

# MARCHÉ DU TRAVAIL ET EMPLOI DES SENIORS EN SUÈDE

**Vincent Touzé \***

*Département des études de l'OFCE et IEP de Lille*

Le « modèle » suédois est particulièrement attractif car il a bien résisté aux chocs des années 1970 et 1990. En particulier alors que la crise de 1993 a été particulièrement virulente, entraînant une récession majeure et une très forte augmentation du chômage, les évolutions qui ont suivi ont été très favorables, combinant nette reprise de l'activité, retour rapide au plein emploi et remontée des taux d'emploi des seniors. La Suède a ainsi montré sa capacité à réguler efficacement la conjoncture tout en améliorant ses performances structurelles dans un contexte où le vieillissement de la population constitue le défi principal pour la plupart des pays développés.

Sur le plan économique, la crise du début des années 1990 a affecté l'emploi à deux niveaux : elle a entraîné des pertes d'emploi et une hausse du taux de chômage qui ont réduit les opportunités professionnelles, ce qui a pu décourager l'offre de travail (effet de flexion). Mais, les politiques économiques mises en œuvre dans les années 1990 ont été particulièrement réactives, tant sur le plan budgétaire que monétaire (dévaluation et désinflation compétitive), ce qui a favorisé le retour à une croissance forte. Cette dernière a été bénéfique à l'emploi, et en particulier à l'emploi des seniors. Nos estimations montrent que la sensibilité du taux d'emploi à la conjoncture varie selon les classes d'âge et que les 60-64 ans sont plus particulièrement sensibles.

Sur le plan institutionnel, le vieillissement de la population suédoise a conduit les gouvernements à réformer le système de retraite. Les différentes mesures ont déjà eu des effets visibles puisque le nombre de pensions d'invalidité a diminué, le taux de temps partiel des seniors a fortement chuté et le taux d'emploi des 60-64 ans s'est fortement accru sur la période 1999-2005.

Sur le plan structurel, le marché du travail suédois présente au moins trois spécificités qui sont en mesure de favoriser l'employabilité des travailleurs seniors. Le niveau de salaire moyen des 55-65 ans ne paraît pas plus élevé que celui des quadragénaires. L'accès à la formation continue croît avec l'âge, ce qui peut faciliter la mobilité professionnelle. Enfin, la loi de 1974 sur la « sécurité de l'emploi » a instauré une règle « premier entré, dernier sorti » qui rend plus difficile le licenciement des travailleurs les plus anciennement présents dans l'entreprise.

**Mots clés :** Suède. Marché du travail. Senior.

\* Cet article est la version révisée d'un chapitre réalisé dans le cadre d'un rapport pour le Conseil d'orientation des retraites. Je tiens à remercier Lucy apRoberts et Marco Geraci, mes deux rapporteurs successifs auprès du Secrétariat général, pour leurs précieux commentaires sur des versions préliminaires du texte.

vincent.touze@ofce.sciences-po.fr

Cet article est consacré à l'examen des facteurs qui expliquent les performances du marché du travail et l'évolution de l'emploi des seniors en Suède sur la période 1980-2005. Il comprend quatre parties.

La première partie décrit l'évolution du taux d'emploi en Suède. Cette analyse montre que le taux d'emploi global est particulièrement élevé en comparaison de la moyenne européenne. Son évolution a fluctué en fonction de la conjoncture. On observe une importante baisse pendant la crise du début des années 1990 puis une lente remontée à partir de 1997. Les variations semblent plus marquées pour les 60-64 ans que pour les autres classes d'âge.

La deuxième partie dresse le bilan de la situation conjoncturelle et de son influence sur l'emploi. Sur la période 1980-2005, la conjoncture suédoise affiche une certaine variabilité du taux de croissance ainsi que l'apparition d'un chômage de masse au début des années 1990 qui coïncide en partie avec le début de réformes structurelles d'envergure. Ce chômage de masse est associé à une forte contraction de l'offre de travail qui a particulièrement touché les seniors. Toutefois, le modèle suédois connaît une véritable renaissance depuis le milieu des années 1990. Cette situation de retour de la croissance d'abord puis d'un faible taux de chômage est probablement attribuable à une forte réactivité de la politique économique et à une capacité de mise en œuvre de réformes structurelles importantes. Depuis 2003, le taux de chômage a augmenté dans un contexte de croissance soutenue. Cette hausse du chômage n'a pas affecté le taux d'emploi des seniors et révèle même une hausse de leur taux d'activité.

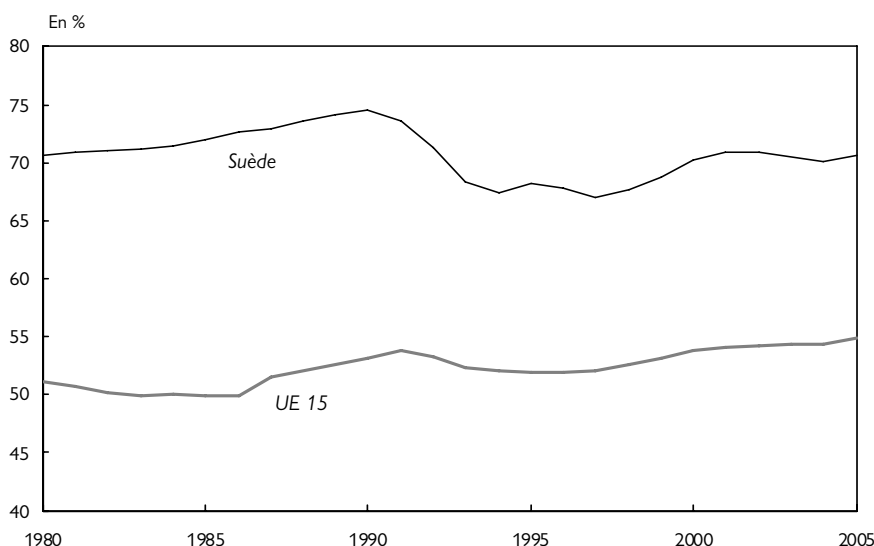
La troisième partie concerne les institutions de retraite et leurs réformes pour faire face au vieillissement de la population et à l'accroissement prévisible des dépenses sociales. Dans les années 1990, les gouvernements vont adopter différentes mesures qui visent à encourager une activité professionnelle plus longue, en appliquant notamment une règle de calcul qui relie explicitement le montant de la pension aux cotisations accumulées, et à temps plein (suppression du caractère généreux de la retraite à temps partiel).

Enfin, dans une dernière partie, on montre que le marché du travail suédois présente différentes particularités structurelles qui peuvent être favorables à un certain maintien des seniors dans l'emploi, notamment un profil de salaire qui augmente peu ou pas après 45 ans, un haut niveau de formation continue des seniors ainsi qu'un cadre juridique des licenciements qui pénalise plutôt les derniers entrés dans l'entreprise et donc les plus jeunes.

## I. Étude descriptive de l'évolution du taux d'emploi depuis 1980

Le taux d'emploi global (population âgée de plus de 25 ans) en Suède est l'un des plus élevés d'Europe. La comparaison avec la moyenne européenne (Union européenne à 15) montre un important écart de 15 à 20 points (graphique 1). Cet écart s'est légèrement résorbé après l'apparition d'un chômage de masse en 1993. En 2005, le taux d'emploi est d'environ 70 % en Suède contre environ 55 % dans l'Union européenne à 15.

1. Taux d'emploi global



Source : OCDE.

L'évolution du taux d'emploi peut être nuancée selon l'âge et le genre.

Le profil d'évolution du taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans est semblable à celui des 25-54 ans. On distingue quatre périodes (graphique 2a) :

- Dans les années 1980, le taux d'emploi est relativement stable avec une légère tendance baissière (environ 86 % en moyenne pour les 55-59 ans, 65 % pour les 60-64 ans et 90 % pour les 25-54 ans) ;
- De 1991 à 1993 (période de crise avec l'apparition d'un chômage massif), le taux d'emploi diminue brutalement (baisses d'environ

8 points pour les 55-59 ans, 11,6 points pour les 60-64 ans et 11 points pour les 25-54 ans) ;

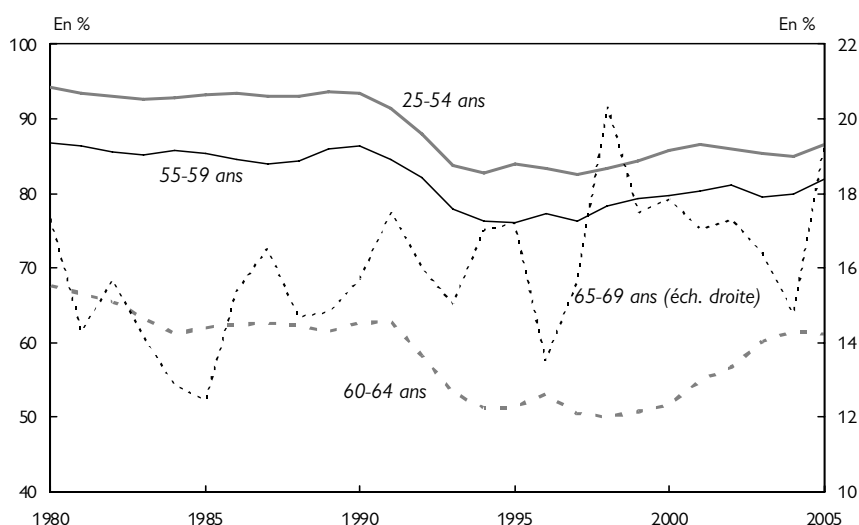
— De 1993 à 1997, il se stabilise autour de 77 % pour les 55-59 ans, 52 % pour les 60-64 ans et 83,3 % pour les 25-54 ans ;

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

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

Globalement, le taux d'emploi masculin diminue fortement avec l'âge. Les baisses sont respectivement d'environ 6 points (moyenne sur la période 1995-2005), 24 points et 38 points lors des passages aux classes d'âge 55-59 ans, 60-64 ans et 65-69 ans.

