

**Comparaisons internationales sur la gestion des âges
et les politiques de l'emploi**

Le cas de la Suède

Rapport présenté par :

Annick MOREL,

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

***Rapport n° 2004 053
Mai 2004***

1 – Les enjeux du vieillissement

Une démographie, caractérisée par un vieillissement plus « précoce » que la moyenne européenne

La Suède se caractérise par un vieillissement actuel de sa population plus prononcé que le reste de l'Europe en raison d'un baby-boom plus précoce. Elle a enregistré des rebonds démographiques successifs sur la période 1940- 2000 qui, élargissant sa base démographique, contribueront dans l'avenir à amortir les chocs des futurs papy-booms.

Un taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans qui est le plus élevé d'Europe

Le taux d'emploi global est en Suède le plus élevé d'Europe (73,6% en 2002) de même que celui de la tranche d'âge des plus de 55 ans -68% en moyenne contre 40,1% pour l'Europe- grâce notamment à un taux d'emploi féminin proche de celui des hommes. Cependant, on observe pour les hommes et les femmes une chute importante de l'emploi à partir de 60 ans et une dégradation du taux d'emploi pour les hommes en 2002 par rapport à 1990.

Les conséquences financières du vieillissement

Selon différentes hypothèses d'évolution démographiques et d'emploi (comité de politique économique de l'Union Européenne et OFCE), le vieillissement démographique conduirait à un alourdissement des dépenses sociales d'ici 2050 compris entre 2,5 et 3,8 points du PIB. Cette hausse des dépenses serait relativement plus modérée que dans les autres pays européens en raison des caractéristiques démographiques suédoises, la Suède restant en 2050 le pays dont les dépenses sociales dans le PIB sont les plus importantes (actuellement environ 32%) d'Europe.

2 – Les facteurs déterminants du « modèle suédois » en matière d'emploi des travailleurs âgés

Les systèmes de protection sociale

- Un système des retraites, incitatif à la prolongation d'activité

Le système de retraite suédois comprend un premier étage «légal », complété par des retraites professionnelles (90% des salariés couverts) et éventuellement des retraites privées (fonds d'assurance).

La réforme des retraites légales, intervenue à l'initiative du gouvernement en 1999 après une période de réflexion et de concertation engagée en 1990, a constitué un changement de paradigme radical, mis en place progressivement. Elle a remplacé le régime à prestations définies par un régime à cotisations définies. Le montant de la pension est strictement fonction des années travaillées et lié à l'espérance de vie. Le régime permet de cumuler retraite et activité et rend « non pertinent » un âge légal de retraite. La réforme s'est accompagnée d'une pédagogie individuelle auprès de l'ensemble des citoyens, par l'envoi annuel d'une « enveloppe orange » qui précise à chacun ses droits à retraite.

Parallèlement, ont été adaptés ou sont en voie de l'être les régimes conventionnels, qui ont souvent servi de base antérieurement à des schémas de départ anticipé. Une loi de 2001 a interdit aux conventions collectives d'instaurer une obligation de retraite à 65 ans, permettant aux salariés de rester en activité jusqu'à 67 ans.

- Une croissance explosive des congés maladie de longue durée et des pensions d'invalidité

Les indemnités journalière maladie et les pensions d'invalidité représentaient en 2002 les 2/3 des dépenses de maladie suédoises. L'explosion des dépenses de congés maladie, notamment de longue durée (plus que triplement des dépenses depuis 1997), qui touchent davantage les tranches d'âge à partir de 50 ans et majoritairement les femmes, et l'augmentation de moindre importance des pensions d'invalidité ont des raisons complexes : générosité des taux de remplacement des indemnités journalières, moindre peur du licenciement pendant les années de reprise économique, vieillissement et usure au travail notamment des femmes.

Cette croissance a conduit le gouvernement à des réformes peu consensuelles qui visent à responsabiliser financièrement les employeurs et les salariés. Depuis juillet 2003, les congés maladie sont indemnisés à hauteur de 77,6% du salaire au dessous d'un plafond (contre 80% antérieurement) et les employeurs doivent prendre en charge les 21 premiers jours d'arrêts de travail contre les 14 premiers jours auparavant. En outre, une réflexion sur la santé au travail, concertée avec les représentants des syndicats et du patronat doit intervenir en 2004. D'autres mesures sont en discussion.

Le marché du travail et les politiques de l'emploi présentent des facteurs favorables à l'activité des plus âgés en dépit de réformes récentes

- Le marché du travail se caractérise par des salaires peu liés à l'ancienneté (même si les coûts des cotisations sociales notamment des régimes de retraite conventionnelles le sont), un niveau élevé d'éducation initiale et une formation des travailleurs tout au long de la vie qui permet la « maintenance » des compétences des salariés.
- Les politiques de l'emploi présentent une double face : elles offrent un taux de remplacement des revenus important en cas de chômage dont la contrepartie est une recherche active de l'emploi, aidée par un service public dynamique et diversifié. Les travailleurs âgés ne font pas l'objet de mesures spécifiques sauf rares exceptions dans le passé. La réinsertion dans l'emploi pour les chômeurs âgés est cependant plus difficile que pour les plus jeunes.

Les conditions de travail sont propices au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

- Le temps de travail, qui est globalement identique à celui de la moyenne européenne, est marqué par l'importance du temps partiel, notamment aux âges les plus avancés.
- L'attention aux conditions de travail est importante même si des enquêtes soulignent la « dégradation » ressentie du bien-être au travail depuis 10 ans, notamment chez les femmes.

- Les salariés âgés bénéficient dans l'entreprise d'un accès réel à la formation permanente.

Les perceptions et les positions des partenaires sociaux ne sont pourtant pas entièrement favorables à la poursuite de l'activité

- Si les employeurs ne sont pas intégralement « négatifs » sur les compétences des travailleurs âgés, ils ont des réticences à les employer et il subsiste une « discrimination » de fait à leur égard.
- Les salariés expriment majoritairement le souhait de partir à la retraite à 60 ans. Cependant, les récentes enquêtes d'opinion montrent une évolution (résignation ?) dans les opinions sur la prolongation d'activité.

3 – Le « modèle » suédois d'emploi des travailleurs âgés : une politique efficace mais non spécifique qui rencontre des obstacles récents

Une politique d'emploi efficace mais non spécifique

Les « fondamentaux » suédois offrent un environnement globale favorable au maintien en activité des travailleurs âgés. Ils sont entretenus par un dialogue social étroit même s'il a été quelque peu malmené durant la crise économique. Le souci du maintien et du développement des compétences tout au long de la vie, l'attention aux conditions de travail expliquent que le problème des travailleurs âgés ne soit pas traité comme un dossier spécifique par les acteurs politiques et sociaux. Il ne l'est pas non plus par les politiques de l'emploi, qui sont établies sur l'équilibre du bien-être (« welfare ») et du travail (« workline »)

Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics qui ont réformé de façon profonde les systèmes de retraite et s'attachent à diminuer les congés maladie a toujours été cohérente et a très peu donné de signes encourageant les retraits anticipés du marché du travail même au plus fort de la crise économique.

Des obstacles persistants à l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés

Pour autant, les difficultés de retour à l'emploi des chômeurs âgés ainsi que les « déports » des travailleurs âgés observés vers les congés de maladie de longue durée conduisent à s'interroger sur les limites du « modèle suédois » pour augmenter encore les taux d'emploi déjà élevés des travailleurs âgés. Le fait de savoir si l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés est la seule solution aux problèmes démographiques d'avenir est une autre question. Le recours à l'immigration est dans le débat public un sujet encore difficile.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT.....	4
1.1 UN PAYS QUI ATTEINT AUJOURD’HUI LES OBJECTIFS D’EMPLOI EUROPÉENS 2010 EN MATIÈRE D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS DE PLUS DE 55 ANS	4
1.1.1 Un profil démographique « avancé » par rapport aux autres pays européens mais aussi spécifique.....	4
1.1.2 Des forces de travail très mobilisées.....	5
1.1.2.1 Un taux d’activité soutenu y compris parmi les travailleurs de plus de 55 ans.....	5
1.1.2.2 Un taux d’emploi élevé même dans les tranches d’âge les plus élevées	6
1.1.2.3 Un taux de chômage plus bas que la moyenne européenne, même en fin de carrière	8
1.2 LES ENJEUX D’UN ACCROISSEMENT DE L’ACTIVITÉ DES PLUS DE 55 ANS.....	9
1.2.1 Les perspectives du vieillissement démographique.....	9
1.2.2 Les enjeux de l’augmentation de l’activité des travailleurs âgés.....	10
1.2.3 La perception du problème de l’emploi des travailleurs âgés par les pouvoirs publics	11
DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS DETERMINANTS DU « MODELE » SUEDOIS EN MATIERE D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES.....	12
2.1 LES SYSTÈMES DE PROTECTION SOCIALE.....	12
2.1.1 Les retraites : un levier essentiel de la politique de maintien dans l’activité	12
2.1.1.1 Le nouveau régime des retraites légales : une réforme radicale qui encourage à la poursuite de l’activité professionnelle.....	12
2.1.1.2 Les pensions professionnelles et les pensions « privées » : des adaptations en cours afin de ne pas contrarier les effets de réforme des prestations légales	15
2.1.2 Les congés maladie de longue durée et les pensions d’invalidité : une croissance inquiétante des bénéficiaires âgés, qui conduit à une diminution importante de la force de travail.....	17
2.1.2.1 Description des dispositifs.....	17
2.1.2.2 Des évolutions non maîtrisées.....	18
2.1.2.3 Une action des pouvoirs publics conflictuelle.....	21
2.2 LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES D’EMPLOI EN FAVEUR DES PLUS DE 50 ANS.....	22
2.2.1 Les caractéristiques du marché du travail : des salaires à la performance et de bons niveaux de formation, favorables à l’emploi des travailleurs âgés.....	22
2.2.2 Des politiques de l’emploi actives mais non spécifiques pour les travailleurs âgés	25
2.3 LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS ÂGÉS : LE TRIANGLE D’OR DU TEMPS, DES CONDITIONS DE TRAVAIL ET DE LA FORMATION PERMANENTE	27
2.3.1 Un temps de travail marqué par l’importance du temps partiel.....	27
2.3.2 Des conditions de travail plutôt favorables par rapport à l’Europe	27
2.3.3 Une formation continue qui bénéficie aux travailleurs âgés.....	28
2.4 PERCEPTIONS ET POSITIONS DES PARTENAIRES SOCIAUX : LES ÉQUILIBRES.....	29
2.4.1 Les opinions.....	29
2.4.2 Quelques exemples de bonnes pratiques d’entreprise	30
TROISIEME PARTIE – LE MODELE SUEDOIS D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES : UNE POLITIQUE EFFICACE MAIS NON SPECIFIQUE QUI RENCONTRE DES OBSTACLES RECENTS	33
3.1 UNE POLITIQUE D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS EFFICACE MAIS NON SPECIFIQUE.....	33
3.1.1 Les « fondamentaux » suédois : l’équilibre du bien-être (« welfare ») et du travail (« workline »).....	33
3.1.2 Des politiques publiques cohérentes établies sur un terrain favorable au maintien dans l’emploi des travailleurs âgés.....	34
3.2 DES OBSTACLES RÉCENTS À L’AUGMENTATION DE L’EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS	35
3.2.1 Les difficultés du retour à l’emploi des travailleurs de plus de 55 ans	35
3.2.2 Les départs massifs des travailleurs âgés vers les congés maladie et les pensions d’invalidité	36
3.2.3 L’augmentation de l’emploi des travailleurs âgés est-elle la seule solution aux problèmes démographiques d’avenir en Suède ?	37
ANNEXE	

INTRODUCTION

Le vieillissement démographique est l'un des phénomènes marquants des sociétés développées de la fin du 20^{ème} siècle : la diminution du nombre de naissances, et surtout l'allongement de la vie, remettent en cause le modèle culturel d'organisation de l'âge et des temps sociaux dans les pays développés d'Europe. L'âge est en effet à la fois l'un des critères de mise en œuvre des politiques sociales, mais il est également le produit de schémas sociétaux: en effet, chaque société, au travers de ses institutions et de ses politiques, définit les différentes phases de la vie et attribue à chaque génération un rôle social normé. Les sociétés industrialisées ont construit progressivement, depuis le milieu du 19^{ème} siècle, une organisation ternaire du cycle de vie. Après une période relativement courte de formation, vient le temps du travail, suivi d'une courte période d'inactivité liée à la vieillesse. La gestion des âges a pris la forme, au niveau des communautés nationales, d'un contrat entre générations définissant la place de chacune dans la production des richesses – la position dans l'emploi de chaque génération – et dans la répartition des transferts de ressources – les systèmes de solidarité, le système de protection sociale prenant une place croissante à côté des solidarités familiales.

C'est ainsi que s'est construit progressivement, depuis la fin du 19^{ème} siècle et jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie, répondant à l'une des principales préoccupations des sociétés industrielles : offrir aux vieux travailleurs un droit au repos et à des ressources suffisantes après une phase d'emploi. Toutefois, à peine stabilisé, cet équilibre de la « gestion des âges » par les sociétés industrielles s'est trouvé remis en cause par l'apparition de la crise économique des années 1970 : la montée du chômage a progressivement brouillé les frontières entre les trois « temps » de la vie sociale. L'allongement de la transition entre le temps de la formation et celui de l'activité, et l'apparition du problème du chômage des jeunes, ont conduit dans de nombreux pays à une anticipation de la transition de l'activité à la retraite. Cette recomposition des temps sociaux prend forme dans un contexte d'effritement du modèle de la société industrielle, couplant emploi à vie et protection sociale extensive.

Dans cette perspective, la préoccupation actuelle – surgie au début des années 1990 et qui s'est progressivement imposée au centre de l'agenda des politiques publiques – du « vieillissement actif » apparaît à la fois comme une rupture par rapport à une tendance séculaire – la construction d'un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie - et comme une restriction du champ de la gestion des âges – la focalisation sur la situation par rapport à l'activité des plus de 55 ans. L'apparition d'une nouvelle catégorie du discours et des politiques publiques – les « *seniors* », catégorie d'ailleurs non stabilisée, dont la définition varie largement non seulement selon les pays mais également selon la position des acteurs – est caractéristique de la transformation en cours dans la définition sociale des âges de la vie. Cette préoccupation a été initialement portée par les institutions internationales, au premier rang desquelles l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et l'Union européenne (UE). En dépit de l'existence de spécificités nationales fortes, tant dans la définition sociale des âges que dans la situation faite aux différents âges par les politiques de l'emploi et de protection sociale mises en œuvre, la comparaison de la situation des *seniors* entre pays peut permettre des enseignements nationaux, sous réserve des précautions imposées par toute comparaison internationale. La proximité des modèles sociaux et la similarité des

évolutions dans les « gestions des âges » nationales, l'existence d'un cadre institutionnel de coopération, la mise en place d'une politique coordonnée et la définition d'objectifs communs ont conduit à centrer l'analyse sur les pays de l'Union européenne, en écartant des pays – Japon, Etats Unis, Australie par exemple – dont les spécificités par rapport à la situation européenne constitueraient néanmoins un intérêt indéniable pour la comparaison.

