus tôt ou plus tard : quelles implications d'une ouverture des marges de choix individuel ? », *Revue de l'IRES*.
- LINDBECK A. (1997), « The Swedish Experiment », *Journal of Economic Literature*, 25, pp. 1273-1319.
- LINDVALL J. (2002), « Economic Policy, Social Purpose. Macroeconomic Management in Sweden 1970-2000 », *mimeo*, Department of Political Science, Göteborg University.
- KLEVMARKEN N. A. (2002), « Swedish pension reforms in the 1990s », *mimeo*, Uppsala universitet.
- MINISTERE SUEDOIS DE LA SANTE ET DES AFFAIRES SOCIALES (2005), « Policy of the elderly », *Fact Sheet*, Suède, mai, n° 14.
- NORMANN G. (2006), « Implicit Taxation in the Swedish Pension System – lessons for Europe », *mimeo*, University of Lund.
- NORMANN G. et D. J. MITCHELL (2000), « Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers », *The Heritage Foundation Background*, n° 1381.
- OECD (2003), *Ageing and Employment Policies (Sweden)*, OECD, Paris.
- OLOFSSON G. (2001), « Age, Work and Retirement in Sweden – Views, Policies and Strategies of Key Actors », *Background paper on the Swedish case for the "Millennium Project" Conference à Tokyo, 29-30 novembre*.
- PALME M. et I. SVENSSON (2002), « Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden », *working paper*, Institute for Futures Studies, n° 9.
- PALMER E. et E. WADENSJÖ (2004), « Public Pension Reforms and Contractual Agreements in Sweden – From Defined Benefit to Defined Contribution », *mimeo*, Université d'Uppsala et Université de Stockholm (Swedish Institute for Social Research).

- REDOR D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », numéro spécial « L'État providence nordique Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- SUNDEN A. (2004a), « The Future of Retirement in Sweden », *Working paper*, Wharton School, Pension research council, n° 2004-16.
- SUNDEN A. (2004b), « How do individual accounts work in the Swedish pension system? », *An issue in brief*, Center for retirement research, n° 22, août.
- TOUZÉ V. (2007), « Les performances économiques de la Suède », *Revue de l'OFCE*, n° 100, janvier.
- VERNIERE L. (2001), « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Question retraite*, CDC, n° 43.
- WADENSJÖ E. (2006), « Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden », *Discussion Paper*, IZA (Bonn), n° 2273.

ANNEXE A – Le niveau de vie des seniors

A1. Le niveau des retraites en 2005

L'Office suédois de statistique (SCB) fournit une estimation pour l'année 2005 du montant moyen des différentes pensions retraite par tranche d'âge ainsi que du nombre de bénéficiaires (pour plus de détails, voir tableau A1). Les hommes ont une retraite plus élevée que les femmes. Les profils des retraites selon l'âge des hommes et des femmes sont similaires à l'exception du minimum retraite moyen des femmes qui ne cesse de croître avec l'âge alors qu'il reste relativement stable pour les hommes.

La croissance de la retraite de base jusqu'à la tranche d'âge 65-69 ans traduit le fait que la retraite à taux plein ne peut être perçue avant 65 ans. On observe une baisse pour les tranches supérieures. Ce profil décroissant du niveau des retraites vient du fait que les retraites sont indexées sur l'inflation et non sur le taux de croissance des salaires. A chaque génération de retraités correspond donc un référentiel de salaire qui est d'autant plus bas qu'il s'agit d'une population plus âgée.

La pension contractuelle moyenne décroît fortement après 65 ans, ceci s'explique probablement par le changement de la population de référence⁶⁴.

Tableau A1 : Le niveau des retraites en 2005

En milliers de SEK

Hommes								
	55-60	61-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-
<i>Total pension</i>								
Nombre	61 661	98 543	202 775	160 107	134 827	103 002	53 119	19 342
Valeur moyenne	77,9	136,9	205,3	198,2	183,9	177,8	175,6	159,6
<i>Pension publique</i>								
Nombre	21	27 021	198 708	160 089	134 820	102 999	53 117	19 342
Valeur moyenne	38,8	70,8	136,9	151,8	148,5	144,6	141,3	126,9
<i>Minimum retraite</i>								
Nombre	0	0	23 214	24 097	27 211	32 899	18 556	13 531
Valeur moyenne	0,0	0,0	18,3	21,6	20,1	16,4	17,3	16,7
<i>Pension contractuelle</i>								
Nombre	46 005	73 521	183 576	139 673	111 735	82 705	41 649	14 262
Valeur moyenne	82,4	134,2	60,4	41,5	36,7	36,7	38,7	38,7
<i>Pension privée</i>								
Nombre	23 247	30 770	77 690	35 948	15 737	9 069	4 952	1 962
Valeur moyenne	43,5	55,6	42,8	45,6	42,6	42,8	42,8	40,9