2a. Taux d'emploi des hommes



Source : OCDE.

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

— Dans les années 1980, le taux d'emploi des femmes augmente fortement : 10 points pour les 55-59 ans (68,6 % en 1980 et 78,8 % en

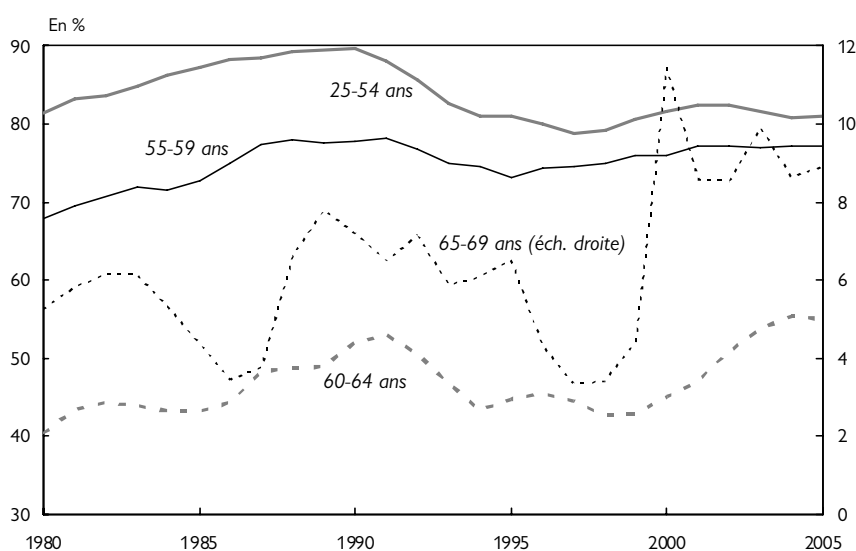
1990), 12 points pour les 60-64 ans (41,2 % en 1980 et 53,4 % en 1990) et 8 points pour les 25-54 ans (81,5 % en 1980 et 89,6 % en 1990). Ces différences d'accroissement des taux d'emploi révèlent vraisemblablement un effet générationnel puisque les femmes issues des générations les plus anciennes étaient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

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

— Par la suite, à la fin des années 1990, le taux d'emploi remonte légèrement (+ 1,4 points pour les 55-59 ans et + 1,8 points pour les 25-54 ans entre 1997 et 2000). Celui des 60-64 ans s'accroît même très nettement (+ 11 points entre 1998 et 2003).

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

2b. Taux d'emploi des femmes



Source : OCDE.

À l'instar des hommes, l'avancée dans l'âge des femmes s'accompagne d'une forte baisse du taux d'emploi. Les baisses sont respectivement d'environ 5 points (moyenne sur la période 1995-2005), 27 points et 36 points lors des passages aux classes d'âge 55-59 ans, 60-64 ans, 65-69 ans.

## 2. L'influence d'un contexte conjoncturel : déclin et renaissance d'un modèle de prospérité

### 2.1. Le bilan conjoncturel

Depuis 1980, cinq épisodes conjoncturels ont marqué l'économie suédoise (Touzé, 2007) :

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

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

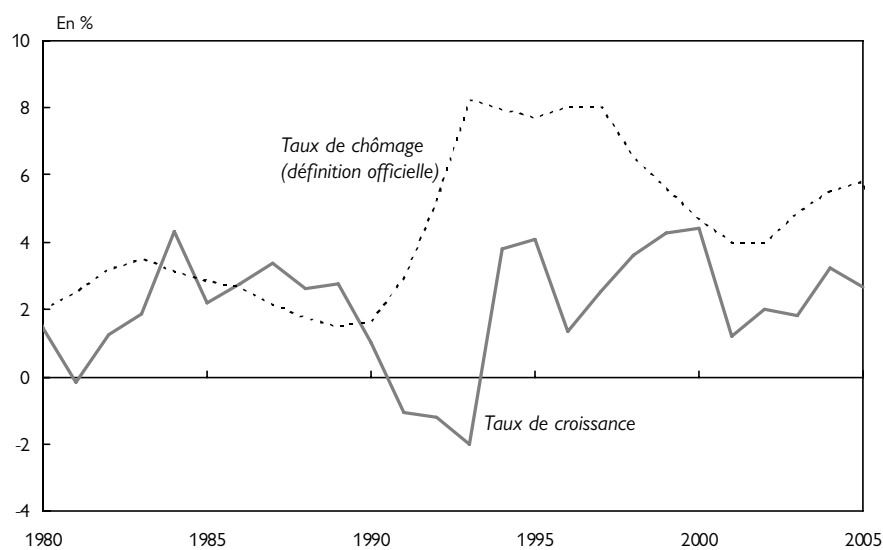
(3) *Sévère récession* : en 1990, le taux de croissance du PIB a fortement diminué et il devient négatif l'année suivante. La récession s'installe pour une durée de trois ans, et l'année 1993 en sera le moment le plus marqué avec un recul record de 2 % du PIB. En quatre années, le taux de chômage va atteindre un premier sommet de 8,2 % en 1993 alors qu'il était inférieur à 2 % en 1990. En 1993, le taux de réalisation des capacités potentielles de production est inférieur à 93 %. La Suède connaît alors l'une des plus sévères crises d'après-guerre, qui est principalement induite par une crise immobilière et bancaire et qui est accentuée par un affaiblissement de la demande mondiale.

(4) *Forte reprise* : la période qui va suivre, de 1994 jusqu'en 2002, correspond à une renaissance progressive et soutenue de l'économie

suédoise avec un taux de croissance moyen de 3 %. Le taux d'investissement privé est en augmentation depuis 1995 et le taux de chômage diminue fortement (4 % en 2002) après avoir atteint un second sommet en 1997. L'économie fonctionne de nouveau à plein régime sans pour autant connaître le retour d'un taux d'inflation élevé (1,7 % en moyenne).

(5) *Croissance molle* : depuis 2003, le taux de chômage augmente légèrement : 4,9 % en 2003, 5,5 % en 2004 et 5,8 % en 2005. Cette remontée du chômage ne résulte pas d'une forte baisse du taux de croissance économique (2,6 % en moyenne sur la période 2002-2005), ni d'une insuffisance de la demande car le taux de réalisation de la production potentielle reste élevé mais probablement d'un accroissement de l'offre de travail et de contraintes productives. Ce contexte de croissance « molle » a valu une sanction électorale, le 17 septembre 2006, au gouvernement Persson qui était en place depuis douze ans.

### 3. Croissance et chômage



Source : OCDE.

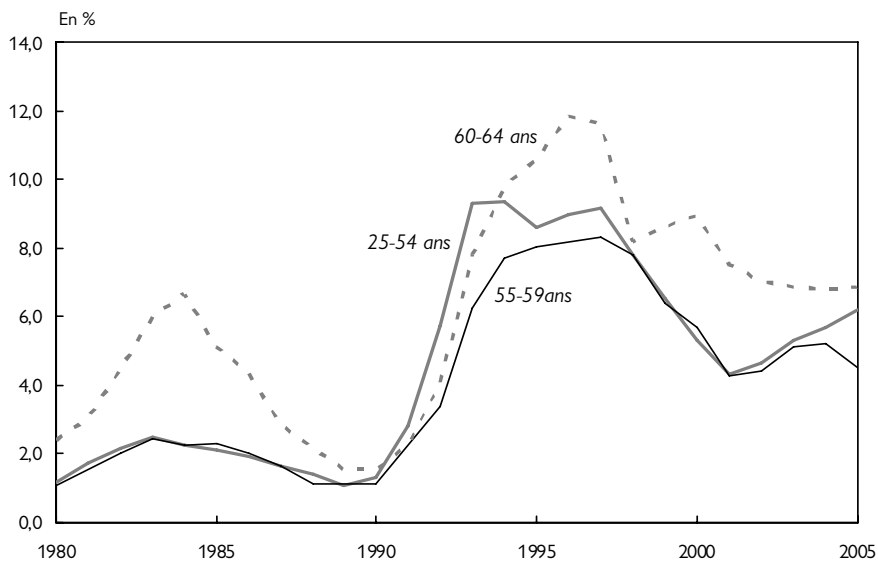
## 2.2. Incidence de la conjoncture sur le chômage par classe d'âge

Comme le montre l'analyse qui précède, l'évolution du chômage est liée au contexte conjoncturel (graphique 3). Un bilan par âge montre que l'évolution du taux de chômage des hommes âgés de 55-59 ans ne se démarque pas fortement de celle des 25-54 ans (graphique 4a) : légère augmentation lors de la crise du début des années 1980, légère

baisse par la suite, importante hausse lors de la récession du début des années 1990, baisse à partir de 1997 jusqu'en 2001 puis remontée par la suite. En 2005, on observe un décrochage car le taux de chômage des 55-59 ans diminue tandis que celui des 25-54 ans s'accroît. En revanche, le taux de chômage des 60-64 ans a été plus réactif (hausse d'environ 4 points) lors de la crise du début des années 1980 ainsi que pendant la récession du début des années 1990 (hausse d'environ 10 points). Il baisse depuis 1996. Si on relie le niveau moyen du taux de chômage (moyenne sur la période 1995-2005) aux classes d'âge, on observe une relation non uniforme de type courbe en U : 6,6 % pour les 25-54 ans, 6,2 % pour les 55-59 ans et 8,6 % pour les 60-65 ans.