La mission de l'Inspection générale des affaires sociales s'est déplacée dans quatre pays de l'Union européenne, où elle a rencontré les différents acteurs de la politique de gestion des âges (ministères et agences chargés des politiques de protection sociale, d'emploi et de conditions de travail, partenaires sociaux, entreprises), mais aussi les services de la Commission européenne et les partenaires sociaux européens. Les quatre pays visités étaient la Belgique, l'Allemagne, la Suède, et le Royaume-Uni. Le choix de ces pays visait à observer les trois principaux types de systèmes de protection sociale en les croisant avec les différentes trajectoires face à une politique publique dont les objectifs (élévation du taux d'emploi des plus de 55 ans à 50% en moyenne pour l'Union européenne d'ici 2010, élévation de l'âge de départ à la retraite de 5 ans d'ici à 2010) relèvent de la méthode de coordination ouverte au niveau de l'Union européenne. Le choix de ces pays permettait donc d'observer le système continental (Allemagne, Belgique), le système scandinave (Suède) et le système anglo-saxon (Royaume-Uni) tout en analysant des pays ayant connu des succès récents (Royaume-Uni : taux d'emploi des salariés âgés de 53,5% en 2002) ou plus anciens (Suède : un taux d'emploi des salariés âgés de 68,1% en 2002), mais aussi des pays dont malgré les efforts le taux d'emploi des salariés âgés reste à un niveau peu élevé (Belgique : un taux d'emploi des salariés âgés de 26,7% en 2002 ; Allemagne : un taux d'emploi des salariés âgés de 38,4% en 2002).

La mission s'est déplacée en Suède du 23 au 27 février 2004. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT

1.1 Un pays qui atteint aujourd'hui les objectifs d'emploi européens 2010 en matière d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans

1.1.1 Un profil démographique « avancé » par rapport aux autres pays européens mais aussi spécifique

Par sa structure démographique, la Suède peut apparaître comme préfigurant le profil démographique qui sera celui du reste de l'Europe dans les 10 prochaines années. La Suède se caractérise par un vieillissement actuel de sa population plus prononcé que dans les autres pays de l'Europe des 15, en raison notamment d'une espérance de vie à la naissance élevée pour les hommes (77,4 ans contre 75,3 en moyenne européenne) et pour les femmes (82 ans contre 81,4 ans en moyenne européenne). Le taux de dépendance des personnes âgées (plus de 65 ans sur population de 15-64 ans) y est le plus haut d'Europe : 26,8% contre 24,3% en moyenne européenne 2001. Les seniors de 80 ans et plus représentent 5,2% de la population en 2002 (4% en 2000 contre 3,7% en moyenne européenne).

Pour autant, son histoire démographique récente lui donne des atouts spécifiques.

D'une part, le baby boom suédois qui s'est produit précocement (dès 1940) grossit les tranches d'âge des futurs retraités des 10 prochaines années (50-64 ans). La Suède va donc supporter plus tôt que les autres pays européens le choc démographique lié à la cessation d'activité des nombreuses générations du baby boom.

Enfin, les « rebonds » de la fécondité des cinquante dernières années (1988-1992 après celui de 1949 et celui de la période 65-70), contribuant à élargir la base démographique actuelle des 0-14 ans, « amortiront » les chocs des futurs « papy boom ».

Tableau 1 : Répartition de la population par tranche d'âge en pourcentage - Suède- Europe des 15 (moyenne)

Tranches d'âge	1991 Suède	1991 EU (15)	2000 Suède	2000 EU (15)
0-14	18,0	18,2	18,5	16,8
15-24	12,9	14,8	11,6	12,4
25- 49	35,5	35,4	34,1	37
50-64	15,2	16,9	18,5	17,5
65-79	13,5	11,2	12,4	12,6
80 et plus	4,3	3,5	4,9	3,7

Source : Eurostat

1.1.2 Des forces de travail très mobilisées

La Suède se singularise en Europe par une importante mobilisation au travail de la population d'âge actif et notamment des plus de 55 ans. Tant par le taux d'activité que par celui de l'emploi, elle se situe au premier rang des performances européennes, atteignant d'ors et déjà les objectifs de Lisbonne et de Stockholm, fixés à 2010 pour l'ensemble des pays de la communauté européenne.

1.1.2.1 Un taux d'activité soutenu y compris parmi les travailleurs de plus de 55 ans

Le taux d'activité de la population des 15-64 ans est parmi le plus élevé d'Europe en 2002, 77,6% contre 70% en moyenne européenne. Deux éléments contribuent à cette réussite :

- d'une part, le taux d'activité des femmes avec plus de 75,8% (79,4% pour les hommes);
- d'autre part le maintien du taux d'activité des plus de 55-64 ans qui se situe à 71,2%.

Tableau 2 : Taux d'activité de la population suédoise 15/55-64 ans

années	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
taux d'activité 15-64 ans	81,8	79,9	77,7	76,7	77,0	77,1	76,5	76,2	76,8	77,3	77,9	77,6
taux d'activité 55-64 ans	70,1	68,1	65,1	64,3	65,1	67,0	66,4	66,4	67,6	68,6	70,0	71,2

Source : Eurostat LFS

Il convient d'observer un fléchissement accentué de l'activité des plus de 55 ans durant les périodes récentes de crise économique, symétrique de celui de l'ensemble de la population active : de 70,1% en 1991, le ratio d'activité connaît son plus bas niveau en 1994 (64,3%) pour remonter ensuite et s'améliorer de plus d'un point entre 2000 et 2001.

L'âge moyen de cessation d'activité est le plus tardif d'Europe, 63,2 ans contre 60,8 en moyenne européenne, tant pour les hommes (63,4 ans) que pour les femmes (63,1 ans).

L'analyse par statut des personnes inactives par tranche d'âge en 2000 montre que les sorties du marché du travail des personnes de 50 à 64 ans se sont effectuées essentiellement par la voie des pensions d'invalidité, avec le relais des retraites anticipées à partir de 60 ans.

Tableau 3 : Statut d'inactivité par âge en Suède – Comparaison avec l'Union européenne- 2000

	Age group	Studying	Looking for work	Retired	Disability	Household/ Other
Sweden:						
Men	15-24	84.3	2.6	0.0	0.7	12.3
	25-49	36.1	17.2	0.5	24.0	22.1
	50-54	7.4	15.5	1.0	64.8	11.2
	55-59	5.6	11.2	6.6	67.9	8.7
	60-64	0.0	5.5	43.2	42.2	9.0
	Total	49.7	7.9	7.5	20.8	14.0
Women	15-24	82.1	3.4	0.1	0.7	13.8
	25-49	36.5	11.2	0.0	23.1	29.2
	50-54	5.1	8.5	2.1	64.7	19.6
	55-59	3.7	7.6	4.2	66.1	18.5
	60-64	0.4	4.7	31.4	48.1	15.3
	Total	44.6	6.5	5.6	23.9	19.4
European Union:						
Men	15-24	92.0	4.1	0.0	1.1	2.8
	25-49	28.3	25.9	6.4	25.2	14.2
	50-54	0.7	11.3	48.1	29.7	10.2
	55-59	0.4	10.5	61.8	19.9	7.5
	60-64	0.2	2.4	86.7	7.3	3.5
	Total	43.5	8.2	32.9	9.8	5.6
Women	15-24	86.4	3.8	0.0	0.7	9.1
	25-49	7.3	8.6	2.0	5.4	76.7
	50-54	0.6	4.4	10.8	9.0	75.2
	55-59	0.5	4.7	19.3	8.0	67.6
	60-64	0.3	1.4	51.6	4.5	42.2
	Total	25.5	5.3	13.5	4.6	51.1

Source – Eurostat, ELS in OCDE « Vieillesse et politiques de l'emploi – Suède »

1.1.2.2 Un taux d'emploi élevé même dans les tranches d'âge les plus élevées

Si le taux d'emploi suédois apparaît en deçà de 6 points de celui constaté au début de la crise économique des années 90, il atteint cependant 73,6 % en 2002 contre 64,3% en moyenne européenne : c'est le plus fort de la communauté des 15 que l'on considère la moyenne générale, le taux féminin (72,2% contre 55,6%) ou masculin (74,9% contre 72,8%).

Tableau 4 : Taux d'emploi de la population suédoise -15/55-64 ans

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Taux d'emploi 15-64 ans	79,5	75,9	71,3	70,2	70,9	70,3	69,5	70,3	71,7	73,0	74,0	73,6
Taux d'emploi 55-64 ans	69,6	67,3	63,4	62,0	62,0	63,4	62,6	63,0	63,9	64,9	66,7	68,0

Le taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans affiche également cet avantage relatif. Il s'établit à 68% en moyenne contre 40,1% pour l'Europe des 15 (plus de 64% pour les femmes et de 70% pour les hommes). L'observation des taux d'emploi par tranches d'âge entre 55 et 64 ans hommes et femmes de 1990 à 2002 montre à partir de 60 ans :

- une chute rapide et régulière après 61 ans quelque soit la période ;
- et une dégradation sur 10 ans pour les hommes. En dépit d'une amélioration sensible à partir de 1998 (+5,4 points), les taux d'emploi de 2002 restent en dessous de ceux de 1990.

Tableau 5 : Taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans - général et par sexe-1990-2002

Hommes

Age	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55-59	86,3	84,4	82,5	77,8	76,4	76,1	77,2	76,2	78,1	79,4	79,7	80,3	81,0
60	73,1	74,0	67,8	65,0	65,1	64,9	63,9	63,0	63,6	66,1	67,3	70,1	70,3
61	70,0	69,1	66,1	57,4	56,8	59,5	60,0	55,7	56,7	56,5	61,1	63,9	63,2
62	65,3	64,4	61,5	54,4	51,0	50,0	53,4	48,3	51,5	49,1	52,8	55,7	57,7
63	55,1	58,1	51,2	49,1	44,0	44,1	47,6	44,9	40,6	45,4	40,4	46,8	47,0
64	48,5	48,1	45,3	40,6	39,4	36,7	38,3	38,4	36,5	35,1	34,8	35,0	40,5

Source: Enquêtes nationales sur les forces de travail

Femmes

Age	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
55-59	78,1	78,0	77,0	74,7	74,7	73,0	74,2	74,7	75,2	75,8	76,2	77,0	77,1
60	67,3	67,1	67,1	61,0	61,8	61,5	59,8	57,6	59,4	60,8	64,2	64,6	68,6
61	59,7	61,5	59,5	57,1	50,0	54,7	54,3	52,2	49,8	55,6	54,4	59,4	61,3
62	52,8	56,4	50,9	49,7	44,5	47,1	50,1	45,6	43,9	44,2	48,8	49,8	52,8
63	44,4	41,3	42,7	34,6	35,2	34,1	35,9	37,6	29,9	27,5	32,1	33,6	39,8
64	36,1	38,5	32,5	32,0	27,0	27,0	27,5	28,0	25,2	22,4	22,4	26,1	28,0

Source: Enquêtes nationales sur les forces de travail

Pour les 55-64 ans, le redressement du taux d'emploi en fonction des heures hebdomadaires travaillées, décline les performances suédoises masculines mais les maintient au premier rang européen pour le taux d'emploi féminin.

Tableau 6 : Taux d'emploi redressé en fonction des œuvres travaillées des travailleurs de 55 à 64 ans

	Unadjusted employment rates				Adjusted employment rates				Weekly hours of work	
	Men		Women		Men		Women		Men	Women
	Rate (%)	Rank	Rate (%)	Rank	Rate (%)	Rank	Rate (%)	Rank		
Australia	67.6	11	46.6	11	68.6	8	33.3	11	40.6	28.6
Austria	56.3	17	32.4	16	57.6	15	27.4	15	40.9	33.8
Belgium	51.5	20	27.0	18	46.9	20	18.2	20	36.4	27.0
Denmark	70.3	9	60.1	4	59.6	13	41.8	6	33.9	27.8
Finland	59.1	15	57.6	7	50.8	19	42.1	5	34.4	29.2
France	54.7	18	42.9	12	53.4	18	33.3	12	39.0	31.0
Germany	57.7	16	39.6	13	59.0	14	29.0	13	40.9	29.4
Greece	66.0	12	29.5	17	71.3	6	27.8	14	43.2	37.7
Iceland	95.8	1	82.7	1	116.7	1	69.9	1	48.7	33.8
Ireland	71.1	7	34.7	15	76.5	5	24.6	16	43.0	28.3
Italy	54.4	19	23.1	20	54.0	17	19.3	18	39.7	33.4
Japan	84.1	2	54.8	8	96.1	2	49.1	4	45.7	35.8
Netherlands	65.5	13	38.2	14	57.6	16	19.1	19	35.2	20.0
Norway	78.3	4	67.3	3	64.0	11	41.4	7	32.7	24.6
Portugal	70.8	8	48.6	10	69.0	7	40.6	8	39.0	33.5
Spain	64.9	14	25.6	19	63.9	12	21.6	17	39.4	33.7
Sweden	73.7	5	70.4	2	65.5	10	62.4	2	35.5	29.8
Switzerland	83.6	3	59.2	6	86.7	3	37.8	9	41.5	25.5
United Kingdom	66.6	10	52.9	9	65.6	9	33.5	10	38.2	25.3
United States	73.7	6	59.6	5	76.8	4	52.4	3	41.7	35.2
Average	68.4		47.6		68.0		35.7		39.5	30.2

a) The adjusted employment rate is obtained by multiplying the ordinary employment rate by actual hours worked weekly and dividing by 40.

Source : OCDE- Statistiques des forces de travail- In «Vieillesse et politique de l'emploi – Suède»-2003)

1.1.2.3 *Un taux de chômage plus bas que la moyenne européenne, même en fin de carrière*

La Suède a toujours fait du plein emploi un objectif politique partagé entre les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. La capacité à « activer » le marché de l'emploi contribue efficacement à la diminution « optique » mais aussi effective du taux de chômage. De moins de 2% en 1990, ce taux s'est élevé au plus fort de la crise économique à plus de 8% en 1996. En 2002, il est de 5,6% contre 7,4% et 7,7% en moyenne européenne.

Le taux de chômage de la classe d'âge des plus de 55 ans a suivi depuis 10 ans la dégradation générale jusqu'en 97 puis le redressement constaté à partir de 1998 (- 3,4 points contre - 4 points en moyenne générale selon les statistiques suédoises). Aux termes des données statistiques suédoises¹, le taux de chômage des plus de 55ans serait de 4,2% en 2001 contre 4% en moyenne générale.

Il convient cependant de relativiser le constat de « banalisation » de la situation des travailleurs âgés par deux observations.