⁶⁴ Les retraites précoces dans le cadre d'une pension contractuelle sont moins nombreuses parmi les cols bleus qui sont moins bien payés que les autres groupes sociaux.

Femmes								
	55-60	61-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-
<i>Total pension</i>								
Nombre	81 196	101 234	212 231	183 492	175 049	155 032	100 129	54 227
Valeur moyenne	37,7	67,3	137,2	128,6	113,9	103,7	98,6	93,0
<i>Pension publique</i>								
Nombre	21	23 337	209 262	183 476	175 044	155 031	100 129	54 222
Valeur moyenne	15,3	36,6	102,2	106,5	97,4	88,9	83,1	77,8
<i>Minimum retraite</i>								
Nombre	1	1	109 784	120 018	134 682	133 443	87 451	51 771
Valeur moyenne	5	5	17	23	28	32	37	45
<i>Pension contractuelle</i>								
Nombre	110 319	150 046	369 761	290 840	243 893	188 891	103 725	42 860
Valeur moyenne	56,0	98,7	44,2	30,6	27,2	26,9	28,8	30,3
<i>Pension privée</i>								
Nombre	198 227	142 061	26 071	30 095	86 716	30 549	11 126	6 850
Valeur moyenne	30,2	30,3	25,6	33,5	28,8	30,8	33,2	36,2
TOTAL (hommes et femmes)								
	55-60	61-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85-89	90-
<i>Total pension</i>								
Nombre	142 857	199 777	415 006	343 599	309 876	258 034	153 248	73 569
Valeur moyenne	55,0	101,6	170,4	161,0	144,4	133,3	125,3	110,5
<i>Pension publique</i>								
Nombre	42	50 358	407 970	343 565	309 864	258 030	153 246	73 564
Valeur moyenne	27,1	55,0	119,1	127,6	119,7	111,1	103,3	90,7
<i>Minimum retraite</i>								
Nombre	1	1	132 998	144 115	161 893	166 342	106 007	65 302
Valeur moyenne	4,5	5,3	17,3	22,7	26,5	28,7	33,4	39,2
<i>Pension contractuelle</i>								
Nombre	49 318	60 865	164 406	66 497	26 863	15 919	9 425	4 309
Valeur moyenne	34,1	44,7	35,4	38,8	38,7	40,0	40,7	36,7
<i>Pension privée</i>								
Nombre	49 318	60 865	164 406	66 497	26 863	15 919	9 425	4 309
Valeur moyenne	34,1	44,7	35,4	38,8	38,7	40,0	40,7	36,7

Source : SCB.