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

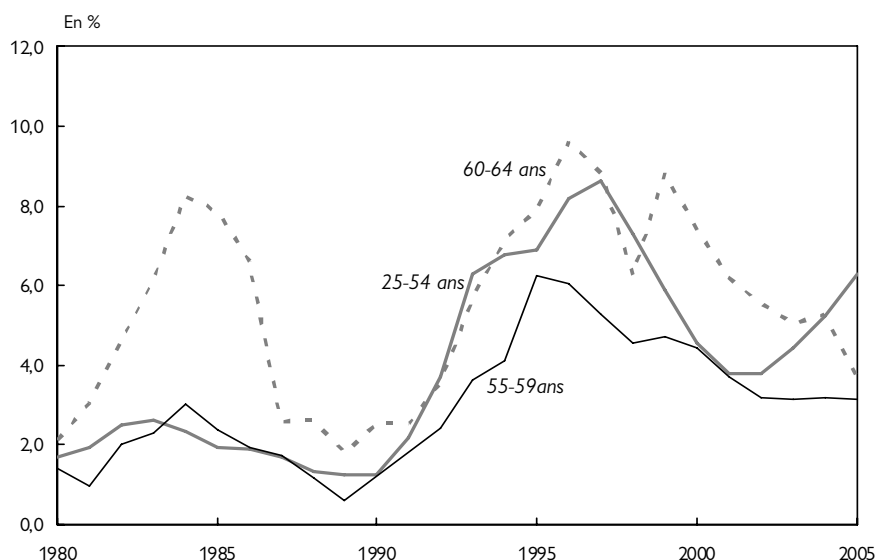
4a. Taux de chômage des hommes



Source : OCDE.



4b. Taux de chômage des femmes



Source : OCDE.

Des estimations économétriques de la sensibilité de la variation du taux de chômage au taux de croissance économique (relation de type « loi d'Okun ») confirment ces propriétés (tableau 1). La conjoncture mesurée à l'aide du taux de croissance explique une part plus élevée de la variation du taux de chômage chez les hommes que chez les femmes. Le  $R^2$  ajusté est ainsi compris entre 65,6 % (60-64 ans) et 79,2% (25-54 ans) tandis que pour les femmes, le  $R^2$  ajusté varie entre 53,9% (60-64 ans) et 66,4 % (25-54 ans). On remarque également que la conjoncture semble frapper avec plus de retard les travailleurs seniors par rapport aux 25-54 ans. À l'issue de différentes estimations économétriques, on trouve, pour les femmes, une valeur des coefficients attribués qui est statistiquement significative pour des retards d'une et trois années pour les 25-54 ans, de deux années pour les 55-59 ans et de trois années pour les 60-64 ans. Le coefficient attribué à l'année courante n'est pas significatif pour la classe d'âge 55-59 ans. Pour les hommes, des retards d'une et deux années (respectivement une et trois années) sur le taux de croissance fournissent la meilleure contribution à la variance pour les classes d'âge 55-59 ans (respectivement 60-64 ans). Pour les 25-54 ans, la meilleure estimation est obtenue pour un retard d'une année. Le coefficient attribué au taux de croissance de la période courante est significatif pour toutes les classes d'âge mais il est nettement plus faible pour les 55-64 ans que pour les 25-54 ans. La somme cumulée des coefficients attribués au taux de croissance (mesure d'un choc permanent) est la plus faible pour la classe d'âge

55-59 ans. Cette singularité est très nette chez les femmes. En revanche, la somme cumulée est la plus élevée pour la classe d'âge 60-64 ans. Cette catégorie d'âge est donc la plus vulnérable à la conjoncture. Ces propriétés confirment les commentaires précédents relatifs à une relation en U entre le taux de chômage et les classes d'âge.

1. Estimations de la sensibilité de la variation du taux de chômage au taux de croissance

	Variation du taux de chômage					
	Femmes			Hommes		
	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Taux de croissance (année courante)	- 0,338 (- 4,45)		- 0,302 (- 2,14)	- 0,427 (- 6,33)	- 0,216 (- 3,60)	- 0,287 (- 2,44)
(t-1)	- 0,167 (- 2,23)			- 0,245 (- 3,64)	- 0,225 (- 3,48)	- 0,333 (- 2,88)
(t-2)		- 0,302 (- 5,20)			- 0,182 (- 3,12)	
(t-3)	- 0,178 (- 2,69)		- 0,628 (- 4,62)			- 0,467 (- 4,57)
<b>Total coefficient</b>	<b>0,683</b>	<b>0,302</b>	<b>0,930</b>	<b>0,672</b>	<b>0,623</b>	<b>1,01</b>
Constante	1,65 (6,45)	0,699 (4,50)	1,91 (3,73)	1,61 (8,91)	1,436 (8,12)	2,42 (6,12)
R <sup>2</sup>	71,0 %	55,1 %	53,9 %	80,9 %	80,2 %	70,3 %
R <sup>2</sup> ajusté	66,4 %	53,1 %	49,2 %	79,2 %	77,3 %	65,6 %
DW	0,907	2,15	1,98	1,27	2,09	2,21

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

On peut voir dans ces différentes estimations une conséquence pratique des règles de licenciement qui privilégient les travailleurs les plus anciennement présents dans l'entreprise, ce qui peut signifier que la conjoncture frappe moins (les 55-59 ans) ou surtout plus lentement (les 60-64 ans) les travailleurs seniors.

La croissance économique n'est pas le seul facteur explicatif des variations du taux de chômage. De nombreux autres facteurs sont susceptibles d'influencer certaines formes de chômage. À ce titre, la théorie économique met particulièrement en avant toutes les formes de rigidités sur le marché du travail et les modes d'indemnisation du chômage. Concernant ce dernier point, la théorie du « job search » retient d'ailleurs l'idée que la durée d'indemnisation et le taux de remplacement sont les éléments clé de l'arbitrage sous-jacent à l'acceptation d'un emploi pour un individu au chômage. Une telle relation reste très difficile à estimer. Toutefois, il est intéressant de noter qu'en Suède,

la durée d'indemnisation augmente avec l'âge. Sur ce point, Richardson et van den Berg (2006) soulignent que « les personnes de plus de 55 ans peuvent recevoir des indemnités chômage pendant 450 jours (au lieu de 300 jours<sup>1</sup> pour ceux âgés entre 25 et 55 ans) ».

### 2.3. Incidence du chômage sur l'offre de travail : l'effet de flexion joue

Les perspectives d'embauche influent sur le moral de la population inemployée, ce qui n'est pas sans incidence sur ses choix d'entrée ou de sortie du marché du travail (effet de flexion). Ainsi, la baisse du taux de chômage, qui s'observe depuis 1998, a facilité l'insertion professionnelle et encouragé l'entrée sur le marché du travail (hausse des taux d'activité). À l'inverse, la période de récession du début des années 1990 a certainement provoqué un découragement massif puisqu'on constate une amplification de la baisse du taux d'activité pour les hommes et un début de baisse pour les femmes.

L'estimation de la sensibilité du taux d'activité au taux de chômage, sur la période 1980-2005 semble confirmer l'existence d'un tel effet de flexion (tableau 2). Si on élimine une composante tendancielle à l'aide d'une variable temporelle qui mesure de façon logarithme l'évolution du temps, le coefficient estimé par les MCO est négatif et toujours statistiquement significatif. Suivant les classes d'âge et le genre, il est compris entre  $-0,27$  et  $-0,8$ .

Si on compare les coefficients de sensibilité au taux de chômage par rapport à ceux observés pour l'ensemble de la population, un âge plus élevé pour les hommes semble traduire une plus forte sensibilité au chômage (coefficient croissant en valeur absolue). Pour les femmes, la valeur de ce coefficient évolue de façon non uniforme :  $-0,65$  pour les 25-54 ans,  $-0,51$  pour les 55-59 ans et  $-0,8$  pour les 60-64 ans.

Sur la période 1980-2005, la variable temporelle révèle une tendance baissière pour les hommes ( $-1,43$  pour les 55-59 ans,  $-0,68$  pour les 60-64 ans et  $-2,26$  pour les 25-54 ans) et une tendance haussière pour les femmes ( $4,1$  pour les 55-59 ans,  $4,1$  pour les 60-64 ans et  $1,26$  pour les 25-54 ans). Ces profils baissiers et haussiers reflètent probablement deux tendances longues que sont l'augmentation de la préférence pour le loisir des hommes et l'ouverture accrue du marché du travail aux femmes. Ces tendances longues croissent selon les classes d'âge tant pour les hommes que pour les femmes. Cette propriété peut résulter d'un effet cohorte : les plus anciennes générations d'hommes (respectivement femmes) travaillaient plus (respectivement moins) que les générations actuelles.