D'une part, les taux de chômage des plus de 60 ans restent significativement plus élevés que ceux de la classe d'âge de 50 à 59 ans (de 3 points environ en 2001) et augmentent avec l'âge.

Enfin, le chômage de longue durée affecte davantage les Suédois de plus de 50 ans.

Tableau 7 : Incidence du chômage de longue durée par classe d'âge – Suède-2000

Tranches d'âge	27-52 semaines	53 semaines et plus
16-24 ans	7,0	4,6
25-34 ans	14,4	6,7
35-44 ans	15,0	12,2
45-54 ans	18,5	18,0
55-59 ans	20,9	23,3
60-64 ans	22,6	40,1
Total	15,3	14,0

Source : Enquête sur les forces de travail - Suède

Au total, l'activité et l'emploi des plus de 55 ans apparaissent en Suède comme significativement élevés et le sont restés en dépit de la crise économique des années 90. Ils sont cependant plus faibles que ceux des classes d'âge inférieures.

La Suède atteint d'ores et déjà les objectifs européens de Lisbonne et de Stockholm de 2010.

Elle dispose en revanche d'une marge de manœuvre plus étroite que d'autres pays pour augmenter encore les taux d'activité et d'emploi de la classe d'âge des « seniors ».

¹ Les statistiques suédoises sur les forces de travail font apparaître un taux de chômage général de près d'un point inférieur à celles agrégées par l'Union européenne

1.2 Les enjeux d'un accroissement de l'activité des plus de 55 ans

1.2.1 Les perspectives du vieillissement démographique

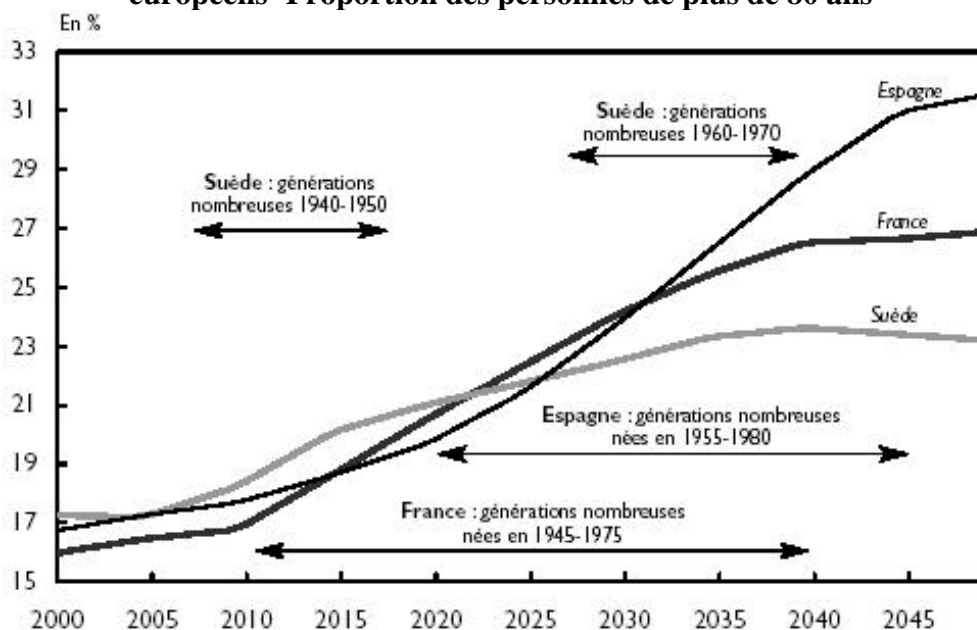
Les hypothèses démographiques européennes à 2050 établies par Eurostat, reposent sur la projection de 3 indicateurs dont les évolutions sont spécifiques à chacun des pays considérés :

- un solde migratoire, supposé constant pour la Suède à partir de 2010 avec 20 000 immigrants contre 15 000 de 2000 à 2010;
- un indicateur conjoncturel de fécondité, plus élevé pour la Suède que les autres pays européens (1,9 à partir de 2020) ;
- une espérance de vie à la naissance qui progresse de 5 ans pour les hommes et de 4,2 ans pour les femmes de 2000 à 2050.

Les évolutions suédoises à long terme témoignent de plusieurs spécificités.

- La proportion des plus de 65 ans s'alourdit plus précocement que dans les autres pays européens en raison du baby boom des années 40 : l'accroissement est notable dès 2005 et jusqu'en 2020.
- Les vagues successives de « baby-boom » (60-70 ; fin des années 90) amortissent de façon sensible les évolutions ultérieures. Selon l'OCDE, le ratio de dépendance totale (moins de 20ans et plus de 65 ans sur population de 20 à 64 ans) passerait de 71% en 2000 à 85% en 2050, alors que les mêmes taux de dépendance augmenteraient pour l'ensemble des 15 pays de la communauté de 64% en 2000 à 90% en 2050.

Graphique 1 : Comparaison des évolutions démographiques prévues de 3 pays européens- Proportion des personnes de plus de 80 ans



Source- OFCE- octobre 2001-revue OFCE 79 -Vieillesse et protection sociale dans 6 pays de l'Union européenne- Elizabeth Algava- Mathieu Plane

1.2.2 Les enjeux de l'augmentation de l'activité des travailleurs âgés

L'évolution de la population active des 5 prochaines décennies conditionne l'évolution du rapport entre les actifs et les inactifs et donc « la supportabilité » des dépenses sociales, liées aux retraites et aux dépenses de santé. Elle détermine également la croissance potentielle pour un taux de productivité et un taux de chômage donnés.

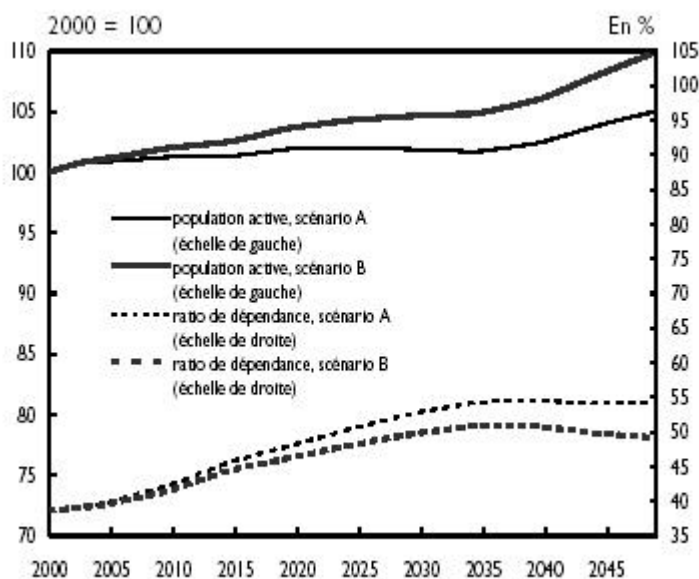
Elle dépend de plusieurs variables : le taux d'emploi, la variation de l'activité, notamment des femmes et des travailleurs âgés, et de la démographie.

Les différentes simulations, effectuées par le conseil de politique économique de l'Union européenne (CPE) et l'OFCE (Observatoire français des conjonctures économiques) illustrent l'enjeu constitué par la variation des taux d'activité, notamment des travailleurs âgés, sur l'accroissement du poids des retraites dans les dépenses publiques.

L'OFCE envisage deux scénarios d'évolution de la population active. Le premier (scénario A) raisonne à variation inchangée de l'activité mais avec un effet de retour au plein emploi en 2010. Le second (scénario B) suppose des comportements d'activité modifiés, notamment pour les femmes mais aussi les travailleurs âgés. Il fait l'hypothèse que les taux d'activité des 55-59 ans s'alignent sur la période au niveau de ce qu'ils étaient dans les années 70 et d'autre part que ceux des 60-64 ans rejoignent ceux des 55-59 ans. Ces évolutions favorables seraient stimulées par la réforme des retraites, le retour au plein emploi et le recul d'âge d'entrée dans l'activité.

Le tableau ci-dessous résume les résultats. Quels que soient les scénarios retenus, la Suède connaît sur la période une augmentation de sa population active en raison notamment d'une démographie dynamique. L'accroissement du taux d'activité, plus faible en Suède que dans d'autres pays européens compte tenu des niveaux déjà atteints, réduit le taux de dépendance en 2050 de 1,3 points.

Graphique 2 : Evolution de la population active en Suède selon les deux scénarios de l'OFCE



Sur la base de ces projections, l'OFCE a estimé le coût du vieillissement dans les budgets de protection sociale, retraite et dépenses de santé, de 6 pays d'Europe (France, Italie, Suède, Allemagne, Royaume Uni, Espagne). Le budget social suédois qui pèse plus de 32% du PIB actuellement (le plus élevé d'Europe) croîtrait en 2050, selon les hypothèses, de 2,5 à 3,8 points. Si la part de la protection sociale dans le PIB resterait en Suède la plus importante des 6 pays étudiés, la hausse des dépenses sur 50 ans serait relativement modérée en raison notamment de l'évolution plus dynamique de sa démographie.

La fourchette basse est établie selon les hypothèses du CPE qui anticipe en Suède un taux d'activité résolument plus optimiste que l'OFCE sur la période (83,4% sur la population des 15-64 ans contre 80,9% pour l'OFCE) et intègre les effets de la réforme des retraites intervenue en 1999. Ainsi sous ces hypothèses, le poids des dépenses publiques consacrées aux retraites dans le PIB ne s'alourdirait que de 1,7 points contre 2 et 2,5 points dans les hypothèses de l'OFCE.

1.2.3 La perception du problème de l'emploi des travailleurs âgés par les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics se préoccupent depuis plus de 5 ans du maintien et du redressement de l'activité des seniors pour trois raisons :

- le financement des dépenses sociales,
- le ralentissement de la croissance induit à terme par la réduction de la force de travail ;
- les inflexions du modèle suédois, construit autour de la « work line », données par les départs en retraite précoce des plus de 60 ans à l'occasion de la crise économique.

Ces enjeux ont conduit les pouvoirs publics à resserrer depuis plus de 5 ans les dispositifs sociaux et d'emploi afin de maintenir ou de redresser l'activité des seniors.

Plus largement, l'examen de l'ensemble des problèmes posés par le vieillissement de la population a été confié à une commission parlementaire, composée des représentants de tous les partis politiques, assistés d'experts et de représentants des partenaires sociaux. Le rapport, intitulé « Senior Citizen 2005 », remis en Novembre 2003, doit permettre d'approfondir des orientations politiques fondées sur la préservation de l'intégration des citoyens âgés dans la société suédoise.

DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS DETERMINANTS DU « MODELE » SUEDOIS EN MATIERE D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES

2.1 Les systèmes de protection sociale

Après une très radicale réforme des retraites en 1999, incitative à la prolongation d’activité, les pouvoirs publics se préoccupent de contenir et de réduire les arrêts maladie dont l’augmentation est vive depuis 1998.

2.1.1 Les retraites : un levier essentiel de la politique de maintien dans l’activité

La réforme des retraites suédoise a modifié le paradigme du système de la retraite « légale ». Ce premier étage est complété par des retraites professionnelles, liées aux accords collectifs d’entreprise et éventuellement par des retraites privées (fonds d’assurance).

2.1.1.1 Le nouveau régime des retraites légales : une réforme radicale qui encourage à la poursuite de l’activité professionnelle

➤ L’ancien système

Avant la réforme, le système par répartition comprenait une pension de base et une retraite complémentaire (ATP instaurée en 1962). La pension de base, ouverte à toute personne ayant résidé 3 ans en Suède, était liquidée sous réserve de 40 années de résidence. Forfaitaire, elle était fixée en pourcentage d’un montant de référence, différent selon la situation de l’assuré (marié ou isolé) et représentait environ 20% du salaire moyen. Elle était financée par l’Etat.

L’ATP à taux plein était versée à partir de 65 ans sous réserve de l’obtention d’un revenu supérieur à un montant de base, de 30 ans d’activité professionnelle dans le pays. L’ATP était calculée en pourcentage du salaire plafonné des 15 meilleures années, multiplié par le nombre total des années de travail, limitées à 30 ans et assurait environ 50% à 60% du salaire moyen. Elle était financée par les employeurs (taux de 6,4%) et les salariés (6,95%) sans plafonnement.

Il était possible de prendre une retraite anticipée avec départ partiel à la retraite (25%, 50% ou 75%) et réduction proportionnelle de la retraite versée. A côté de ce système peu utilisé, existait un régime de pension partielle à partir de 61 ans permettant avec l’accord de l’employeur de réduire le temps de travail et ouvrant droit à un revenu de remplacement qui a varié selon les époques de 50 à 60%. De 51 000 en 1994, les bénéficiaires de pensions partielles n’étaient plus de 6 000 en 1998.

➤ Le nouveau système

La Suède a abandonné son système de retraite à prestations définies par répartition pour un régime à cotisations définies, alimentant d'une part un système par répartition et d'autre part un régime de capitalisation.

- Les objectifs et les principes de la réforme

Trois principes ont guidé la réforme :

- celui d'afficher une relation claire entre les contributions individuelles et les revenus obtenus à la retraite afin d'inciter à la poursuite d'activité : « une couronne de contribution donne droit à une couronne de pension »;
- celui de garantir le financement des pensions en préservant les équilibres économiques ;
- celui de maintenir le niveau des retraites nouvelles au niveau antérieur sous des hypothèses d'espérance de vie et de croissance annuelle du salaire moyen.

Le nouveau système comporte deux composantes à cotisations définies : une partie par répartition, alimentée par une cotisation de 16% sur les revenus (84% du total de la contribution) et une autre par capitalisation individuelle, financée par une cotisation de 2,5% (16% de la contribution totale). Les cotisations sont sous un plafond revalorisé chaque année de l'évolution du salaire moyen.

Pour la pension par répartition, chaque assuré se voit créditer annuellement d'un droit théorique à pension, correspondant aux cotisations versées (compte notionnel) mais ce sont les cotisations des générations actives du moment qui financent les pensions en cours. L'ensemble des revenus tirés de l'activité mais également les revenus de remplacement (maladie, chômage, invalidité, maternité) ouvrent droit à pension. D'autre part, certaines périodes (congé parentaux ; maladie ; service militaire) ouvrent des « crédits » de pension avec un financement pris en charge par l'Etat.

Au moment du départ à la retraite, les droits à pension sont convertis en annuités au moyen d'un coefficient de conversion : celui-ci est fonction de l'espérance de vie moyenne à la date de la retraite et d'un taux prévisionnel de croissance. Si la longévité augmente, la pension diminue et pour la maintenir, le départ en retraite doit être différé.

Il est créé en outre une pension garantie, financée par l'Etat, pour les personnes qui n'ont pu acquérir une pension suffisante pendant leur activité professionnelle. Elle est calculée par déduction des autres éléments de retraite.

Des règles d'équilibrage automatique sont définies afin de faire face à des évolutions démographiques ou économiques défavorables (ratio d'équilibre du système). L'ajustement qui s'opère donne la priorité à la stabilité des cotisations et à une révision de l'indexation.