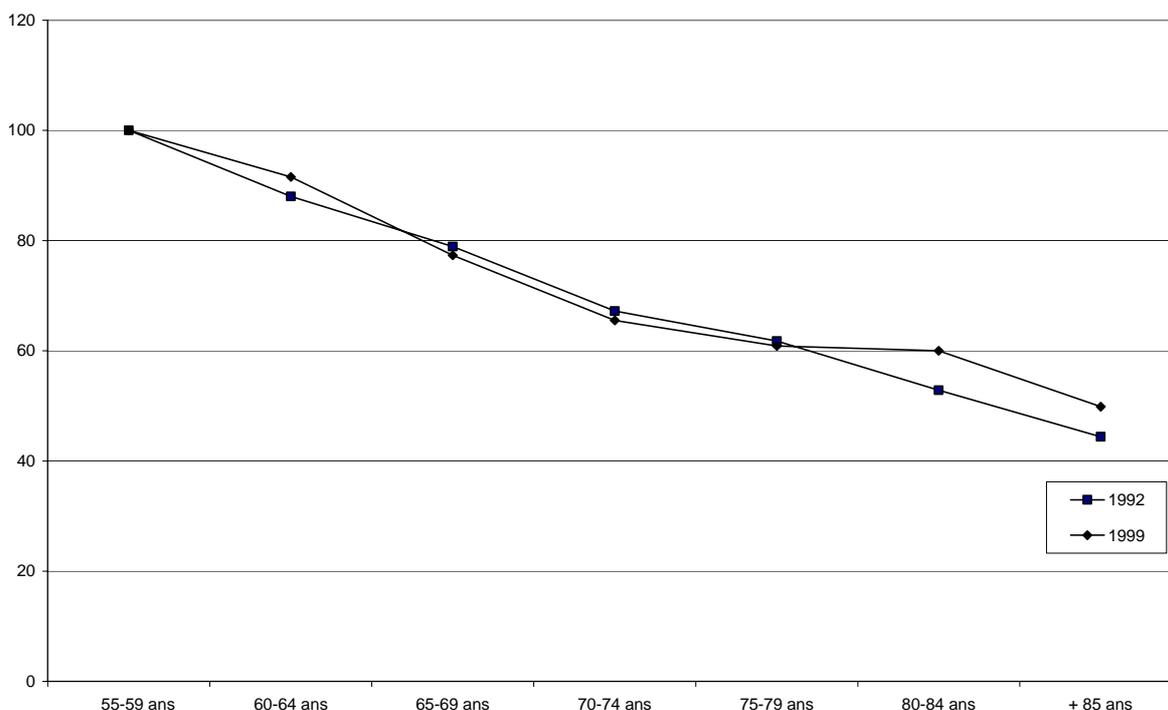
Pour info : 9,3 SEK 2005 = 1 €2005

A2. Le niveau de vie des plus de 55 ans

L'article de Klevmarken (2002) fournit des estimations du revenu total moyen des seniors en 1992 et en 1999. Ces estimations intègrent l'ensemble des revenus y compris les revenus du capital (tableau A2). Si on compare le revenu des plus de 60 ans à celui des 55-59 ans, on observe une importante et régulière baisse du pouvoir d'achat en fonction de l'âge (graphique A2.a) : le revenu des plus de 90 ans est d'environ 55 % inférieur à celui des 55-59 ans. Ce lien décroissant avec l'âge est resté stable dans les années 1990, même si l'on observe une amélioration relative du sort des plus de 80 ans.

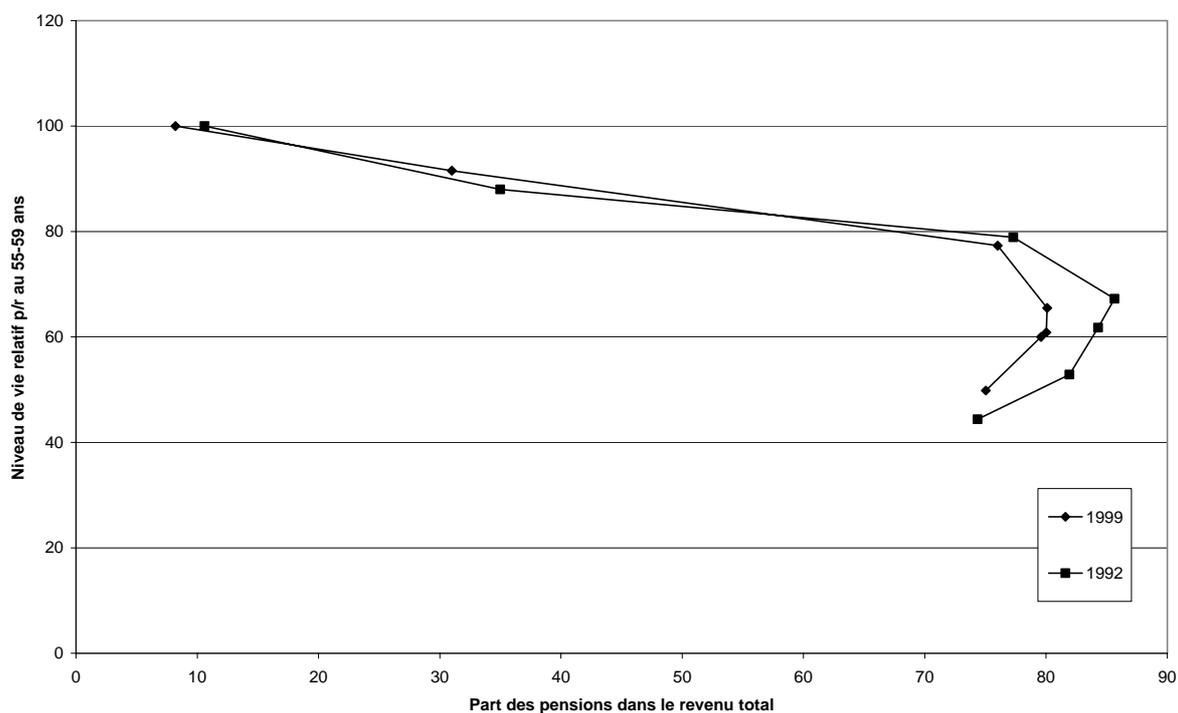
Ce profil corrobore l'évolution des revenus des retraites fournies par l'Office statistique suédois (SCB) après 65-69 ans (tranche d'âge à partir de laquelle, un Suédois peut percevoir une retraite à taux plein). Le graphique A2.b montre que le déclin du revenu relatif est très corrélé avec le poids des pensions dans le revenu moyen, ce qui marque bien une déconnexion du niveau de vie des plus âgées (les retraités) de celui des actifs.