1. Environ 14 mois. Le taux de remplacement du dernier salaire est d'environ 80 % du revenu brut.

La volatilité expliquée de l'évolution des taux d'activité des seniors par le chômage et la composante tendancielle est importante puisque la valeur des ratios de R<sup>2</sup> ajusté est élevée : 91,8 % pour les femmes de 55-59 ans, 63,1 % pour les femmes de 60-64 ans, 73,6 % pour les hommes de 55-59 ans et 55,6 % pour les hommes de 60-64 ans.

2. Estimations économétriques de la sensibilité du taux d'activité au taux de chômage

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

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

## 2.4. La mise en œuvre de politiques économiques régulatrices

### 2.4.1. La politique budgétaire

L'étude réalisée par Touzé (2007) sur l'économie suédoise depuis 1970 montre que la politique budgétaire est particulièrement réactive au cycle économique. Le coefficient de corrélation entre déficit de production et déficit public est égal à 0,88 sur la période 1970-2005. Une estimation économétrique montre également que toute dégradation permanente de 1 point de PIB de la production par rapport à son niveau potentiel est associée à un accroissement moyen permanent du déficit public d'environ 1,6 point du PIB. Le caractère contra-cyclique du déficit public résulte de la présence d'importants stabilisateurs automatiques et de choix politiques pour soutenir la demande globale.

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

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

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

La période 1988-1991 correspond à une période de hausse des dépenses publiques totales dans un contexte d'augmentation du TPO. La hausse des dépenses publiques non sociales traduit la volonté de relancer l'activité, mais le contexte semble malheureusement plutôt traduire des tensions sur l'offre et est donc plutôt inflationniste. Une croissance insuffisante et une forte hausse du taux d'inflation sans baisse du chômage pèseront lourd lors des élections de 1991. Le gouvernement Carlsson va perdre le scrutin

La stratégie du gouvernement de centre-droit de Carl Bildt (1991-1994) sera compromise par la crise du début des années 1990. Ce gouvernement ne sera pas en mesure de contenir l'explosion du déficit public en 1993, qui atteint presque 12 % du PIB à cause de l'activation des stabilisateurs automatiques, parce qu'il fallait bien soutenir l'activité et parce que la baisse des impôts souhaitée par le gouvernement sur cette période ne fera que creuser l'écart entre les dépenses et les recettes publiques. La politique du gouvernement de centre-droit sera sévèrement sanctionnée en 1994 bien que le retournement conjoncturel soit déjà observable.

Le retour au pouvoir d'un gouvernement social-démocrate à partir de 1994 se traduira par une hausse de la fiscalité et une baisse du poids des dépenses publiques dans le PIB (baisse d'environ 15 points) jusqu'à sa stabilisation en 2000 à environ 57 %. Durant cette période, la baisse des dépenses sociales va être de 4 points de PIB et celles des autres dépenses publiques de 12 points. En 1994, Göran Persson, alors ministre des Finances du gouvernement d'Ingvar Carlsson, puis premier ministre en 1996, décide de réduire le nombre de fonctionnaires. La mise en place de nouvelles pratiques budgétaires vise à rendre les administrations plus économes. Avec le retour de la croissance, une baisse soutenue des dépenses publiques par rapport au PIB conjointe à une hausse du TPO permet un rééquilibrage progressif des finances publiques. En 1998, l'équilibre budgétaire est atteint. Avec le retour de la croissance, le gouvernement central décide de baisser les impôts en 2001 et en 2002, mais cette baisse est pour partie compensée par une augmentation des impôts régionaux décidée en 2002 et 2003.

### 2.4.2. La politique monétaire

La Banque centrale de Suède (*Riksbank*) n'a engagé que tardivement une véritable lutte contre l'inflation, et a pratiqué une politique de taux de change assez active. Les dévaluations de la couronne suédoise (septembre 1981, octobre 1982 et novembre 1992 pour les plus importantes) ont fortement amélioré la compétitivité-prix des produits suédois, ce qui a pu favoriser les exportations et, donc, soutenir l'économie nationale (Lindbeck, 1997). Depuis la dévaluation de la fin 1992, la Suède connaît une situation particulièrement enviable d'excédent commercial vis-à-vis du reste du monde.

En comparant l'évolution du taux d'intérêt réel de court terme avec une règle monétaire de type Taylor, Touzé (2007) montre qu'après une succession de politiques tantôt restrictives tantôt accommodantes, une véritable politique monétaire désinflationniste est amorcée au début des années 1990, ce qui a probablement permis de faire chuter le taux d'inflation à un niveau proche de 2 %. Pendant la récession du début des années 1990, la politique monétaire n'est donc pas particulièrement accommodante en matière de taux d'intérêt directeur. Toutefois, cette politique de désinflation a probablement conforté la compétitivité induite par la dévaluation de la couronne suédoise. En ce sens, elle a donc pu soutenir la demande globale. Depuis 2000, la politique monétaire est jugée comme plutôt neutre et on observe une stabilité du taux de change par rapport à l'euro.

### 2.4.3. Les principales politiques structurelles

En plus de choix stratégiques d'investissement public et d'autres aspects réglementaires, les politiques structurelles (Touzé, 2007) ont aussi concerné le marché du travail et la réforme de l'État.

Les politiques économiques concernant le marché du travail ont visé :

— À encourager la création de richesse, notamment grâce à la réforme fiscale de 1991 qui a permis de ramener le taux marginal d'impôt supérieur proche de 80 % à moins de 60 %.

— À lutter contre le chômage structurel en menant des politiques en faveur de la demande de travail (mesures fiscales d'incitations à l'embauche), de l'offre de travail (préservation et valorisation de l'employabilité des chômeurs) et d'un meilleur appariement (requalification, aide à la mobilité géographique). En 1990, les dépenses de politiques de l'emploi représentent 2,2 % du PIB en moyenne. D'après Erixon (2005), elles ont augmenté pendant la récession (environ 3 % en 1992 et 1993), puis elles n'ont cessé de diminuer<sup>2</sup> après 1994.

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

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

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

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

Quant à la réforme de l'État, elle a essentiellement cherché :

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

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

— À réformer le régime de retraite de base en introduisant un principe de contribution définie et une dose de capitalisation.

### 3. D'importantes réformes visant à encourager une durée d'activité plus longue et à plein temps

#### 3.1. Un vieillissement anticipé

Avant le vote au Parlement de la réforme des retraites de 1994, le ministère des Finances pronostiquait une hausse de 27 % des cotisations pour satisfaire les promesses de pension à l'horizon 2015 (Sunden, 2004). Cette hausse anticipée traduisait la sensibilité du financement des retraites par répartition au vieillissement de la population. D'après les projections démographiques réalisées par l'office suédois de statistiques (SCB), le taux de dépendance démographique (ratio de la population âgée de plus de 65 ans par rapport aux 20-64 ans) pourrait même augmenter d'environ 50 % entre 2000 et 2040 (tableau 3), ce qui fragilise considérablement le financement par répartition.

3. Ratio de dépendance démographique (plus de 65 ans/20-64 ans)

En %.

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

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

#### 3.2. Architecture du système de retraites et bilan des réformes

Le système de retraite suédois repose sur trois piliers :

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



Parallèlement à ces trois piliers, deux autres pensions attribuées pour des départs avant 65 ans sont en mesure d'influencer l'activité des seniors :

— Un dispositif spécifique de retraite à temps partiel (les individus restent alors comptabilisés dans la population active) qui a été supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1999 ;

— La pension invalidité dont l'attribution dépend d'un critère qui peut être plus ou moins souple.

### 3.2.1. Un régime public profondément réformé

#### a) Principes de la réforme

Le régime public de retraite de base a été réformé dans les années 1990. Le principe de la réforme des retraites en Suède a été voté au Parlement en 1994. Ses modalités ont été définies en 1998 et elles sont appliquées progressivement à compter de 2001 : les générations nées avant 1938 ne sont pas concernées par le nouveau système ; la génération née en 1938 touchera 20 % d'une « pension nouveau système » et 80 % d'une « pension ancienne réglementation » enfin les générations nées à partir de 1954 toucheront 100 % de la « pension nouveau système ». Globalement la réforme vise à pérenniser la solvabilité du système de retraite et à garantir un niveau suffisant des pensions futures en proposant des incitations financières pour des départs en retraite plus tardifs. La progressivité de la mise en place de la nouvelle réglementation implique que l'effet éventuel sur les taux d'activité ne peut être que progressif.

L'ancien système<sup>3</sup> reposait sur deux composantes : une pension forfaitaire non contributive pour tous indépendante des cotisations payées (*folkpension*) et une pension contributive dépendante de la carrière salariale de chaque retraité (*allmän tilläggspension*, ATP). Le régime ATP a été créé en 1960 car la prestation forfaitaire était jugée insuffisante. Ce régime nécessite 30 ans de couverture pour faire valoir le droit à une pension complète à 65 ans (67 ans avant 1976), à savoir environ 60 % de la moyenne des 15 meilleures années de salaire en dessous d'un plafond. Le plafond de revenu est exprimé comme 7,5 fois un montant indexé sur le taux d'inflation. En parallèle, le système disposait d'un fonds de réserve<sup>4</sup> qui était supposé recevoir les excédents de cotisation en vue du paiement des retraites des *baby-boomers* (Vernière, 2001).