La pension obligatoire par capitalisation fonctionne sur les bases classiques d'un compte individuel dont l'actif évolue en fonction du rendement des fonds de placement choisis par les assurés (5 au maximum). Une agence pour la retraite par capitalisation (PPM) assure le contrôle social de ces fonds, en établissant une interface entre les cotisants et les fonds de placements. Elle vend et achète pour le compte des épargnants leurs participations aux fonds de placement (il en existe 644 différents) et s'assure du respect de certaines règles (transparence ; information etc) par les institutions financières.

- Les incitations au maintien dans l'activité

Le nouveau régime incite à la poursuite de l'activité par deux de ses caractéristiques.

Tout d'abord, sa construction même (l'individualisation stricte des droits) conduit à rendre « non pertinent » un âge légal de la retraite. Le montant de la pension est strictement fonction des années travaillées et des revenus d'activité obtenus et dépendra donc des arbitrages de chacun. Il est ainsi possible de prendre sa retraite à partir de 61 ans à 25%, 50% ou 75% ou de la retarder après 65 ans. Pendant la période d'une retraite partielle, l'assuré continue d'accumuler des points de retraite sur son revenu professionnel. Les pensions partielles ainsi que les retraites anticipées sont donc supprimées.

D'autre part, la liaison entre le montant de la retraite et l'espérance de vie moyenne pour une classe d'âge lie presque mécaniquement par l'intermédiaire du coefficient de conversion, l'allongement de l'activité professionnelle à celle de l'augmentation de l'espérance de vie.

- La méthode de la réforme

- Le temps

Le changement de paradigme de la réforme des retraites a été acquis au terme d'une longue et difficile période de concertation qui a associé étroitement l'ensemble des partis politiques. Après une première ébauche de réforme présentée par une commission en 1990, c'est en 1991 que se met en place un comité de la réforme, avec la production d'un premier rapport en 1992, dont les principes directeurs sont adoptés par le parlement en 1994. Au terme d'une période mouvementée marquée par un changement de majorité politique qui voyait dans le nouveau système le risque d'une diminution du taux de remplacement des pensions, la première étape législative débute en juin 1998 et s'est poursuivie jusqu'en 2001, date d'entrée en vigueur de la réforme. Il a fallu presque 10 années pour aboutir à la réforme.

- Le compromis sur les transitions

Afin d'assurer une transition « douce » avec l'ancien système en préservant les droits antérieurement acquis, la réforme ne se met en place que progressivement pour les générations nées entre 1938 et 1953. Le glissement s'effectue de l'ancien système au nouveau en fonction de l'année de naissance. La part du nouveau système diminue pour chaque année de naissance antérieure à 1953. Les personnes, nées avant 1938, restent sous l'ancien régime et celles, nées en 1954, se voient appliquer d'entrée le nouveau.

- La pédagogie

La complexité de la réforme, les craintes qu'elle a suscitées mais aussi les principes de responsabilité individuelle sur lesquelles elle est fondée, ont conduit les pouvoirs publics à développer une pédagogie active. Elle se concrétise annuellement par l'envoi à chaque assuré d'une « enveloppe orange » l'informant de l'état de son compte de retraite.

2.1.1.2 Les pensions professionnelles et les pensions « privées » : des adaptations en cours afin de ne pas contrarier les effets de réforme des prestations légales

➤ Les pensions professionnelles

Les salariés (90% environ) sont couverts par des pensions « conventionnelles » obligatoires qui résultent d'accords collectifs. Ces pensions représentent environ 10% de la pension légale. Pour les salariés dont le revenu professionnel dépasse le plafond de la retraite légale, la compensation peut aller jusqu'à 65% du revenu d'activité. Les retraites sont ouvertes à taux plein au terme de 30 ans de cotisations (acquise après 28 ans pour les employés et 21 ans pour les ouvriers) et calculées sur le salaire des meilleures années (variables selon les conventions collectives) pour les pensions à prestations définies.

Les régimes conventionnels ont été adaptés ou sont en voie de l'être sur le modèle des retraites légales (cotisations définies). Une loi de mai 2001 a d'autre part ajusté les règles de l'âge limite des pensions conventionnelles sur celles du régime légal. Elle interdit aux conventions collectives d'instaurer une obligation de retraite à 65 ans et permet aux salariés de rester en activité jusqu'à 67 ans.

Dans le secteur public (Etat et collectivités locales), le système qui bénéficie à toutes les catégories de salariés, est fondé sur la répartition (prestations définies) et financé par l'impôt. Le régime des personnels des collectivités locales, moins généreux que celui de l'Etat, est actuellement rediscuté entre les partenaires sociaux et les employeurs.

Dans le secteur privé, les accords collectifs sont différents selon qu'il s'agit d'ouvriers et d'employés. Le régime conventionnel des premiers a été récemment transformé d'un régime à prestations définies en régime à cotisations définies, sur le modèle des fonds de pension.

Les employés sont en revanche toujours couverts par un régime à prestations définies, gérés soit par les entreprises elle-même qui les réassurent auprès de compagnies d'assurance, soit par des compagnies d'assurance directement. Les pensions peuvent être prises à 60 ans sous réserve d'un ajustement actuariel. Une récente modification a introduit un étage complémentaire par capitalisation financé par une contribution de 2% des salariés.

➤ Les pensions « privées »

Il existe des retraites complémentaires « facultatives » individuelles souscrites auprès des compagnies d'assurance ou des banques (Individual pension scheme). Elles peuvent être financées dans le cadre d'accords collectifs. 1,9 millions de Suédois cotiseraient à ces fonds privés (in « Liaisons sociales – décembre 2003–Le droit social en Suède-Alain Lefebvre »).

➤ Remarques

Une étude réalisée en 1999 par la « Swedish work environment association » montrait que les ouvriers partaient à la retraite à 59,5 ans en moyenne, contre 61,6 ans pour les employés et 62,1 ans pour les diplômés de l'enseignement supérieur. Selon les professions, l'âge moyen de cessation d'activité allait de 57,7 ans pour les emballeurs, suivis de près par les femmes de ménage, les personnels navigants et les ouvriers du textile et à 63,2 ans pour les médecins et les prêtres.

Les régimes conventionnels ou d'entreprise expliquent en partie ces évolutions.

D'une part, les régimes (cols blancs notamment) qui autorisent un départ avant 60 ans peuvent en partie neutraliser les incitations financières à poursuivre l'activité professionnelle après 60 ans du nouveau système légal (in « Pathways to retirement and retirement incentives in Sweden »- Marten Pålme and Ingemar Svensson- Septembre 2002).

D'autre part, les retraits précoces d'activité, observés dans les années 90 semblent s'être largement opérés (cf. 1.1.1) par la voie des pensions conventionnelles ou encore par des schémas spécifiques aux entreprises. Une étude effectuée sur un échantillon de retraités, tirés d'un panel statistique représentatif de salariés (in Marten Palme and Ingemar Svensson –Pathways to retirement and retirement incentives in Sweden –Septembre 2002), montrait que les retraits précoces d'activité étaient dus, pour près de 14% des hommes et des femmes de l'échantillon, à l'attribution de pensions professionnelles et à moins de 1% à des retraites privées. Près de 34% des hommes et 27% des femmes de l'échantillon avaient en outre bénéficié de pensions publiques avant l'âge de 65 ans.

D'autre part, certaines branches ou entreprises ont mis en place en 1990 des plans de retraite « maison » pendant les années de crise, grâce notamment à des pensions acquises auprès de compagnies privées d'assurance. Ainsi en serait-il du système bancaire ou de l'industrie métallurgique (in « Age, Work and retirement in Sweden »- Pr. Gunnar Olofsson- Background paper pour la Conférence de Tokyo novembre 2002). Le plan de réduction des effectifs (3 500), intervenu chez Erikson en 2002, a, par exemple, prévu un dispositif de pré retraite pour les plus de 58 ans, choisi par 21% des effectifs concernés par le licenciement. Il comprenait le versement d'une pré retraite, égale à 65-70 % du salaire selon les niveaux de revenus, et le financement des cotisations de la retraite « légale » jusqu'à 65 ans.

2.1.2 Les congés maladie de longue durée et les pensions d'invalidité : une croissance inquiétante des bénéficiaires âgés, qui conduit à une diminution importante de la force de travail

2.1.2.1 Description des dispositifs

Les indemnités journalières maladie et les pensions d'invalidité représentaient 2/3 des dépenses maladie en 2002, respectivement 48,395 et 49,907 millions de couronnes. Les dépenses d'assurance maladie et invalidité pesaient la même année 1/3 des dépenses sociales (retraites, maladie, famille).

Les congés maladies et les pensions d'invalidité sont financés par une cotisation uniforme et obligatoire de 11,08% assise sur les salaires mais aussi en partie par des assurances « conventionnelles ».

➤ Les congés maladie de longue durée

La compensation est égale à 77,6% du salaire en dessous d'un plafond (80% jusqu'en juillet 2003, 75% de 96 à 98). Depuis 1991, le premier jour de maladie ne fait l'objet d'aucune indemnisation. L'employeur supporte intégralement le coût des absences du 2^e jour au 21^e jour (avant 98, jusqu'au 21^e jour ; de 98 à 2003, jusqu'au 14^e jour). Le relais est pris ensuite par l'assurance maladie.

Les assurances conventionnelles complètent l'indemnité journalière à hauteur de 10% du salaire d'activité jusqu'au 90^e jour d'arrêt pour les ouvriers. Pour les employés, les salariés de l'Etat et des collectivités locales, la compensation conventionnelle est de 90% pour les revenus compris entre 7,5 et 30 fois le montant de base de la sécurité sociale. Au-delà du 91^e jour, seuls les employés et les salariés publics bénéficient d'une couverture conventionnelle dont le taux est moindre que sur la période précédente.

Les congés maladie n'ont pas de durée maximale mais au-delà du 29^e jour (congé de longue maladie), les assurés doivent fournir un certificat médical à leur caisse d'assurance maladie. Celle-ci peut décider d'une reprise du travail à temps partiel ou de l'attribution d'une pension d'invalidité. Des programmes de « remise au travail » sont proposés par les services de l'emploi aux personnes en arrêt de longue maladie. Des allocations particulières se substituent alors aux indemnités journalières maladie et permettent la compensation des frais supplémentaires de reprise du travail.

➤ Les pensions d'invalidité

Les pensions d'invalidité sont attribuées dès lors que la capacité de travail est réduite de façon durable de 25%. Deux réformes d'envergure ont marqué la période récente.

Jusqu'en 1997, les pensions d'invalidité pouvaient être accordées aux plus de 60 ans, pour des raisons médicales mais aussi liées au statut d'emploi. Dans les années 90, elles ont donc été utilisées comme voie de sortie du marché du travail en cas de licenciement. Les chômeurs de plus de 58 ans et trois mois touchaient jusqu'à 60 ans les allocations chômage (durée maximale des allocations chômage après 55 ans) pour bénéficier

ensuite des pensions d'invalidité. Cette voie de sortie, appelée « 58-3 », a été supprimée progressivement entre 1991 et 1997

La réforme des retraites a conduit à celle du financement de l'assurance invalidité. Avant le 1^{er} janvier 2003, les pensions d'invalidité étaient financées par le même fonds que celui des retraites sur lesquelles elles étaient calquées pour leur structure et leur montant (pension de base garantie et pension liée à l'activité professionnelle – ATP-). La mise en place d'un régime de pensions à cotisations définies a contraint à séparer l'invalidité de la retraite, sans modifier véritablement les règles d'attribution ni les montants. Les nouvelles règles ont théoriquement été calculées de telle sorte qu'il n'y ait pas de perte dans le nouveau régime.

Les modifications de vocabulaire liés à la réforme sont néanmoins symboliques de la volonté de « dynamiser » les pensions d'invalidité et d'éviter une entrée définitive dans l'inactivité.

La pension d'invalidité des personnes de 19 à 29 ans est désormais appelée allocation de compensation d'activité, révisée tous les 3 ans. Celle des 30 à 64 ans, appelée antérieurement pension temporaire d'invalidité, devient allocation de compensation de maladie. Les deux prestations se composent d'une allocation de base qui est fonction de l'âge et de la durée d'assurance, et d'une allocation liée aux revenus d'activité (moyenne des meilleures années avec un calcul différent selon l'âge) qui couvre environ 64% du revenu d'activité.

2.1.2.2 Des évolutions non maîtrisées

Selon le gouvernement, le nombre de jours de congés maladie (en incluant le jour de carence et les journées prises en charge par les employeurs), correspondraient à l'emploi de 400 000 personnes en 2001 dont près d'un tiers (136 000) en congés de plus d'un an. Les absences pour maladie et invalidité correspondraient annuellement à 800 000 personnes soit 14% de la population active.

En fait le problème est ancien. Depuis 1990, l'augmentation de l'absentéisme maladie et à moindre degré, celle parallèle des pensions d'invalidité ont conduit à des réformes périodiques.

➤ Les congés maladie de longue durée

Après la réforme de 91 instaurant un jour de carence pour l'indemnisation, les congés maladie ont considérablement baissé pour remonter très vivement depuis 1998.

Les statistiques suivantes qui ne retracent que les jours d'absence à la charge de l'assurance maladie (c'est-à-dire après le 14^{ème} jour) soulignent que le nombre de jours de congés maladie double sur la période, avec un allongement des durées d'absence (+ de 50%), du surtout aux congés maladie de plus d'un an. Elles témoignent de l'explosion des dépenses maladie pour absentéisme de 1998 à 2002, multipliées par 3 sur la période pour des raisons liées au volume des arrêts maladie mais aussi à la réforme intervenue en 1998 qui met à la charge de l'Etat leur indemnisation à partir du 14^{ème} jour et non plus de 21^{ème} jour.

Les absences maladie concernent davantage les femmes (60% des malades) que les hommes et s'aggravent avec l'âge : les tranches d'âge de 60-64 ans sont deux fois plus malades que la moyenne générale. En raison de sa structure d'emploi plus féminisée et plus âgé, le secteur public local est plus affecté que le secteur privé (7% contre 4% en moyenne). Au sein du personnel des communes (qui sont en responsabilité des écoles et des soins aux personnes âgées) et parmi les salariés de plus de 54 ans, ce sont les instituteurs, suivis des aides soignants, des puéricultrices, et de infirmières auxiliaires qui sont les plus malades.