Graphique A2.a : Niveau de vie relatif des plus de 60 ans
(en % du revenu des 55-59 ans)



Source : calculs de l'auteur d'après Klevmarken (2002).

Graphique A2.b : Niveau de vie relatif et part des pensions dans le revenu total (en %)



Source : calculs de l'auteur d'après Klevmarken (2002).

Tableau A2 : Exploitation des données par âge fournies par Klevmarken (2002)

Evolution des revenus des seniors (en SEK 1992)

	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85+
1992	184 596	162 468	145 645	124 098	114 042	97 595	81 947
1999	222 919	204 074	172 356	146 064	135 690	133 722	111 107
Taux de croissance annuel moyen 1992/1999	2,7	3,3	2,4	2,4	2,5	4,6	4,4

Evolution relative des revenus des seniors

	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	100	88,0	78,9	67,2	61,8	52,9	44,4
1999	100	91,5	77,3	65,5	60,9	60,0	49,8

Part des salaires dans le revenu total des seniors

	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	68,7	47,4	7,2	1,8	0,5	0,1	0,0
1999	69,3	43,4	6,2	1,6	0,6	0,2	0,2

Part des revenus du capital							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	8,4	7,1	11,1	9,4	11,4	11,6	11,1
1999	11,6	12,0	14,1	15,2	15,7	15,3	13,9
Part des prestations chômage							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	2,0	1,4	3,1	2,5	0,7	0,6	0,2
1999	3,3	5,1	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Part des pensions dans le revenu total des seniors							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	10,6	35,0	77,3	85,7	84,3	81,9	74,4
1999	8,2	31,0	76,0	80,1	80,0	79,6	75,0
Part de la pension invalidité dans le total des pensions							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	83,4	55,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
1999	71,6	41,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Part de la pension partielle dans le total des pensions							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	0,0	8,7	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
1999	0,0	0,5	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Part de la pension publique dans le total des pensions							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	0,1	8,7	86,2	89,5	89,7	89,3	94,9
1999	0,0	5,5	72,3	81,2	83,3	81,3	81,3
Part de la pension contractuelle dans le total des pensions							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	12,5	23,2	9,4	7,5	9,4	10,0	4,8
1999	20,7	46,0	20,8	15,0	14,9	16,6	16,8
Part de la pension privée dans le total des pensions							
	55-59	60-64	65-69	70-74	75-79	80-84	85 +
1992	4,0	4,1	4,0	3,0	0,9	0,8	0,3
1999	7,7	6,6	6,5	3,8	1,8	2,1	1,9

Sources : Calculs à partir de Klevmarken (2002) d'après Andersson *et al.*(2001) et données HINK/H.

Pour info : 8 SEK 1992 = 1 €1992.