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

4. D'après Vernière (2001), ce fonds est important et représentait environ 31 % du PIB en 1999.

La réforme substitue un principe de contribution définie à un principe de pension définie et elle crée une pension de base financée par capitalisation. Le nouveau système fournit désormais aux salariés une retraite basée sur l'accumulation d'une épargne sur deux comptes individuels. Une cotisation retraite<sup>5</sup> de 16 % alimente un compte de retraite financée par répartition (compte « notionnel ») et une cotisation de 2,5 % alimente un compte d'épargne capitaliste, à savoir des fonds agréés par l'État qui permettent le versement d'une rente actuarielle à l'âge de la retraite. Le montant de la retraite par répartition est également calculé en appliquant des règles actuarielles au montant de capital « notionnel » qui tiennent compte de l'espérance de vie de la génération et d'un taux de rendement implicite compatible avec l'équilibre budgétaire entre pensions versées et recettes (cotisations reçues et disponibilités sur le fonds de réserve). À l'origine, la règle suivante d'indexation de la retraite notionnelle devait seule s'appliquer (Geraci, 2003) :

$$\begin{aligned} & \text{Taux de croissance de la pension notionnelle} = \\ & \text{Taux d'inflation} + (\text{Taux de croissance du revenu moyen par tête} - 1,6) \end{aligned}$$

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

La retraite publique tient désormais compte de la durée de cotisation, de la durée de la retraite et des montants cotisés. Chaque individu peut prétendre recevoir une pension à partir de 61 ans, mais les années supplémentaires ouvrent droit à des majorations calculées selon des règles actuarielles. Il est également possible de toucher une retraite à temps partiel.

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

5. Le taux de cotisation total de 18,5 % est payé pour moitié par l'employeur et pour moitié par le salarié. Le maintien constant à 16 % d'un taux de cotisation par répartition dans le temps traduit la volonté de satisfaire un principe d'équité fiscale entre les générations.

Pendant la période de transition, l'ancien système de retraite par répartition est rattaché au budget de l'État.

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

*b) Effets attendus de la réforme*

Le premier effet attendu de la réforme sur les finances publiques suédoises est une stabilisation du poids relatif de la dépense publique en matière de coût des retraites du régime de base. Une projection réalisée à l'aide du modèle de microsimulation dynamique<sup>6</sup> SESIM, modèle développé par le ministère des Finances (Flood, 2004), prévoit après réforme une très faible augmentation du poids de la dépense dans le PIB alors que sans réforme, la dépense publique aurait évolué au gré de la dégradation du ratio de dépendance (*supra*). Le compte central pronostique une augmentation de la dépense publique de l'ordre de 0,8 point de PIB sur la première moitié du siècle (10,4 % du PIB en 2005 vs. 11,2 % en 2050). Les scénarios les plus pessimistes prédisent respectivement un accroissement supplémentaire de la dépense publique de 0,4 ou 0,3 point avec des hypothèses de durée de vie plus longue ou de productivité plus faible.

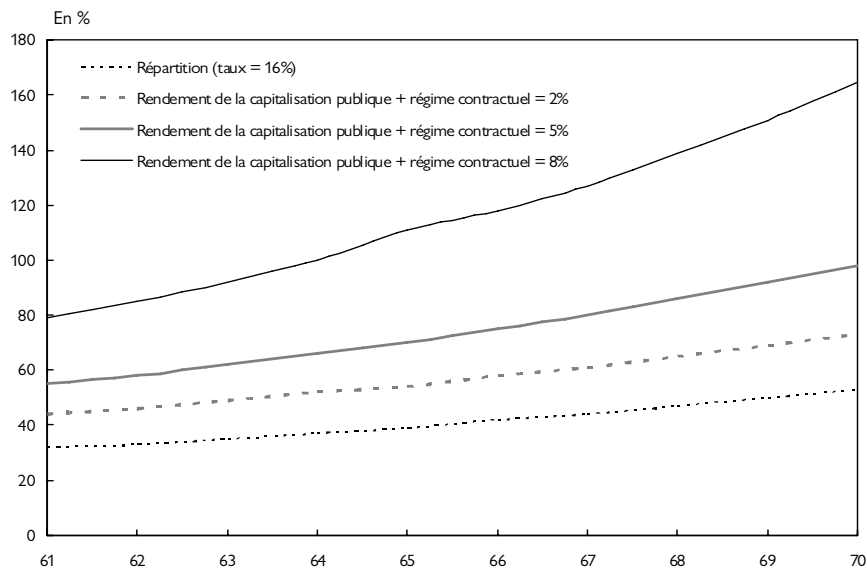
Cette réforme de la pension de base vise à pérenniser les finances publiques mais aussi à maintenir le niveau de vie des seniors en encourageant une plus longue durée d'activité. Sur ce point, Palmer et Wadensjö (2004) simulent quelle est l'évolution du taux de remplacement du dernier salaire selon le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

Cette simulation montre à quel point la pente est importante et comment la sensibilité du taux de remplacement au taux de rendement de la capitalisation est forte. Si on normalise à 100 le taux de remplacement à 65 ans, une retraite précoce à 61 ans peut conduire à un taux inférieur de 20 à 30 % tandis qu'une retraite tardive vers 70 ans

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

peut signifier une majoration de 35 à 50 %. Pour le seul régime par répartition, le malus est d'environ 18 % à 61 ans tandis que le bonus est en moyenne de 6 % par année supplémentaire après 65 ans.

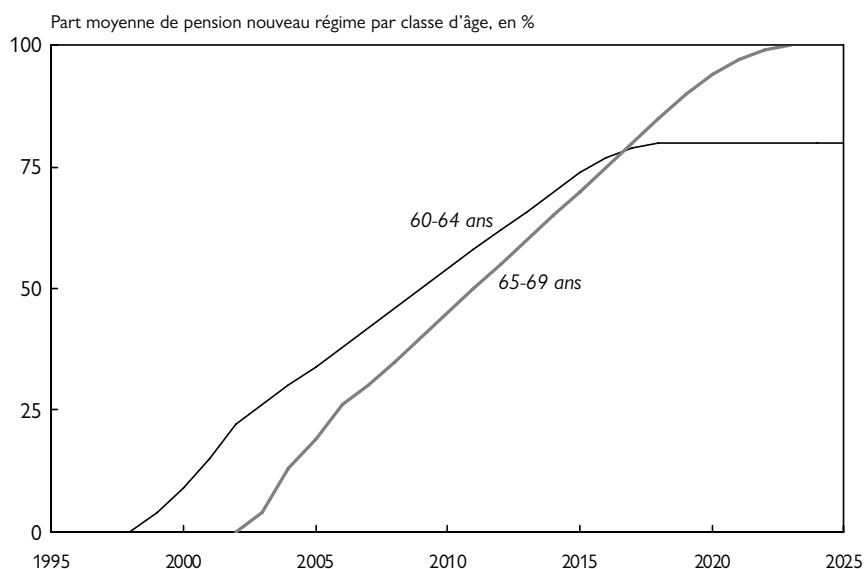
### 5. Taux de remplacement du dernier salaire



Note : Estimations réalisées pour un individu né en 1970 selon différents scénarios de rendement de la retraite par capitalisation et d'âge de départ en retraite.  
 Source : Palmer et Wadensjö (2004).

Comme mentionné précédemment, l'effet de la réforme des retraites est progressif dans le temps. La génération née en 1938 est la première génération concernée et elle peut prétendre à 20% d'une pension nouveau régime. La réforme est donc en mesure d'influencer ses arbitrages en matière de départ à la retraite dès l'âge de 61 ans, c'est-à-dire en 1999. Pour la génération née en 1939 et qui atteint l'âge de 61 ans en 2000, la part de pension nouveau régime est de 25 %, etc. Si on calcule pour 2005 la part de la pension nouveau régime pour la classe d'âge 60-64 ans, on trouve une moyenne de 34 %. Pour la classe d'âge 65-69 ans, cette part moyenne est 19 %. L'effet de la réforme s'étend ainsi jusqu'en 2018 pour la classe d'âge 60-64 ans (plafond à 80 %) et 2023 pour la classe d'âge 65-69 ans (plafond à 100 %). Cette évolution des parts moyennes de pension nouveau régime par classe d'âge est retracée sur le graphique 6.

6. Montée en puissance de la réforme du régime public



Source : calculs de l'auteur.

4. Estimations économétriques de l'influence de la réforme des pensions retraite du régime public sur l'offre de travail (taux d'activité) des 60-64 ans.