Tableau 8 : Evolution des jours de congés maladie pris en charge par l'Etat et des coûts 1996-2002

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Dépenses maladie en millions de couronnes	17 117	15 877	20 755	27 855	36 458	42 811	48 395
nb jours arrêts mal 1000	51 294	48 259	58 182	72 184	88 309	102 434	110 805
% augment dépenses maladie		-7,24	30,72	34,21	30,88	17,43	13,04
% augment jours arrêts maladie		-5,92	20,56	24,07	22,34	15,99	8,17

Source : caisse nationale d'assurance (RVB)

Tableau 9 : Nombre de journées de congé maladie par assuré selon l'âge et sexe

Age	Femmes						Hommes					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	1998	1999	2000	2001	2002	2003
16-19	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3
20-24	3,1	3,9	4,8	6,3	7,3	7,4	1,9	2,3	2,8	3,7	4,2	4,1
25-29	7,6	9,1	11,0	13,3	15,2	15,1	3,9	4,4	5,1	6,0	6,9	6,9
30-34	11,3	13,9	17,1	20,8	23,0	22,7	5,6	6,8	7,8	9,0	9,9	9,6
35-39	13,4	16,7	21,1	25,7	28,6	28,1	7,5	9,0	10,7	12,3	13,3	12,9
40-44	15,1	18,8	24,1	29,0	32,4	31,0	9,1	10,8	12,8	15,0	16,5	16,2
45-49	18,2	22,6	28,8	33,4	35,9	34,2	11,1	13,2	15,8	18,1	19,5	18,7
50-54	22,3	27,6	34,9	39,8	41,6	38,1	14,1	16,6	19,6	22,1	23,6	22,2
55-59	26,9	33,5	42,6	47,3	48,7	42,6	19,3	22,7	26,3	28,8	29,9	27,3
60-64	20,1	27,0	36,0	42,9	45,9	40,4	17,7	22,3	27,7	31,4	32,3	29,1
total	13,7	17,3	21,7	25,6	27,7	26,3	8,7	10,5	12,4	14,3	15,3	14,7

Les raisons de l'accroissement de l'absentéisme maladie sont multifactorielles et ne sauraient s'expliquer de façon simpliste.

La générosité du taux de remplacement des indemnités journalières légales et conventionnelles, qui constituerait une trappe à inactivité, est un premier déterminant

qui a conduit périodiquement le gouvernement à faire varier le curseur de la prise en charge collective des arrêts de maladie. Selon une analyse de Marten Palme et de Per Johansson (« Moral hazard and sickness assurance »- Novembre 2003), l'instauration du jour de carence en 1991 aurait eu des effets ambigus. D'un côté, elle aurait réduit les incitations à l'absentéisme court (6 jours). De l'autre, elle aurait renchéri le coût du retour au travail pour un certain nombre de travailleurs qui craindraient de se voir pénalisés par une nouvelle absence. Elle accroîtrait donc les incitations à des durées plus longues d'absence. Cependant, le raisonnement ne suffit pas à rendre compte des différences d'absentéisme entre les hommes et les femmes, entre les secteurs et entre les périodes. Selon une étude (Göran Brostöm, Per Johansson et Märten Palme – « Economic incentives and gender differences » in Work absence behavior), menée sur un échantillon d'hommes et de femmes malades en 1990 et 1991, le coût financier représenté par la perte d'une partie de la rémunération au moment de la maladie pour l'individu (plus la perte est élevée, plus le salarié est retenu de s'arrêter) n'expliquerait qu'un tiers des différences entre les comportements « maladie » observés sur la période.

L'augmentation des congés maladie, « très en phase » avec la reprise économique, peut, d'autre part, inciter à les relier au « stress » de l'activité et à la moindre crainte de licenciement. Selon une étude, menée par l'Agence en charge de l'assurance maladie (RFV) parmi les salariés malades, 84% d'entre eux imputent leur maladie à leur travail. Même si les troubles musculo squelettiques restent la première cause des arrêts de travail, l'augmentation des congés maladie, dus à des problèmes psychiques (doublement de 1999 à 2001), particulièrement importante chez les femmes, est à mettre en relation avec ces appréciations. La dégradation « ressentie » de l'environnement de travail depuis 1990 par les salariés sera étudiée plus loin (2.3.2 Les conditions de travail).

D'autres éléments d'explication plus structurels mettent l'accroissement des arrêts maladie sur le compte du vieillissement de la population et particulièrement des femmes qui cumulent activité professionnelle et charges familiales. Enfin, le RFV suggère dans son rapport 2002 qu'un changement des attitudes et des comportements, moins tournés vers le travail, pourrait s'être opéré depuis 5 ans, non seulement chez les salariés, mais aussi chez le personnel soignant et administratif, en charge du problème.

➤ Les pensions d'invalidité

Sur la période 1996-2002, l'augmentation des pensions d'invalidité apparaît comme un « effet décalé » de l'accroissement des absences de longue durée pour maladie à partir de 1999. Si les pensionnés d'invalidité sont à près de 70% des personnes de plus de 50 ans, 40% des pensionnées sont des femmes de plus de 50 ans. Les pensionnées d'invalidité de 50-64 ans représentent 24 % des suédoises de la classe d'âge.

Tableau 10 : Evolution des coûts et des bénéficiaires des pensions d'invalidité depuis 1996

Années	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pensions invalidité* (en millions couronnes)	27 650	36 989	37 164	46 771	48 745	50 157	49 907
Nombre pensionnés	407 584	417 424	417 404	421 404	435 005	454 349	487 511
% augment coût pensions		33,78	0,47	25,85	4,22	2,90	- 0,50
% augment pensionnés		2,41	0	0,96	3,23	4,45	7,3

*ont été comptées les seules pensions d'invalidité sans les «accessoires » (compléments d'allocation logement)

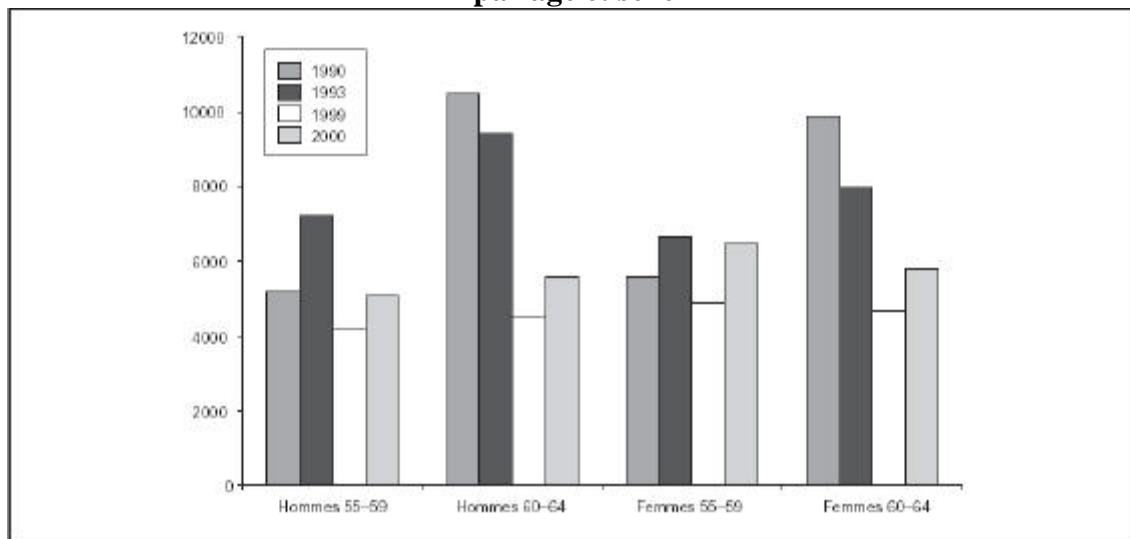
Source : RFV

Tableau 11 : Pensionnés d'invalidité par âge et sexe -2002

Ages	16-19 ans	20-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59ans	60-64 ans	total
hommes	2 812	8 084	16 833	35 695	79 385	63 347	206 156
femmes	1 938	7 831	23 337	52 277	116 604	80 409	282 396
total	4 750	15 915	40 170	87 972	195 989	143 756	488 552

Source RFV

Graphique 3 : Nouvelles pensions d'incapacité accordées au cours de la décennie par âge et sexe



Source: Caisse nationale d'assurance

2.1.2.3 Une action des pouvoirs publics conflictuelle

La croissance des dépenses des indemnités journalières maladie et des pensions d'invalidité à partir de 1999 a amené de nombreuses modifications dans les règles d'accès à l'indemnisation sans réussir à endiguer le phénomène.

En 2000, la mise en place d'un programme spécifique permettant aux pensionnés d'invalidité de retourner au travail, « à l'essai », sans perte de droits et en conservant la capacité de revenir au statut d'invalidé, n'a eu que peu de succès. Deux ans après l'introduction de la mesure, 0,45% des bénéficiaires avaient accepté l'offre de reprendre

le travail. Parmi eux, 30% étaient retournés à l'inactivité pour cause d'incapacité après 3 mois d'essai.

La même interrogation d'efficacité concerne les mesures permettant la « réhabilitation » des personnes en arrêt maladie par des formations ou des formules de réinsertion adaptées. 15% des malades de longue durée en bénéficieraient sans qu'on puisse apprécier combien d'entre eux reprennent effectivement le travail. L'adaptation de l'emploi à la sortie du congé maladie, non résolu par ces incitations, serait une des raisons majeures de l'échec constaté.

Après le rapport d'une commission sur l'état des lieux en 2000 de l'absentéisme maladie, le gouvernement a présenté en décembre 2001 un programme en 11 points pour « une meilleure santé dans le travail » qui marque le début d'une concertation tripartite avec les partenaires sociaux. La concertation a échoué après le vote d'une loi obligeant les employeurs privés (au dessus de 10 salariés) et publics à faire figurer les congés maladie dans leur bilan et entraînant le retrait du patronat de la commission. Contre les employeurs mais sans adhésion des syndicats, une loi de juillet 2003 a finalement augmenté la prise en charge par les employeurs du coût des absences qui sont passées de 14 à 21 jours. La même loi a en outre diminué le taux de remplacement des indemnités maladies de 80% à 77, 6% du salaire sous plafond, renchérissant pour les salariés le coût des arrêts maladie. Un resserrement du contrôle médical, notamment dans le secteur public ainsi qu'une « réactivation » des reprises de travail à temps partiel ont été parallèlement mis en place. Enfin, était développé un projet pilote, visant à mieux articuler l'action des caisses d'assurance sociale, indemnisant les congés maladie et les agences pour l'emploi : en 2000, 80 000 chômeurs étaient simultanément en arrêts maladie.

Cependant, le dossier n'est pas clos. Des nouvelles orientations, visant à diminuer de moitié les congés maladie d'ici 2008, ont été affichées par le gouvernement en décembre 2003. Discutées actuellement au niveau politique et social sur un mode conflictuel, elles viseraient à responsabiliser davantage les employeurs en augmentant leur prise en charge du coût des absences (15%) au-delà de 14 jours, la prise en charge par les employeurs étant ramenée de 21 à 14 jours. Concomitamment, une réflexion sur la santé au travail devrait être menée en 2004 au sein d'une conférence réunissant l'ensemble des partenaires et associant des chercheurs afin de favoriser le développement d'accords collectifs sur la santé au travail. Un Comité sur l'environnement de travail, présidé par le ministre du travail, serait instauré.

2.2 Le marché du travail et les politiques d'emploi en faveur des plus de 50 ans

2.2.1 *Les caractéristiques du marché du travail : des salaires à la performance et de bons niveaux de formation, favorables à l'emploi des travailleurs âgés*

Le marché du travail suédois présente un ensemble d'éléments favorables à l'emploi ou au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés qui doivent cependant être relativisés.

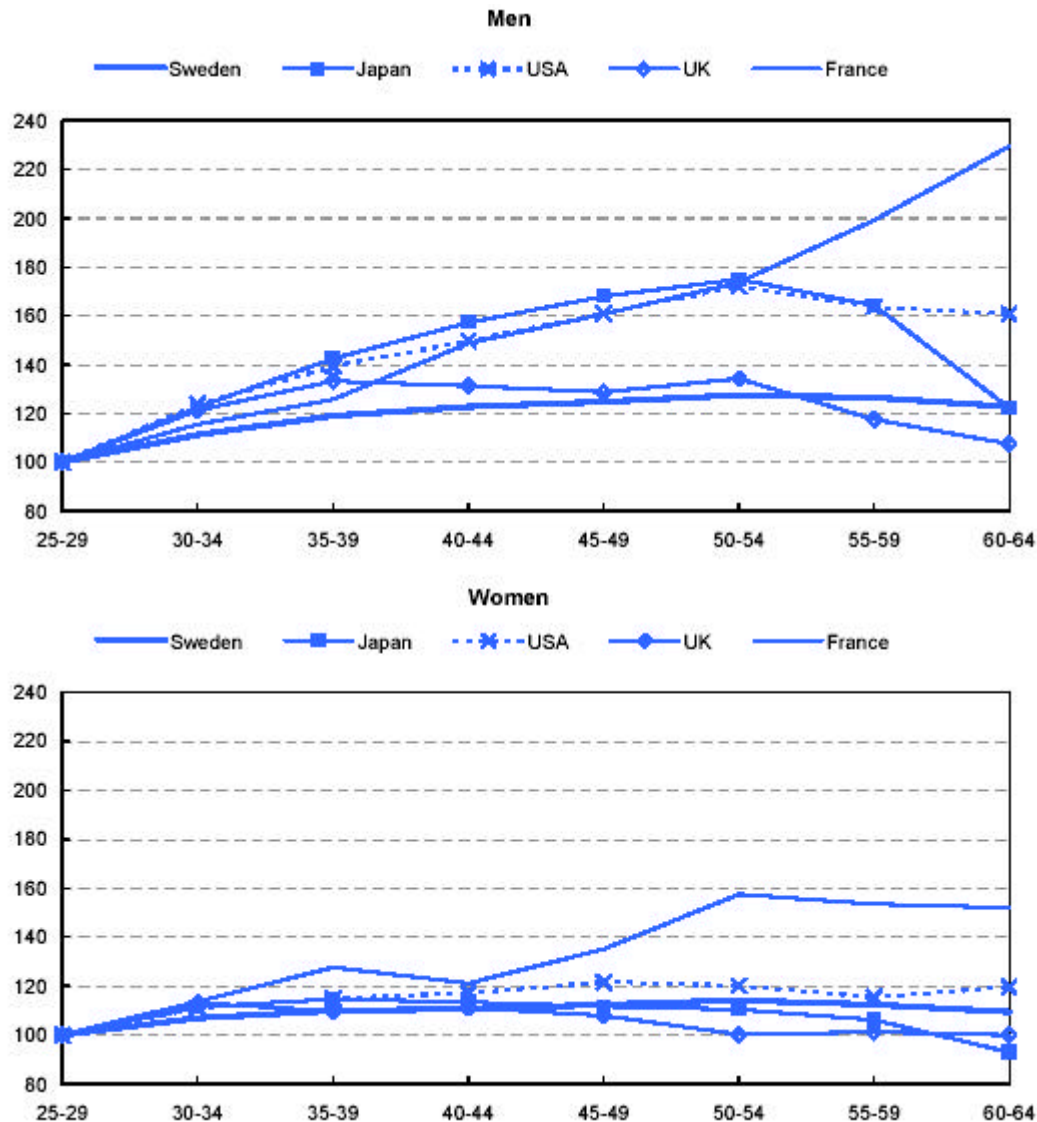
➤ Des salaires peu liés à l'ancienneté

Les salaires, fort peu liés à l'ancienneté, ne constituent ni un obstacle à l'emploi des travailleurs âgés ni une incitation à les licencier. Ils ne constituent pas non plus pour les travailleurs un frein à la mobilité. La courbe des salaires est quasiment plate à partir de 40 ans autant dans le secteur public (notamment infirmières) que dans le secteur privé.