ANNEXE B – Données de l'OCDE sur l'emploi

	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Taux d'emploi						
Hommes						
25-54	94,3%	93,3%	93,5%	84,0%	85,9%	86,6%
55-59	86,8%	85,4%	86,4%	76,1%	79,7%	82,0%
60-64	67,5%	62,0%	62,6%	51,3%	51,6%	61,0%
65-69	17,3%	12,4%	15,7%	17,2%	17,8%	19,3%
65 et plus	14,3%	11,2%	12,3%	13,9%	14,7%	14,5%
Total	78,8%	77,1%	78,3%	71,1%	73,4%	74,1%
Femmes						
25-54	81,5%	87,2%	89,6%	81,1%	81,7%	81,1%
55-59	67,8%	72,7%	77,8%	73,1%	76,0%	77,3%
60-64	40,3%	43,2%	52,0%	44,7%	45,0%	55,0%
65-69	5,3%	4,4%	7,2%	6,5%	11,4%	8,9%
65 et plus	3,8%	2,9%	5,1%	5,3%	6,3%	5,7%
Total	62,5%	66,8%	70,7%	65,2%	67,0%	67,1%
Ensemble						
25-54	88,0%	90,3%	91,6%	82,6%	83,8%	83,9%
55-59	77,2%	78,9%	82,1%	74,6%	77,9%	79,7%
60-64	53,6%	52,3%	57,1%	47,9%	48,3%	58,1%
65-69	11,0%	8,2%	11,2%	11,5%	14,5%	14,0%
65 et plus	8,7%	6,7%	8,4%	9,3%	10,2%	9,9%
Total	70,6%	71,9%	74,5%	68,2%	70,2%	70,6%

Taux d'activité						
Hommes						
25-54	95,5%	95,2%	94,7%	91,9%	90,5%	92,4%
55-59	87,6%	87,7%	87,4%	82,7%	84,9%	85,9%
60-64	68,8%	65,0%	63,6%	57,4%	56,7%	65,5%
65-69	17,3%	12,4%	15,7%	17,2%	17,8%	19,4%
65 et plus	14,3%	11,2%	12,3%	13,9%	15,0%	14,6%
Total	79,8%	78,9%	79,2%	77,7%	77,6%	78,7%
Femmes						
25-54	83,0%	89,0%	90,9%	87,0%	85,6%	86,5%
55-59	68,6%	74,4%	78,8%	77,5%	79,5%	79,7%
60-64	41,2%	46,8%	53,4%	48,6%	48,6%	57,1%
65-69	5,3%	4,8%	7,2%	6,5%	11,4%	9,2%
65 et plus	3,8%	3,1%	5,1%	5,3%	6,3%	5,9%
Total	63,6%	68,4%	71,7%	69,9%	70,2%	71,1%
Ensemble						
25-54	89,4%	92,2%	92,8%	89,5%	88,1%	89,5%
55-59	78,0%	80,9%	83,0%	80,1%	82,2%	82,8%
60-64	54,6%	55,6%	58,3%	52,8%	52,6%	61,3%
65-69	11,0%	8,4%	11,2%	11,5%	14,5%	14,2%
65 et plus	8,7%	6,9%	8,4%	9,3%	10,3%	10,1%
Total	71,7%	73,7%	75,5%	73,8%	73,9%	74,9%
	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Taux de chômage						
Hommes						
25-54	1,2%	2,1%	1,3%	8,6%	5,3%	6,2%
55-59	1,1%	2,3%	1,1%	8,0%	5,7%	4,5%
60-64	2,4%	5,1%	1,5%	10,6%	8,9%	6,9%
65-69	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,8%
65 et plus	0,0%	0,0%	2,1%	0,0%	1,9%	0,9%
Total	1,2%	2,3%	1,3%	8,4%	5,5%	5,9%
Femmes						
25-54	1,7%	1,9%	1,2%	6,9%	4,5%	6,3%
55-59	1,4%	2,4%	1,2%	6,3%	4,4%	3,1%
60-64	2,1%	7,9%	2,5%	7,9%	7,4%	3,7%
65-69	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,1%
65 et plus	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,4%
Total	1,7%	2,4%	1,3%	6,8%	4,6%	5,6%
Ensemble						
25-54	1,4%	2,0%	1,3%	7,8%	4,9%	6,2%
55-59	1,2%	2,3%	1,2%	7,2%	5,1%	3,8%
60-64	2,3%	6,3%	2,0%	9,3%	8,2%	5,4%
65-69	0,0%	0,0%	2,0%	0,0%	0,0%	1,5%
65 et plus	0,0%	0,0%	1,4%	0,0%	1,3%	1,7%
Total	1,4%	2,3%	1,3%	7,7%	5,1%	5,8%