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

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

La part moyenne de la pension nouveau régime constitue un indicateur intéressant pour estimer l'effet de la réforme des retraites sur le comportement d'offre de travail de la classe d'âge 60-64 ans<sup>7</sup>. Les estimations économétriques (tableau 4) réalisées à l'aide des MCO attribuent des coefficients positifs (0,15 pour les femmes et 0,23 pour les hommes) et statistiquement significatifs pour cet indicateur. Les coefficients calculés pour le taux de chômage et la composante tendancielle sont modifiés par rapport à l'estimation précédente mais restent statistiquement significatifs et économiquement interprétables. Il est donc possible de relier très nettement d'un point de vue statistique la hausse récente des taux d'activité des 60-64 ans à la montée en puissance de la réforme des retraites. La contribution de la montée en puissance de la réforme à l'explication de la volatilité (variance) du taux d'activité des 60-64 ans est importante puisque les  $R^2$  ajustés des équations économétriques augmentent de 10,4 points pour les femmes et 24,3 points pour les hommes.

### *3.2.2. Un régime de pensions contractuelles qui rend possibles des départs avant 65 ans.*

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

Il existe quatre catégories (tableau 5) de plans négociés de retraite (Palmer et Wadensjö, 2004 ; Eklöf et Hallberg, 2006) couvrant différents secteurs du marché du travail : les cols-bleus du secteur privé (STP), les cols blancs du secteur privé (*Industrins och handelns tilläggs pension* : ITP), les employés de l'administration publique centrale (*Statlig tjänstepension*) et les employés des administrations publiques locales (*Kommunal tjänstepension* : KTP).

À l'origine, les deux régimes du secteur privé sont financés par capitalisation. Les cotisations sont épargnées et investies dans des placements financiers. En revanche, les deux régimes du secteur public sont financés par répartition. Le régime des administrations centrales est financé à partir de cotisation sur les salaires tandis que celui des administrations locales est financé par les budgets des administrations locales. Pour les quatre régimes, le calcul des pensions repose, à l'origine, sur un principe de prestation définie.

7. Pour les 65-69 ans, l'estimation n'a pas été réalisée car la réforme ne joue qu'à partir de 2003, ce qui laisse un recul insuffisant.

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

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

Sur la période 1992-2000, Eklöf et Hallberg (2006) trouvent que 9,5 % des 60-64 ans ont bénéficié d'une retraite précoce (situations recensées où la pension contractuelle est la source principale de revenu) et seulement 1 % pour les 55-59 ans. Selon les secteurs, les taux de bénéficiaires ne sont pas les mêmes. Le taux de bénéficiaires d'une retraite précoce parmi les 60-64 ans est notamment beaucoup plus élevé dans le secteur des administrations centrales (21,5 %) et locales (11,7 %) que pour les « cols blancs » (9,5 %) et pour les « cols bleus » (2,7 %). Cette même étude estime que pendant les années 1990, l'âge moyen des retraites en Suède est environ de 63 ans.

Dans les années 1990 et jusqu'au début des années 2000, ces différents régimes contractuels ont été réformés à l'exception de celui des cols blancs (Palmer et Wadensjö, 2004 et tableau 4 basé sur leur article), pour la simple raison que son financement n'est pas concerné par la dépendance démographique. Concernant le régime des cols bleus, le principal changement a consisté à relier la pension versée à la contribution (disparition du principe de prestations définies) et à relever le taux de cotisation (3 % au lieu de 2 %). Concernant les deux régimes publics, le principal changement a été d'introduire une dose de retraite par capitalisation à contribution définie. Elle est financée grâce à un taux de cotisation (4,3 % pour les salariés des administrations centrales ; entre 3,4 % et 4,5 % pour les salariés des administrations locales). Concernant le régime des administrations locales, la pension par répartition est désormais financée à l'aide d'une cotisation sur les salaires.

5. Pensions contractuelles

Régimes		Avant réforme	Après réforme
Cols blancs	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie (principalement)	<i>Idem</i>
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans.	
	<i>Base du calcul</i>	Dernier salaire	
	<i>Taux de remplacement</i>	10 % jusqu'à 7,5 m.b. 65 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	
	<i>Principe de financement</i>	Capitalisation = Provision mathématique financée par cotisation.	
Cols bleus	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	Contribution définie
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans.	Néant
	<i>Base du calcul</i>	Moyenne des trois meilleures années sur les cinq années entre 55 et 59 ans.	
	<i>Taux de remplacement</i>	10 jusqu'à 7,5 m.b.	
	<i>Principe de financement</i>	Capitalisation = Fonds de réserve financé par des cotisations.	
Administrations centrales	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans.	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Base du calcul</i>	Salaires moyen des cinq dernières années.	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Taux de remplacement</i>	10 % jusqu'à 7,5 m.b. 65 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Principe de financement</i>	Régime par répartition financé par cotisation.	<i>Idem</i> + capitalisation financée par cotisation (4,3 %) pour la contribution définie.
Administrations locales	<i>Principe de calcul</i>	Prestation définie	<i>Idem</i> + Contribution définie
	<i>Durée d'emploi requise pour le taux plein</i>	30 années à partir de l'âge de 28 ans	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Base du calcul</i>	Salaires moyen des cinq meilleures années sur les sept dernières.	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Taux de remplacement</i>	96 % jusqu'à 1 m.b. 78,5 % entre 1 et 2,5 m.b. 60 % entre 3,5 et 7,5 m.b. 64 % entre 7,5 et 20 m.b. 32,5 % entre 20 et 30 m.b.	<i>Idem</i> (pour la prestation définie)
	<i>Principe de financement</i>	Financement budgétaire des retraites par répartition.	Régime par répartition financée par cotisation + régime par capitalisation financée par cotisation (entre 3,4 et 4,5 %) pour la contribution définie.

m.b. = montant de base d'environ 4 000 euros annuels environ.  
Source : Palmer et Wadensjö (2004).



### 3.3. Suppression d'un dispositif implicite de préretraite via la pension invalidité (1991)

Jusqu'en 1991, la pension invalidité a constitué un système implicite de préretraite (Hesselius, 2006). Elle a été introduite en Suède en 1913 comme partie du système national de retraite. Cette pension concerne tous les individus qui perdent de façon permanente, au sens médical du terme, leur capacité de travail. Jusqu'en 1970, ces derniers pouvaient prétendre à une compensation retraite d'environ 1/3 d'un salaire à temps plein. À partir de juillet 1970, la pension invalidité pouvait être reçue sur la base d'un mi-temps ou d'un temps plein. Pour les travailleurs d'au moins 63 ans, la réforme de 1970 a introduit la possibilité d'attribution de pension invalidité pour des raisons d'inadaptation au marché du travail (critère économique). Pour les seniors chômeurs arrivés en fin de droit, la pension invalidité a alors pu constituer une modalité de passage indirect de l'activité à l'inactivité. La restriction d'âge a été abaissée à 60 ans en 1974. Jugée probablement trop coûteuse, l'option de préretraite implicite a été supprimée en octobre 1991 : pour les individus au chômage après le 1<sup>er</sup> janvier 1990, le critère d'inadaptation au marché du travail a été abandonné. La réforme laisse alors en suspens la gestion sociale des chômeurs de longue durée. Depuis janvier 1993, la pension invalidité peut être reçue sur une base de 25, 50, 75 ou 100 % en fonction du degré d'incapacité. Depuis janvier 2003, la pension invalidité a changé de nom et elle est attribuée sous la forme d'une allocation maladie (*sjukersättning*) ou d'une allocation compensatrice d'activité (*aktivitetsersättning*). Un examen tri-annuel de l'incapacité et une limitation dans le temps de la pension ont également été introduits.

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

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

compensatoire ne représente plus que 5,9 % du revenu des 55-59 ans (baisse de 34 %) et 12,8 % du revenu des 60-64 ans (baisse de 35 %).

### 3.4. Suppression d'un dispositif généreux de retraite à temps partiel (1995)

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

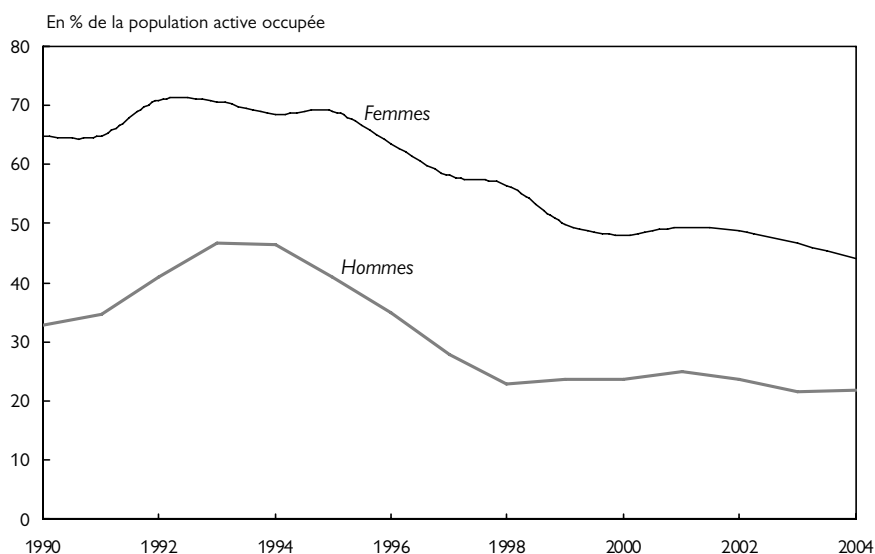
À l'origine très généreux, le dispositif de retraite à temps partiel a été modifié car jugé coûteux, puis supprimé pour être intégré dans le cadre du nouveau système de retraites à contribution définie.