Deux constats réduisent la portée de ces affirmations.

D'une part, l'embauche des travailleurs âgés est contrariée par des éléments liés au coût indirect du travail. Les cotisations finançant les pensions conventionnelles à prestations définies (cols blancs, salariés publics), augmentent avec l'âge et le salaire, ce qui renchérit le coût d'embauche des salariés âgés. En effet, pour ceux qui n'ont pas accumulé de droits dans le régime, les contributions accrues visent à rattraper le niveau de sortie des pensions.

Graphiques 4 : Profil des salaires selon l'âge en Suède- Comparaison avec d'autres pays
Salaires des 25-29 ans = 100



Source : OCDE- Vieillesse et politiques de l'emploi- Suède-2003

D'autre part, d'autres obstacles, notamment familiaux ou comportementaux, réduisent la mobilité après 50 ans. En 2000, 5,7% des salariés de plus de 50 ans travaillaient depuis moins d'un an pour le même employeur contre 16,2 % pour les personnes entre 25 et 49 ans.

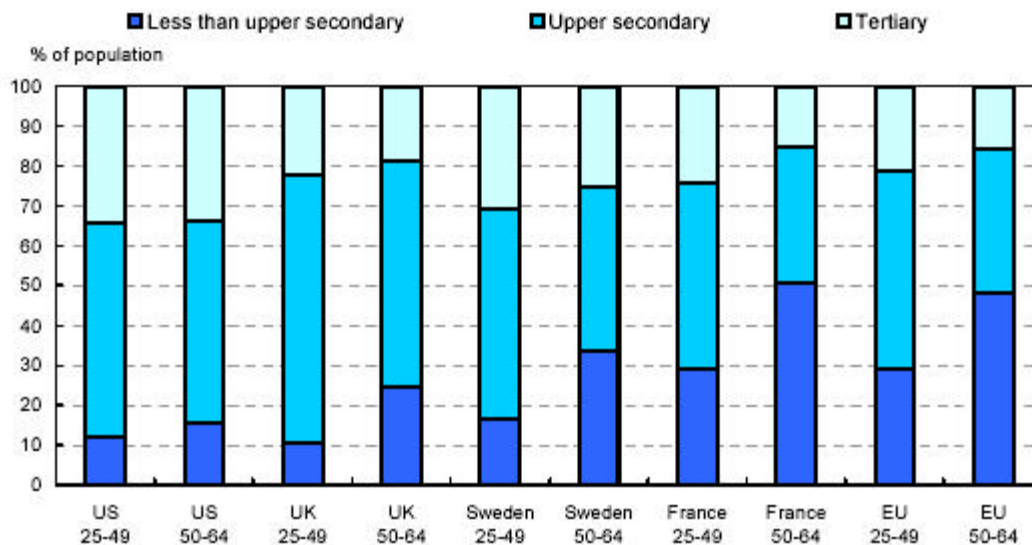
➤ La formation des travailleurs tout au long de la vie

La Suède présente tout à la fois un haut niveau d'éducation et une culture de « maintenance » des compétences professionnelles, deux éléments très favorables au maintien dans l'emploi des salariés âgés.

En 2002, 81,6% des Suédois avaient reçu une éducation secondaire complète, contre 64,6% en moyenne européenne : la Suède se situe par le niveau général d'Education derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Conformément à un effet de génération, les Suédois âgés étaient cependant moins diplômés que les générations suivantes. L'avantage comparatif du niveau d'éducation par rapport à la moyenne européenne se maintient cependant même dans les tranches d'âge les plus élevées.

Graphique 5 : Comparaison des niveaux d'éducation par tranches d'âge
- Suède autres pays-



Source: OECD, *Education at a Glance*, 2002.

Source : OCDE : Vieillesse et politique de l'emploi- Suède

La mobilité fonctionnelle et le maintien des compétences dans l'emploi sont fortement encouragés par un système éducatif « tout au long de la vie ». L'importance de l'éducation populaire (1,5 million de personnes y participeraient chaque année), organisée par le secteur public de l'éducation ou adossé à des écoles privées ou publiques (municipalités, régions), l'existence d'un enseignement professionnel pour adultes, assuré depuis 1968 par les municipalités et menant à des qualifications sanctionnés par un diplôme, constituent un environnement très favorable au

développement des compétences professionnelles. En outre, des bourses et des prêts accordés et financés par l'Etat permettent à des salariés de reprendre des études ou d'améliorer leur niveau éducatif. L'âge limite de ces prêts a été repoussé de 45 à 50 ans mais leur durée d'octroi est dégressive avec l'âge.

Au total, la Suède arrive en tête des 15 pays de l'Union économique pour l'indicateur du nombre de personnes de 15 à 64 ans ayant bénéficié dans l'année d'une formation (les séries statistiques servant de base aux comparaisons européennes font l'objet de ruptures multiples qui conduisent à beaucoup de prudence dans les comparaisons). En 2001, 17,5% des personnes de 25 à 64 ans avaient bénéficié d'une formation ou d'un soutien éducatif dans l'année contre 8,4% en moyenne européenne (sans que l'on puisse toutefois décliner cet indicateur par tranche d'âge ni par qualification), situant la Suède derrière le Royaume Uni, la Finlande et les Pays-Bas.

2.2.2 Des politiques de l'emploi actives mais non spécifiques pour les travailleurs âgés

Les prestations chômage sont subordonnées à la recherche active d'un emploi qui peut se traduire par une formation ou le suivi d'un plan individuel. Les modifications introduites en 1998 dans l'esprit du « work fare » et dans le but de revenir à un taux de chômage de 4% ont renforcé le lien entre prestation et recherche active de l'emploi.

Les allocations chômage comportent une allocation de base et une allocation liée aux revenus antérieurs. Elles sont dues sous réserve d'avoir travaillé pendant la période précédant le chômage (6 mois et au moins 70 heures par mois, ou 450 heures sur une période continue de 6 mois et pendant au moins 45 heures par mois- le tout pendant une période d'un an). L'allocation, délivrée sous conditions de revenu, est subordonnée au paiement d'une cotisation à un fonds d'assurance chômage depuis au moins un an. Le taux de remplacement de l'allocation sous condition de revenu est de 80% du revenu antérieur sous plafond. Les allocations sont dues pendant 300 jours, 450 pour les chômeurs depuis plus de 50 ans. Elles sont renouvelables si les conditions sont toujours remplies. Les chômeurs qui refusent plus de 3 offres d'emploi ou une mesure d'activation peuvent se voir supprimer l'allocation par signalement des agences pour l'emploi aux caisses d'assurance chômage.

En contrepoint de l'obligation d'une recherche active de l'emploi, la Suède se caractérise par une offre diversifiée et dynamique de soutien aux chômeurs, confiée aux services publics de l'emploi et financée par l'Etat. Marqués par des réformes successives et rapides, les programmes proposés présentent plusieurs caractéristiques.

- Les mesures d'activation de l'emploi concernent un nombre très important de chômeurs. En 2002, seuls 2,6% des chômeurs de moins de 25 ans n'avaient bénéficié d'aucune proposition « de nouveau départ » après 6 mois de recherche d'emploi. 17,4% des adultes de plus de 25 ans étaient dans ce cas après un an de chômage. Au regard des indicateurs européens sur les dépenses publiques consacrées à la politique de l'emploi, la Suède est le pays qui, derrière le Danemark, a le plus fort taux de dépenses « actives » en pourcentage de son produit intérieur brut (plus de 51% de la totalité de dépenses consacrées à la politique de l'emploi).

- Les actions destinées à permettre aux chômeurs de retrouver un emploi couvrent une palette diversifiée de mesures qui vont du programme personnalisé, à l'octroi de bourses d'études, d'aides à la recherche d'emploi, au financement de stages d'expérience professionnelle par la mise en situation chez un employeur, d'incitations à l'embauche.
- Les chômeurs de plus de 50 ans ne font pas l'objet de programmes particuliers, à l'inverse des jeunes, des handicapés ou des immigrés. En 2002, 29 591 chômeurs de plus de 55 ans aurait participé à ces programmes.
- Quelques dispositifs spécifiques, éphémères et peu concluants, ont été mis en place par le passé. C'est le cas du programme OTA (« travail temporaire dans le secteur public »), destiné en 1997 aux plus de 55 ans, en situation de chômage de plus de 2 ans et abandonné en 2001. Il permettait d'exercer un emploi temporaire dans le secteur public, notamment les services de santé. Le schéma qui devait faire l'objet d'un accord collectif entre les employeurs publics et les syndicats n'a pas connu de succès en raison du faible avantage financier offert par rapport à l'indemnisation stricte du chômage.
- L'entrée dans certains programmes dépendant du service public de l'emploi a pour effet de faire sortir les personnes concernées des statistiques du chômage. En 2004, 84 200 personnes émergeaient à de tels dispositifs soit 1,9% de la population active alors que dans le même temps les chômeurs au sens strict représentaient 258 000 personnes soit 5,9% de la population active. Il en est ainsi du programme de « garantie d'activité » qui, depuis 2000, offre aux chômeurs de plus de 2 ans un suivi individuel et un programme personnalisé à temps plein, sans limitation de durée. Près de 10 000 chômeurs de plus de 55 ans émergeaient à ce programme en 2002. Le revenu qui est en issue est égal à 75 % du salaire antérieur sous plafond. Cette mesure est couplée à une réduction fiscale de 75 % des coûts salariaux pendant 2 ans pour les employeurs embauchant un salarié de plus de 57 ans en garantie d'activité (4 300 personnes en bénéficiaient en 2004).
- En dépit de l'affichage de non discrimination des mesures pour l'emploi envers le plus de 55 ans, l'activation des mesures d'emploi pour les travailleurs âgés recueille un scepticisme partagé. Un rapport parlementaire de 2001 exprime ses doutes sur l'application par les services du travail du principe de l'emploi pour les chômeurs les plus âgés. D'autre part, deux programmes à la fin des années 1990 ont tendu explicitement à faire sortir « de façon cosmétique » les plus âgés des statistiques du chômage. Il en est ainsi du « programme temporaire de retrait d'activité », élaboré en 1997 qui dispensait les plus de 60 ans de la recherche d'activité, les excluant ainsi des statistiques du chômage. Il en est de même en 1998 d'une mesure compensant pour les entreprises 25% du coût d'embauche d'un jeune à la place d'un travailleur âgé de plus de 63 ans. D'autre part, certains dispositifs, comme la garantie d'activité, apparaissent pour les travailleurs âgés comme des « parkings » entre le chômage et l'inactivité, sans réelle efficacité, sous tendus par l'objectif de diminuer optiquement le taux de chômage. Enfin, témoins d'un doute collectif sur la capacité de ré-emploi des travailleurs âgés, quelques barrières d'âge existent encore dans les programmes pour l'emploi : l'allocation spéciale de formation (bourse), destinée aux

chômeurs qui reprennent des études secondaires ou supérieures, n'est pas ouverte après 55 ans (en 2001, 50 469 personnes en bénéficiaient).

2.3 Les conditions de travail des travailleurs âgés : le triangle d'or du temps, des conditions de travail et de la formation permanente

2.3.1 Un temps de travail marqué par l'importance du temps partiel

La durée moyenne de travail est en Suède de 36 heures en moyenne (soit celle de l'Europe des 15). Les femmes suédoises travaillent cependant près de 2 heures de plus que les européennes en général, tant lorsqu'elles sont à temps plein qu'à temps partiel (34 heures contre 32,2).

Le travail à temps partiel y est plus répandu qu'ailleurs- 21,4% des salariés contre 18,2% en moyenne européenne –en raison d'un taux plus élevé chez les Suédois qu'en moyenne européenne. Comme ailleurs cependant, la formule concerne davantage les femmes que les hommes (32,9% contre 11,2%). Son usage croît avec l'âge, 22,2% des 50-64 en bénéficient contre 15,6 % pour la tranche d'âge des 25-49 ans. Cependant pour les 50-64 ans, la Suède affiche globalement un pourcentage inférieur au taux européen (34,6% contre 37,2% en moyenne européenne) en raison du plus faible taux féminin dans cette tranche d'âge.

Des accords collectifs, conclus notamment dans la fonction publique territoriale, favorisent le temps partiel pour les 55 ans, en compensant financièrement plus que proportionnellement, la diminution du temps de travail décidée par les salariés en accord avec les employeurs.

2.3.2 Des conditions de travail plutôt favorables par rapport à l'Europe

La sécurité et la santé au travail sont cadrées par une loi de 1977, modifiée en 1991 dans le sens d'une plus grande responsabilité des employeurs, mais ce sont les accords collectifs qui la mettent en œuvre. Ce sont donc des préoccupations partagées entre les employeurs, les syndicats et le gouvernement. Au-delà du contrôle (750 inspecteurs du travail), la sécurité dans les entreprises de plus de 5 salariés s'appuie sur des délégués choisis pour 3 ans parmi les membres des syndicats (qui peuvent ordonner l'arrêt du travail qui comporte un danger immédiat pour la santé) et des comités pour la sécurité. La médecine du travail, couvre quant à elle plus des deux tiers des salariés (7 000 professionnels de santé dans 700 centres).

Pour la pénibilité au travail en général (travail posté, travail du soir, de nuit, de week-end), la Suède se différencie de la moyenne européenne pour l'importance du travail posté : 24,4% en moyenne contre 15,7% en Europe, avec une fréquence plus élevée chez les femmes (28,7% contre 13,5%). Le travail en soirée apparaît également plus fréquent qu'en Europe en général. Le détail par tranche d'âge développé dans une enquête 2001 de l'Agence pour l'environnement au travail (AMU) montre que les plus de 50 ans sont moins confrontés que les autres travailleurs aux postures difficiles, aux charges lourdes et au bruit.

Au-delà des conditions objectives du travail, l'évolution des opinions depuis 1989 sur les conditions de travail, mesurée tous les deux ans par l'enquête de l'Agence sur l'environnement au travail (AMU) et analysée par la Fondation de Dublin (« Work environment statistics in Sweden » 2003), stigmatise cependant une dégradation significative du « bien-être ressenti » au travail sur la période analysée. Le stress (mesuré notamment par des questions sur le sommeil et les préoccupations professionnelles en dehors du temps de travail) fait l'objet d'une détérioration croissante dans le même temps où le sentiment d'autonomie s'est restreint dans l'activité professionnelle. Parmi les femmes, ce sont les institutrices et les professionnelles de la santé (à l'exception des infirmières) qui affichent le plus de « stress ». Parmi les hommes, les médecins et commerçants expriment le plus de difficultés. Ceci est à mettre en relation avec l'augmentation des congés maladie analysée plus haut. Selon l'enquête 2000 de la Fondation de Dublin (« Enquête sur les conditions de travail »), la Suède est le pays d'Europe dans lequel les salariés se déclarent le plus soumis à des exigences de rapidité dans leur travail.