Le dispositif spécifique de retraite à temps partiel mis en place le 1<sup>er</sup> juillet 1976 (Wadensjö, 2006) donne la possibilité d'obtenir une pension dès 60 ans avec un taux de remplacement de la perte en revenu de 65 %. Le temps de travail doit être au moins de 17 heures et au plus 35 heures (soit une réduction comprise entre 12,5 % et 57,5 % pour une semaine de 40 heures). Pour un travail à mi-temps, la baisse<sup>8</sup> de revenu est relativement faible :  $(1 - 65\%) \times 50\%$ , soit seulement 17,5 %. Le financement de cette retraite est assuré par une cotisation salariale spéciale. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 1980, les travailleurs indépendants ont eu la possibilité d'obtenir une pension à temps partiel pour une réduction du temps de travail obligatoirement supérieure à 50 %. Puis à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1981, le taux de remplacement de la perte de revenu a été réduit et porté à 50 %. Le 1<sup>er</sup> juillet 1987, le taux de remplacement a été augmenté et remis à 65 %. Enfin, le 1<sup>er</sup> juillet 1994, d'importantes restrictions ont été introduites : augmentation de l'âge minimum à 61 ans, abaissement du taux de remplacement à 55 %, diminution de la réduction maximum d'heures de travail à 10 heures (25 %), suppression de l'obligation pour les travailleurs indépendants de réduire leur temps de travail de 50 % et aucune nouvelle génération n'est autorisée à bénéficier de la retraite à temps partiel. Cette dernière restriction marque la fin de ce régime spécifique de retraite à temps partiel. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1999, la cotisation sociale spéciale est supprimée. Le 31 décembre 2000 la pension à temps partiel a été supprimée pour les générations qui y avaient encore droit.

Comme l'illustre le graphique 7, la suppression programmée de la retraite à temps partiel a provoqué, à partir de 1995, un repli très net (baisse de 20 points pour les hommes et les femmes) du pourcentage de travailleurs à temps partiel parmi les 60-64 ans.

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

7. Temps partiel des 60-64 ans



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

Les travailleurs ont toujours la possibilité d'opter pour une retraite à temps partiel. Le dispositif actuel est seulement moins généreux. La réforme du régime de base rend possible l'attribution d'une pension à 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %, dont le montant vient se déduire de l'épargne notionnelle. Toutefois, l'occupation d'un emploi fait que le travailleur-retraité continue à cotiser pour la retraite, ce qui augmente *de facto* sa retraite à temps plein future.

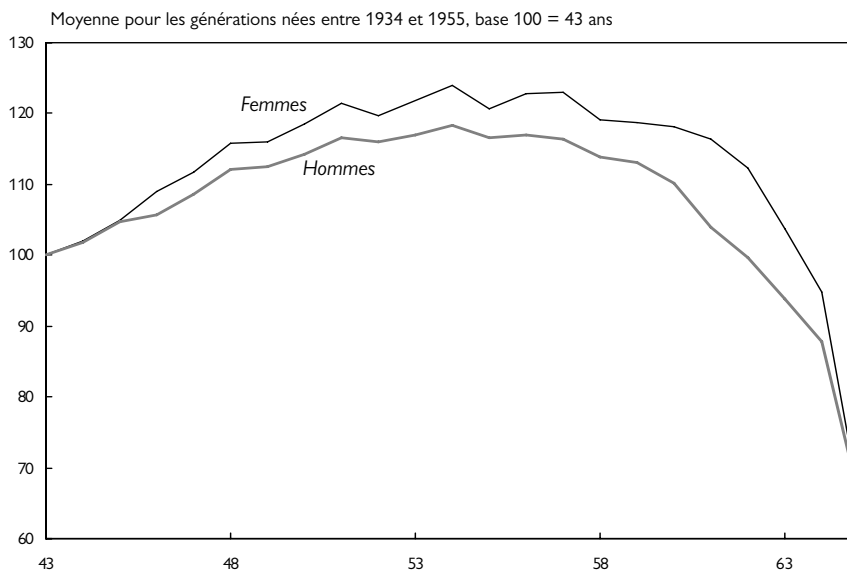
## 4. Des spécificités structurelles du marché du travail susceptibles de favoriser une prolongation des carrières

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

Les pratiques salariales en Suède sont, en principe, assez égalitaristes (« à travail égal, salaire égal »). Elles doivent donc être peu propices au salaire à l'ancienneté. Les principales données disponibles (Flood et al., 2006 ; SCB) révèlent une faible progression des salaires après 45 ans ainsi qu'une stagnation voire une baisse pour certaines catégories de travailleurs après 55 ans. Cette propriété est en mesure de faciliter le maintien dans l'emploi de nombreux travailleurs seniors.

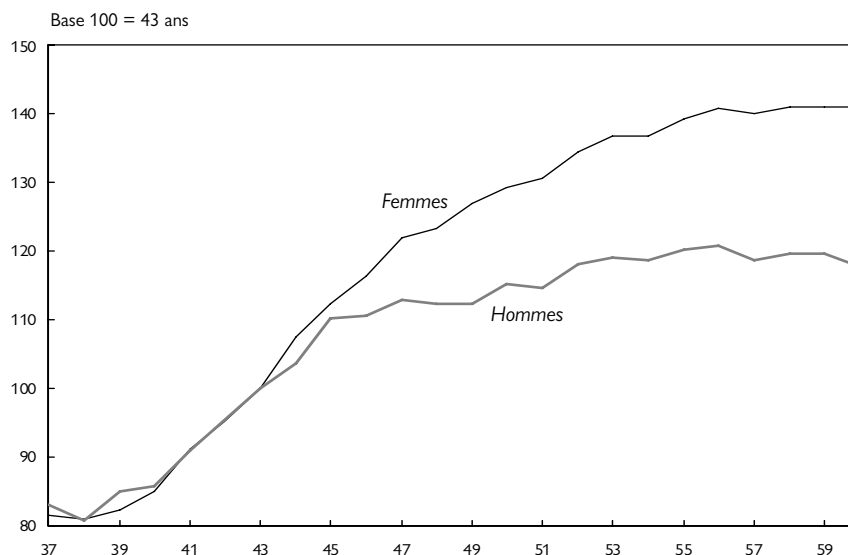
L'utilisation de résultats publiés dans l'étude de Flood et al. (2006) permet d'établir un profil moyen des revenus du travail pour les générations nées entre 1934 et 1955. La croissance des revenus du travail entre 43 et 60 ans est relativement faible tant pour les femmes que pour les hommes (graphique 8a). Passé l'âge de 58 ans, on observe même une baisse notable qui provient probablement du fait que dans l'échantillon, de nombreux salariés aient pu opter pour un temps partiel. Même si le profil selon l'âge peut sembler relativement plat sur les données en coupe, il ne s'observe pas sur des données longitudinales (graphique 8b). La réropolation et la projection de salaire pour la génération née en 1955 montrent un profil croissant qui traduit des gains de productivité liés à l'emploi de technologies plus performantes. Tant au niveau du profil transversal que du profil longitudinal, le salaire des femmes connaît une croissance plus rapide que celui des hommes. Cette croissance traduit très vraisemblablement un effet de rattrapage du salaire des femmes sur celui des hommes.

8a. Profil moyen en coupe des revenus du travail par âge



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

8b. Exemple de profil longitudinal des revenus du travail pour la génération née en 1955 de 37 ans à 60 ans

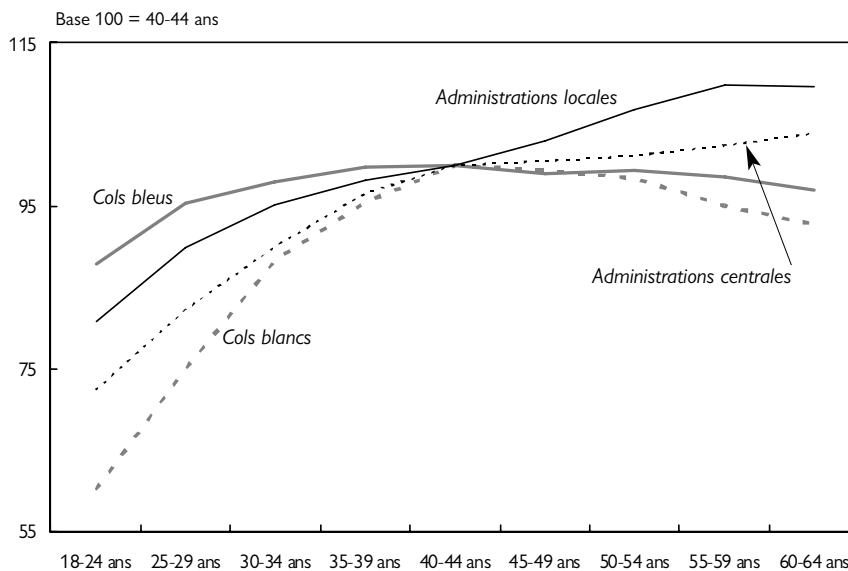


Note : Les profils par âge sont extrapolés jusqu'à 60 ans en appliquant le taux de croissance du revenu du travail des générations précédentes pour les années manquantes.