L'étude par tranche d'âge des difficultés au travail de l'AMU révèle des différences intéressantes. Si les 50-64 ans font état, significativement plus que les autres de douleurs au travail (cou, épaule, bras), sont plus fatigués, ont plus de difficultés à trouver le sommeil en raison des préoccupations professionnelles, ils sont moins nombreux que les classes d'âge inférieures à ne pas vouloir aller travailler et à manquer de temps pour leurs loisirs.

2.3.3 Une formation continue qui bénéficie aux travailleurs âgés

Le droit individuel à la formation est établi sur la base d'une loi de 1974, révisée en 1994. Un nouveau développement est prévu avec un projet de loi, créant un compte épargne formation individuel, alimenté par les employeurs et les salariés, bénéficiant de déductions fiscales et permettant le départ en formation courte (au moins 5 jours) ou longue.

Le maintien des compétences professionnelles dans l'entreprise peut être mesuré par le taux du nombre de personnes employées ayant suivi des formations dans l'année. L'indicateur suédois (60% des travailleurs auraient reçu une telle formation – in OCDE-Vieillesse et politiques de l'emploi) est un des meilleurs d'Europe. La deuxième enquête sur la formation en entreprise réalisée en 2000-2001 dans tous les Etats membres de l'Union européenne et financée en partie par la commission européenne, confirme la bonne tenue de la Suède quant à la formation dans les entreprises. La Suède arrive en seconde position pour le nombre d'heures de cours par 1000 heures travaillées (12 pour 1000), juste derrière le Danemark.

Une analyse plus fine de l'AMU, mesurant par tranche d'âge le nombre de jours moyen de formation reçu annuellement par travailleurs, montre que les employés âgés bénéficient d'un accès réel à ces formations même si elles sont d'une intensité inférieure, surtout pour les femmes, à celle dont bénéficient les plus jeunes.

2.4 Perceptions et positions des partenaires sociaux : les équilibres

La force d'intégration du modèle de coopération sociale suédois est assurée sur la base de lois anciennes (1928) qui ont ouvert à la négociation collective un champ très vaste qui s'étend des salaires aux conditions de travail et aux plans sociaux. L'importance de la syndicalisation (85% des cols bleus et 80% des cols blancs), la puissance des grands syndicats (LO pour les cols bleus et les employés, TCO pour les cols blancs, SACO pour les cadres) conduisent, au-delà de la négociation collective, à associer les partenaires sociaux à la préparation de la législation du travail. Celle-ci peut d'ailleurs être en partie ou entièrement être modifiée par voie contractuelle.

Un exemple du modèle de dialogue suédois est la création en 1974 par accord collectif d'un service d'outplacement qui prépare, en amont des plans sociaux, les salariés des entreprises en difficulté à la recherche d'emploi

Au cours des années de crise, le modèle de coopération suédois a pu paraître affaibli dans le temps où les interventions de l'Etat se montraient plus prégnantes (retraites, invalidité). Cependant, il semble avoir retrouvé un nouveau mode de régulation (in Dominique Anxo – « Le nouveau compromis sur l'emploi – le cas suédois »- Center for European Labour Market Studies).

Les équilibres établis en matière d'emploi des travailleurs âgés sont symboliques de l'ambiguïté des employeurs et des syndicats dans ce domaine. La loi du « dernier entré - dernier sorti » qui établit un ordre de priorité légale dans l'ordonnancement des licenciements, assure en cas de difficultés économiques la protection des travailleurs âgés qui ont le plus d'ancienneté dans l'entreprise. Cependant, pendant la période de la crise des années 1990, des compromis locaux patronat-syndicats ont dérogé à la règle, en offrant aux salariés les plus âgés les voies de sortie de la pré retraite et en préservant l'emploi des plus jeunes (voir le cas d'Ericson 2.1).

2.4.1 Les opinions

- Les employeurs : la persistance de représentations négatives des travailleurs âgés

Les opinions des employeurs sur l'emploi des travailleurs âgés ont fait l'objet de plusieurs études, l'une en 1993 (380 entreprises), l'autre en 2000 sur 200 employeurs (moitié secteur privé, moitié secteur public). Une dernière enquête a été commanditée en 2001 par le RFV, dans le cadre de la réforme des pensions.

Elles révèlent les attitudes ambivalentes des employeurs vis-à-vis de l'emploi des travailleurs âgés. D'une part (enquête 2001), les employeurs ne sont pas intégralement « négatifs » sur l'emploi des travailleurs âgés. Si 50% des employeurs interrogés considèrent que les travailleurs âgés sont moins « adaptables » que les jeunes, seulement 20% considèrent qu'ils sont moins productifs que les jeunes. Leurs qualités de loyauté, d'attachement au travail sont reconnues (enquête 2000). L'opinion des employeurs du secteur public (éducation, santé) est plus positive.

D'autre part, toutes les enquêtes révèlent cependant que les employeurs ne souhaitent pas recruter des plus de 55 ans (75% dans l'enquête 2001, 4/5 des employeurs du secteur public en 2000). La principale raison invoquée est le coût des pensions

professionnelles (cf. 2.1.2). L'enquête, menée en 2000, montrait par ailleurs que 33% des entreprises enquêtées avaient utilisé des schémas de retraite anticipée dans les périodes précédentes. Enfin, le report de l'âge de la retraite à 67 ans est perçu par 34% des employeurs comme négatif et par 41% d'entre eux comme très négative.

La perception d'une discrimination dans l'emploi en raison de l'âge apparaît ainsi (enquête effectuée en 2001 sur 2293 employés de 25 à 45 ans par l'Institut national du travail) à 32% des femmes interrogées de 45 à 64 ans contre 28% pour la même tranche d'âge masculine.

La confédération des entreprises suédoises dans une analyse interne (2004) sur la compétitivité et le problème du vieillissement des travailleurs, souligne la nécessité de prendre en compte les données démographiques et de moduler les politiques d'entreprise en fonction des compétences de chacun, sans a priori sur l'âge des salariés.

- Les salariés : le souhait du départ à la retraite à 60 ans et la résignation d'une vie active plus longue

Les enquêtes dirigées vers les salariés montrent de façon symétrique que la moitié des salariés interrogés (enquête 2000) souhaitaient prendre leur retraite à 60 ans, et 15% à 65 ans. 55% des personnes enquêtées se prononçaient en faveur d'une diminution progressive d'activité. La même demande apparaît dans l'enquête effectuée tous les deux ans par le ministère du travail.

Cependant, les opinions évoluent sous la pression de la réalité ainsi que le montre une enquête effectuée auprès de ses adhérents par le syndicat TCO. Le nombre d'hommes et de femmes qui souhaitent partir à la retraite avant 65 ans a diminué entre 2001 et 2003, dates des enquêtes effectuées, (8 points pour les hommes, 10 points pour les femmes), même si les salariés (hommes et femmes) sont majoritairement désireux de prendre leur retraite avant 65 ans (88% pour les hommes, 90% pour les femmes).

2.4.2 Quelques exemples de bonnes pratiques d'entreprise

- L'entreprise ARLA

Spécialisée dans les produits laitiers, elle emploie 23 000 employés dans le monde dont 2500 en Suède, où elle détient 65% de part de marché. Elle illustre l'absence de politique spécifique à l'égard des salariés âgés mais aussi le souci global d'un environnement de travail adapté.

Dans l'ensemble, les salariés âgés ne sont pas un problème dans l'entreprise. Pour l'employeur, ils ne présentent pas de particularités et ne font pas l'objet de mesures ciblées. S'il existe bien une politique d'« equal opportunities », elle concerne essentiellement l'égalité hommes/femmes. Le directeur de l'usine située près de Stockholm attribue aux employés âgés des qualités de fiabilité, de capacité de réflexion, de régularité. Les salariés âgés posent moins de problèmes de discipline ou d'absentéisme que les plus jeunes.

Les conditions de travail font l'objet d'une attention particulière qui veille à adapter à la situation de chacun les conditions de travail (type de poste, horaires). Des

investissements sont faits régulièrement pour supprimer les postes les plus lourds. Il existe toutefois une spécialisation par âge (pas officielle mais dans les faits) dans la répartition entre types de postes : la chambre froide est plutôt occupée par des jeunes, le transport produit une certaine usure et les vieux se retrouvent plutôt à l'emballage.

L'entreprise met l'accent sur la formation générale pour l'ensemble des salariés, depuis le programme d'accueil des nouveaux arrivants jusqu'à une remise à niveau permanente (accès à des formations chaque semaine). Les projets spécifiques de formation s'appliquent à tous sans particularités pour les plus âgés.

Le plus gros problème de l'entreprise en terme de ressources humaines est l'absentéisme maladie (14% du personnel est en congé maladie, dont 10% de plus de 3 semaines). Deux types de problèmes sont à distinguer selon le directeur :

- les plus jeunes abusent du système : nombreux congés de courte durée, abus
- les plus anciens présentent de réels problèmes de santé, souvent liés aux tâches pénibles.

L'entreprise a en projet un programme de réhabilitation (80 personnes concernées) pour les aider à retourner au travail, dans un autre poste ou une autre entreprise. Son objectif est de faire redescendre le taux de congés maladie à 10% grâce à plusieurs types d'action :

- améliorer le contrôle et garder le contact avec les salariés en maladie ;
- favoriser les congés maladie à temps partiel ;
- travailler à la réhabilitation / adaptation des postes ;
- projet de « profil de santé » avec un consultant extérieur qui dessinerait le « profil de santé » de 500 salariés et leur donnerait des conseils, concernant à la fois leur vie privé (sport, alimentation, alcool, tabac) et professionnelle (ces derniers sont communiqués à l'employeur sous réserve du secret médical).

➤ L'entreprise Waterfall

L'entreprise suédoise de production d'énergie, Waterfall, est la 5^e plus importante du monde dans son secteur. Elle occupe 50% du marché suédois et 20% du marché des pays d'Europe du Nord avec des implantations importantes en Allemagne et en Pologne.

Elle emploie 8200 salariés en Suède avec une moyenne d'âge de 44,5 ans. L'âge de la retraite était inférieur à 60 ans en 1999 ; en 2003, il est de 61,3 ans.

Le vieillissement de la population active a conduit la direction à entreprendre une expérience fondée sur la volonté de donner un nouveau « souffle » à des personnes en fin de carrière.

Lancé en 2002 par la direction des ressources humaines pour permettre, le projet devait permettre sur la base d'un volontariat acceptée par la hiérarchie, une diminution du temps de travail pour des salariés de plus de 58 ans : la réduction de 20% du temps de travail était compensée par le maintien de 90% du salaire sans réduction des droits à pension.

L'expérience, négociée avec les syndicats, a été déployée à travers 350 séminaires et engagée d'abord avec les services commerciaux. 50 salariés ont accepté la proposition, 16 l'ont refusé. L'évaluation de l'expérience doit être faite cette année et si elle est positive pourrait être étendue à 1500 salariés en 2005.

TROISIEME PARTIE – LE MODELE SUEDOIS D’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES : UNE POLITIQUE EFFICACE MAIS NON SPECIFIQUE QUI RENCONTRE DES OBSTACLES RECENTS

3.1 Une politique d’emploi des travailleurs âgés efficace mais non spécifique

3.1.1 Les « fondamentaux » suédois : l’équilibre du bien-être (« welfare ») et du travail (« workline »)

La Suède se caractérise depuis plus de 10 ans par le plus haut taux d’emploi des travailleurs âgés de l’Europe des 15 et bien plus, par le retour à ce taux après la période de crise économique des années 90. Elle atteint et dépasse d’ores et déjà les niveaux d’emploi prévus par le conseil européen de Stockholm. Son problème est de franchir dans les prochaines années un nouveau pas dans l’emploi des seniors.

Les éléments de la performance suédoise ne sont pas à trouver dans une politique spécifique et ciblée mais dans un environnement sociopolitique qui favorise le maintien au travail.

Les caractéristiques du « welfare » suédois (haut niveau de protection sociale, mise en œuvre de services publics, politique de redistribution) s’accompagnent d’un mode de régulation sociale qui a intégré, dans un dialogue étroit et depuis fort longtemps, les partenaires sociaux. Les préoccupations sociales sont discutées mais partagées. Si la crise économique, par son ampleur, a entraîné des inflexions dans ce modèle (présence plus forte de l’Etat, individualisation des pensions, moindre centralisation de la négociation collective), elle ne l’a pas néanmoins remis en cause.

Le « welfare » connaît une contrepartie dans la « work line ». La protection sociale est acquise au prix du travail de tous. La traduction de cet équilibre se lit dans une politique de l’emploi qui est une des plus actives d’Europe et un objectif de plein emploi (2% avant la crise, aujourd’hui 4%). Le travail des femmes et la préoccupation de non discrimination professionnelle en raison du sexe figure parmi les axes très forts de cette politique.

Le maintien et le développement des compétences professionnelles nécessaires à l’emploi mais aussi au changement d’emploi sont favorisés par une bonne formation initiale, une éducation tout au long de la vie, encouragée par l’Etat (bourses, prêts) et développée dans les entreprises (formation continue). Sur ce terrain favorable, la rémunération individuelle à la performance est propice à la mobilité professionnelle.

Enfin, l'attention partagée aux conditions de travail met l'accent sur la préservation du « capital humain ». L'organisation du travail n'est pas hostile au temps partiel dont le développement correspond aux souhaits de flexibilité des travailleurs âgés.

Dans ce contexte, le problème de l'emploi des travailleurs âgés est traité dans une démarche globale et n'est pas envisagé comme un sujet spécifique, sauf brèves exceptions dans quelques mesures ponctuelles et éphémères de la politique de l'emploi. Alors que les discriminations sexuelles, ethniques ou en raison du handicap en matière d'emploi ont fait l'objet de lois récentes (1999), la traduction de la directive européenne sur la non discrimination en matière d'emploi en raison de l'âge rencontre une perplexité partagée par l'ensemble des acteurs. Sa transposition a été repoussée en 2006.

3.1.2 Des politiques publiques cohérentes établies sur un terrain favorable au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

Pour autant, le sujet du maintien ou du retour à l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans figure dans l'agenda politique et administratif depuis plusieurs années.

La perspective du « retournement démographique », celle à terme des pénuries de main d'œuvre, en particulier dans les secteurs des soins, les contraintes du financement social ont conduit l'Etat, dans les années récentes, à faire de l'emploi, celui des travailleurs âgés notamment, une priorité affichée de son action. L'Etat suédois fait sienne la phrase des économistes Layard, Nickel et Jackman (in « Unemployment »-1991) : « la retraite anticipée n'est pas un moyen effectif de réduire le chômage mais un excellent moyen d'appauvrir le pays ».

L'action globale des pouvoirs publics a visé à lever les obstacles au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés et s'est rarement démentie par des signaux contraires en dépit de quelques écarts : entre 1991 et 1997, les pensions d'invalidité ont été utilisées pour les chômeurs plus de 60 ans comme un « sas » vers la retraite. A l'inverse de la pratique d'autres pays, les politiques publiques n'ont pas accompagné en Suède les programmes de cessation anticipée d'activité que les entreprises suédoises ont mis en place, comme ailleurs, dans les années 90 :

La radicale réforme des retraites, engagée dès 1992, est un premier signe de la détermination publique. Son accompagnement par une très forte pédagogie (enveloppe orange) vise à la faire comprendre de chacun mais aussi à modifier les perspectives individuelles, partagées par une large majorité de la population, d'une retraite à 60 ans. Les inflexions récentes des sondages d'opinion montrent à cet égard un « frémissement » de l'opinion, « résignée » à la prolongation de l'activité professionnelle. Les modifications en cours des pensions professionnelles affirment aujourd'hui l'adhésion des partenaires sociaux à une réforme pourtant très discutée.

D'autre part, les mesures engagées en 2003 pour faire diminuer les arrêts maladie, qui touchent en majorité les travailleurs âgés, confirment la permanence de la « ligne » des pouvoirs publics.

Enfin, la mobilisation d'une commission parlementaire sur l'image et la place des travailleurs âgés en 2001 et conclue en 2003 par le rapport « Senior Citizen 2005 » est

un autre aspect de l'action publique qui n'a pas cependant eu cependant l'ampleur d'une campagne nationale.

Cependant, la crise économique des années 90 a conduit, comme partout, à des plans sociaux dans les entreprises. Par l'intermédiaire des retraites professionnelles ou grâce à des indemnités spécifiques, versées par les employeurs, ils ont privilégié les cessations précoces d'activité avec l'accord des organisations syndicales, dérogeant à la règle du « dernier arrivé premier sorti ». Dans un contexte difficile où il était préférable de proposer aux salariés des départs à la retraite plutôt que des licenciements, les acteurs sociaux ont ainsi trouvé des équilibres qui ont « raccourci » les parcours professionnels. Ces plans, qui n'ont pas amélioré les stéréotypes liés à « l'employabilité » des travailleurs âgés, ont renforcé dans l'esprit des salariés les schémas de départ à 60 ans.

Bien plus, les années de crise attestent de la difficulté de maintenir un objectif d'emploi des travailleurs âgés en dehors de toute croissance. L'emploi des travailleurs âgés suppose un pré requis qui est celui de la création générale d'emploi et répond à une réflexion de bon sens : pourquoi chercher à maintenir ou à réintégrer dans l'emploi des personnes âgées lorsqu'il n'y a pas ou plus d'emploi ?

Au-delà de cet environnement nécessaire, la politique d'emploi des travailleurs âgés se heurte à des obstacles récents qui conduisent à s'interroger tant sur la pertinence de la ligne du « main streaming » que sur les limites des objectifs d'emploi des travailleurs âgés.

3.2 Des obstacles récents à l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés

3.2.1 Les difficultés du retour à l'emploi des travailleurs de plus de 55 ans

Les politiques d'emploi actives menées en Suède n'ont pas pour cible particulière les travailleurs âgés. Cependant, on l'a vu, elles sont d'une efficacité douteuse pour les réintégrer dans l'emploi. Le chômage de longue durée frappe davantage cette tranche d'âge que les autres et les mesures d'activation, notamment le programme de garantie d'activité ouvert à tous les chômeurs de longue durée de plus de 20 ans, ne semblent pas avoir de conséquences décisives pour les plus de 55 ans.

Plusieurs obstacles au ré emploi des travailleurs âgés sont spécifiques :

- le poids financier des pensions conventionnelles qui renchérit pour les employeurs le coût des embauches ;
- une moins grande mobilité géographique ;
- l'importance des représentations négatives par les employeurs, confortées par les schémas de pré retraites utilisées pendant la décennie 90. Dans un sondage de 1998 auprès des employeurs, les travailleurs âgés sont de loin la catégorie la moins souhaitée dans les recrutements, derrière les personnes handicapées, les parents isolés et les immigrés.

Dans ce contexte, marqué en outre par un niveau de chômage qui n'a pas retrouvé l'étiage très bas des années de plein emploi, les travailleurs âgés sur le marché du travail

ont une perte de chance objective. On peut douter que l'activation « généraliste » des agences locales pour l'emploi soit suffisante même si l'accompagnement de tous les chômeurs, notamment les plus âgés, est personnalisé.

D'un autre côté, sans garantie que des dispositifs spécifiques aient une efficacité démontrée (agence de l'emploi spécifique, etc), il convient de souligner aussi que toute différenciation par l'âge dans des mesures pour l'emploi irait à l'encontre de la directive européenne de non discrimination qui doit être traduite en 2006.

3.2.2 Les déports massifs des travailleurs âgés vers les congés maladie et les pensions d'invalidité

L'autre sujet d'interrogation concerne l'importance des congés maladie et des pensions d'invalidité chez les travailleurs âgés.

A travers le problème observé, deux questions peuvent être posées : l'une sur la désincitation au travail que le « welfare » est susceptible de provoquer, l'autre sur les limites « physiques » à l'emploi des travailleurs âgés.

➤ Le Welfare est-il désincitatif au travail ?

La bonne couverture sociale des arrêts maladie peut conduire à imputer à une indemnisation trop généreuse l'explosion des dépenses d'indemnités journalières.

Plusieurs éléments peuvent contribuer à la réponse.

D'une part, de nombreuses études suédoises (Marten Pålme notamment) ont montré la sensibilité des acteurs aux trappes à inactivité, constituées par les incitations ou désincitations financières des prestations sociales par rapport à une activité rémunérée. D'autre part, la coïncidence de la régression des arrêts maladie et du rétablissement du jour de carence à partir de 91 est une preuve à posteriori de l'efficacité d'un réglage plus « serré » des filets de la protection sociale.

Cependant, plusieurs éléments tempèrent ce constat, sauf à supprimer tout filet de protection sociale ou à le réduire très fortement : il est clair en effet que la pauvreté pure et simple et la suppression de la protection sociale encouragerait très fortement à l'activité.

Tout d'abord, la Suède a, depuis plus de 30 ans, su associer « welfare » et « workfare », liés dans le contrat social. La modification de l'équilibre au détriment du « work fare » pose la question des facteurs explicatifs : vieillissement, usure, modification de la posture des travailleurs après la crise, détérioration des conditions du travail ou élévation du niveau d'exigence des salariés, etc.

D'autre part, les études précitées montrent que les aspects financiers de l'indemnisation n'expliquent pas tous les comportements maladie constatés, notamment les écarts entre les femmes et les hommes.

En troisième lieu, les trappes financières à inactivité sont subsidiairement plus complexes à analyser que la considération de la simple indemnisation car il convient de prendre en compte l'ensemble des facteurs fiscaux et sociaux.

Il est clair enfin que l'environnement de travail ou de chômage a des incidences non négligeables sur les comportements. La crise économique, qui a dominé les années 90, est un facteur explicatif aussi puissant que le renchérissement du coût des absences maladie pour expliquer la diminution des arrêts maladie à partir de 92. Dans le problème posé aujourd'hui, la question du stress au travail, objectivement justifiée ou ressentie, pose une autre question. Les pouvoirs publics suédois, en impliquant davantage financièrement les employeurs dans l'indemnisation des arrêts maladie tout en renchérisant également leur coût pour l'assuré (indemnisation à 77,6% au lieu de 78%), tentent de répartir équitablement les responsabilités. L'accent mis dans le même temps sur les conditions de travail est une autre voie de réponse.

➤ Y a-t-il des limites « physiques » à l'âge de maintien en activité ?

En Suède, le contournement par les acteurs des règles « vertueuses » du report de la cessation d'activité grâce à l'utilisation d'autres systèmes de protection sociale que les retraites (maladie, pensions d'invalidité) pose une autre question qui va au-delà de l'aménagement des dispositifs du welfare.

Si l'espérance de vie s'accroît et s'accompagne en outre d'une augmentation de l'espérance de vie sans incapacité, l'allongement de la durée d'activité est logique.

Cependant, l'aménagement ou l'amélioration des conditions de travail (organisation ; temps) semblent essentiels si l'on veut diminuer les sorties précoces par la maladie ou l'invalidité. D'autre part, la liaison étroite entre les caisses maladie et les services de l'emploi est nécessaire pour éviter que les chômeurs malades ne soient définitivement exclus du marché du travail. La maîtrise des unes et des autres par l'Etat suédois favorise une action globale.

3.2.3 L'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés est-elle la seule solution aux problèmes démographiques d'avenir en Suède ?

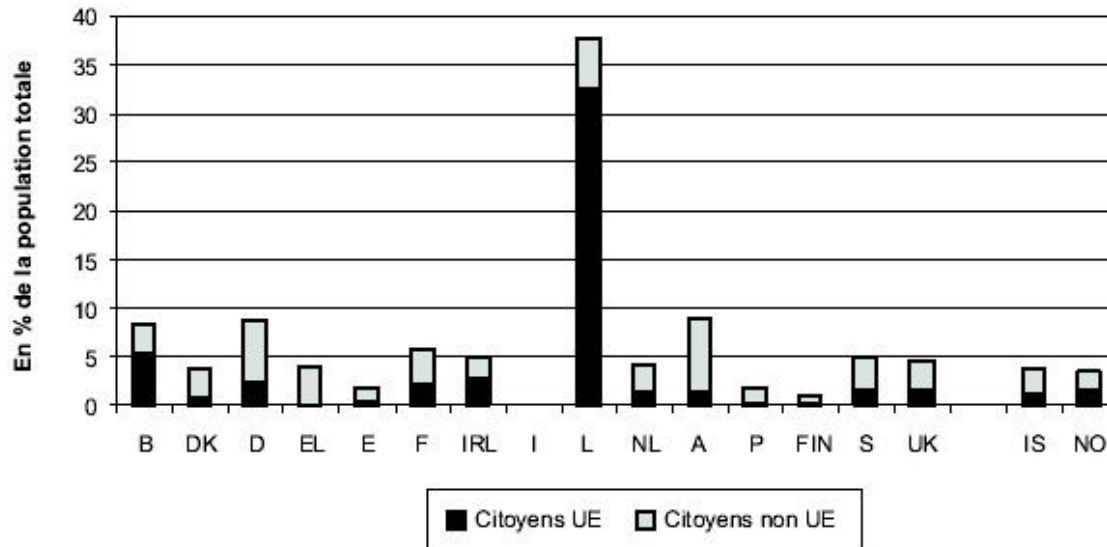
Les marges de manœuvre en matière de force du travail semblent à terme restreintes en Suède, même si la mobilisation générale pour accroître l'emploi est effective. L'emploi féminin rejoint les taux masculins ; les salariés âgés devront effectivement travailler plus, avec les obstacles relevés. Les temps partiels peuvent être réduits avec la contradiction que les travailleurs les plus âgés ne puissent plus bénéficier de la flexibilité souhaitée. Les arrêts maladie seront plus limités par une action renforcée du contrôle médical.

Cependant, on peut se demander si d'autres mesures, comme le recours à l'immigration ou à tout le moins l'amélioration de l'emploi des populations immigrées, ne seraient pas des solutions complémentaires, peu évoquées dans le débat public.

La Suède comptait en 2000, 8 861 000 habitants dont 5,5% d'étrangers soit 487 000 étrangers : 310 000 étaient des ressortissants de pays hors Europe. Elle se situe dans la moyenne européenne (5%) pour le taux de non nationaux dans sa population active.

C'est un pays d'asile politique plutôt ouvert parmi les pays européens (1,3 demandeurs d'asile pour 1000 habitants contre 0,9 en moyenne européenne).

Graphique 6 : Pourcentage de population étrangère dans les pays européens



Source : LFS 2002

Le taux de chômage de la population étrangère, notamment des ressortissants des pays hors Europe est le triple de la moyenne générale.

La Suède présente un double visage à l'immigration. Plutôt accueillante pour les demandeurs d'asile qui y trouvent des conditions sociales favorables, elle semble réticente à employer les étrangers. « Des murs invisibles » semblent se dresser entre les emplois et les étrangers qu'il est rare de voir évoqués explicitement.

Quoiqu'il en soit, le recours à l'immigration ne semble pas envisagé comme une solution actuelle pour élargir la force de travail.

Annick MOREL

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

Ministères

Ministère de la santé et des affaires sociales : Mr Bengt Sibbmark, Directeur de la Division des assurances sociales

Ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications : Ms Marika af Winklerfelt,

Agences

Agence nationale de l'assurance sociale (RFV) : Mr Ole Settergen, économiste

Institut national pour la vie professionnelle (National Institute for Working Life) (Arbetslivsinstitutet) : Dr. Margareta Torgén

Administration du marché du travail suédois (Arbetsmarknadsverket) : Mr Tord Strannefors, Responsable des études et prévisions

Syndicats patronaux et de salariés

Confédération des entreprises suédoises (Svenskt Näringsliv) :

Ms Gunilla Sahlin, Chargée de mission (marché du travail, gestion des âges...)

Mr Ingvar Backle, Chargé de mission (marché du travail, retraite, assurances...)

Mr Fabian Wallen, Économiste (conjoncture...)

Syndicat des travailleurs municipaux suédois (Swedish Municipal Workers' Union) : Ms Annelie Nordström

Confédération suédoise des employés (TCO) : Mr Roland Spånt, chief economist

Confédération suédoise des Associations professionnelles (SACO) : Mr Harald Martensson et Mr Ossian Wennström

Confédération des syndicats suédois (LO) : Ms Monika Arvidsson, Economiste ; Ms Anna-Kirsti Löfgren, Chargée de mission (marché du travail...)

Universitaires

Mr Mårten Palme, Economiste : Université de Stockholm, Department d'économie

Employeurs et entreprises

Association suédoise des autorités locales (Kommunförbundet) : Mr Hans Olsson

Fédération suédoise des Conseils de comtés (Landstingsförbundet) : Ms Barbro Emriksdotter, chef de projet

Entreprise Comex : Mme Rita Koskinen
Directrice des ressources humaines

Entreprise Ericsson : M.Bo Eriksson, directeur

Entreprise Lexel Schneider Electric : Mr Lennart Kagevik
Mr Bernard Quancard

Entreprise Waterfall : Mr Anders Nilsson, directeur des ressources humaines of competence planning ; Mr Per-Olof Karlström, juriste; Mr Nils Friberg, conseiller senior.

Entreprise « Arla Foods » : Mr Lars Gardhage, directeur de la laiterie de Kallhäll