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

Le profil de salaire par âge fournies par le SCB (graphique 9) est relativement plat pour les travailleurs manuels (cols bleus), mais ce n'est pas le cas pour les profils de salaires des autres catégories professionnelles. Le profil dont la croissance est la plus marquée entre 18 et 45 ans est celui des cols blancs, puis celui des travailleurs des administrations centrales et enfin celui des administrations locales. En raison d'une stagnation du salaire vers 45-49 ans puis d'une légère baisse amorcée vers 50-54 ans, on observe que le salaire des cols blancs seniors n'est pas plus onéreux que celui des 35-39 ans. Cette propriété ne s'observe pas pour les salariés de l'administration publique puisqu'on observe une continuité dans la hausse des salaires après 50 ans. Cette hausse est modérée dans l'administration centrale mais elle est plus forte dans les administrations locales.

9. Profils de salaire moyen en 2005



Source : SCB. Moyenne hommes et femmes.

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

Une formation continue adaptée des travailleurs âgés est en mesure de favoriser la mobilité professionnelle. Cette dernière doit notamment faciliter l'accès à d'autres catégories d'emplois moins difficiles sur le plan physique ou plus adaptés aux travailleurs vieillissants.

En Suède, les syndicats ont toujours défendu une importante politique de formation continue avec le soutien des pouvoirs publics. Il n'est donc pas étonnant d'observer un taux de participation à toute activité de formation (tableau 6) très élevé (71 %) et bien au-dessus du niveau européen (42 %). L'enquête Eurostat (2005) montre que ce taux décroît avec l'âge mais que le niveau reste particulièrement élevé après 55 ans en Suède avec 61,9% de bénéficiaires, soit un niveau très supérieur à la moyenne européenne (29,5 %).

## 6. Participation à toute activité de formation en 2005

En % de bénéficiaires

	Total	Hommes	Femmes
Union européenne (25 pays)			
Total	42	42,8	41,1
Entre 25 et 34 ans	50,2	50,5	49,9
Entre 35 et 44 ans	45	45,4	44,5
Entre 45 et 54 ans	40,3	41,2	39,5
Entre 55 et 64 ans	29,5	31,3	27,7
Suède			
Total	71	69,2	72,7
Entre 25 et 34 ans	76,6	78,3	74,8
Entre 35 et 44 ans	73,7	71,5	75,8
Entre 45 et 54 ans	71,2	67,4	75,1
Entre 55 et 64 ans	61,9	59,6	64,3

Source : Eurostat (2005).

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

Dans le cadre de notre étude, quatre mesures structurelles susceptibles de favoriser le maintien dans l'emploi des travailleurs seniors ont été dénombrées :

— L'État a cherché à réduire la pénibilité de l'emploi en encourageant les entreprises à investir dans l'environnement de travail (Delteil et Redor, 2003). Depuis 1990, des incitations financières sont proposées aux entreprises pour qu'elles améliorent l'environnement et les conditions de travail de leurs salariés, et donc implicitement pour qu'elles favorisent une moindre pénibilité. D'après une étude de Karlsson (1998) citée par Delteil et Redor (2003), 56 % des plus de 45 ans bénéficieraient indirectement de cette aide.

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

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

— La loi de 1974 sur la sécurité de l'emploi (Levasseur, 2008) a inclus en matière de licenciement le fait que l'ancienneté prévaut : « dernier entré, premier sorti ». Ce principe favorise *de facto* le maintien

en activité des plus anciens lors de plans de licenciement. Cette mesure a un effet pervers car elle décourage la mobilité professionnelle des travailleurs les plus âgés qui, par peur de perdre leur « sécurité » d'emploi, évitent de changer d'entreprise. Si on regarde l'évolution du taux de chômage des seniors lors des différentes périodes de crise (*supra*), il ressort clairement que les 55-59 ans sont moins touchés par le chômage que les moins de 55 ans. En revanche, les 60-64 ans (surtout les femmes) subissent des hausses plus fortes et plus longues du taux de chômage. Toutefois, pour cette classe d'âge, le licenciement peut constituer une aubaine de préretraite quand le travailleur licencié a la possibilité de bénéficier d'une indemnité chômage longue et suffisante avant de faire valoir une retraite à taux plein.

## 5. Conclusion

Estimer la contribution des facteurs qui influent sur les performances d'un marché du travail et sur l'évolution de l'emploi des seniors reste un exercice délicat qui nécessite une analyse précautionneuse. Néanmoins, cette étude détaillée sur la Suède montre que les réformes des retraites adoptées dans les années 1990 ont déjà eu des effets visibles et que la conjoncture, les politiques économiques et les spécificités structurelles du marché du travail ont probablement eu une influence majeure.

Au terme de cette étude, il est donc possible de dresser le constat suivant :

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

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

3) En matière de retraite, de nombreuses réformes institutionnelles ont été adoptées : bonus/malus financiers pour encourager l'allongement de la durée d'activité, suppression d'un dispositif de retraite à temps partiels et conditions plus strictes pour obtenir une pension



invalidité. Les conséquences de ce durcissement des conditions d'attribution sont déjà visibles puisqu'on observe, chez les 60-64 ans, une nette remontée des taux d'activité et une baisse significative du travail à temps partiel. Puisque la réforme des retraites du régime public est progressive, son effet devrait l'être également.

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

## Références bibliographiques

- BARBIER J.-C. et J. GAUTIÉ, 1997 : « Marché du travail : le modèle suédois à la croisée des chemins », *Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi*, n° 20, mars.
- DELTEIL V. et D. REDOR, 2003 : *L'emploi des salariés de plus de 50 ans en Europe du nord*, Rapport pour la DARES.
- EKLÖF M. et D. HALLBERG, 2006: « Estimating Retirement Behavior with Special Early Retirement Offers », *Working paper n° 13*, Uppsala Universitet, Departement of economics.
- EUROPEAN EMPLOYMENT OBSERVATORY, 2002 : *Rapport d'information de base : SUEDE*, Mutual Information System on Employment Policies.
- FLOOD L., 2004 : « Can We Afford the Future ? An Evaluation of the New Swedish Pension System », *mimeo*, University of Göteborg et Ministry of Finance.
- FLOOD L., A. KLEVMARKEN et A. MITRUT, 2006 : « The Income of the Swedish Baby Boomers », *mimeo*, Göteborg University et Uppsala University.
- GERACI M., 2003 : « La réforme suédoise du système de retraite », *mimeo*, Université Pierre Mendès France-Grenoble II.
- HESSELIUS P., 2006 : « Work Absence and Social Security in Sweden », *mimeo*, Uppsala Universitet.
- INSTITUT SUÉDOIS, 2005 : « Swedish Labor Market Policy », *Fact sheet*, mai.
- JOHANSSON G., 2005 : « Measurement of unemployment – a comparison of the new and the old Swedish Labour Force Survey (LFS) », *Statistics Sweden, note*.

■ Vincent Touzé

- LEVASSEUR S., 2008 : « Progrès technologique et employabilité des seniors », *mimeo*.
- LINDBECK A., 1997 : « The Swedish Experiment », *Journal of Economic Literature*, 25 : 1273-1319.
- LINDVALL J., 2002 : « Economic Policy, Social Purpose. Macroeconomic Management in Sweden 1970-2000 », *mimeo*, Department of Political Science, Göteborg University.
- KLEVMARKEN N. A., 2002 : « Swedish pension reforms in the 1990s », *mimeo*, Uppsala universitet.
- MINISTÈRE SUÉDOIS DE LA SANTÉ ET DES AFFAIRES SOCIALES, 2005 : « Policy of the elderly », *Fact Sheet*, Suède, mai, n° 14.
- NORMANN G., 2006 : « Implicit Taxation in the Swedish Pension System – lessons for Europe », *mimeo*, University of Lund.
- NORMANN G. et D. J. MITCHELL, 2000 : « Pension Reform in Sweden: Lessons for American Policymakers », *The Heritage Foundation Backgrounder*, n° 1381.
- OECD, 2003 : *Ageing and Employment Policies (Sweden)*, OECD, Paris.
- OLOFSSON G., 2001 : « Age, Work and Retirement in Sweden – Views, Policies and Strategies of Key Actors », *Background paper on the Swedish case for the “Millennium Project” Conference* à Tokyo, 29-30 novembre.
- PALME M. et I. SVENSSON, 2002 : « Pathways to Retirement and Retirement Incentives in Sweden », *Working paper n° 9*, Institute for Futures Studies.
- PALMER E. et E. WADENSJÖ, 2004 : « Public Pension Reforms and Contractual Agreements in Sweden – From Defined Benefit to Defined Contribution », *mimeo*, Université d’Uppsala et Université de Stockholm (Swedish Institute for Social Research).
- REDOR D., 2003 : « Comparaison des politiques d’incitation à l’emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », numéro spécial « L’État providence nordique Ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix », *Revue française des affaires sociales*, n° 4.
- RICHARDSON K. et G. J. VAN DEN BERG, 2006 : « Swedish Labor Market Training and the Duration of Unemployment », *Discussion Paper*, IZA (Bonn), n° 2314.
- SUNDEN A., 2004a : « The Future of Retirement in Sweden », *Working paper n° 2004-16*, Wharton School, Pension research council.

- SUNDEN A., 2004b : « How do individual accounts work in the Swedish pension system ? », *An issue in brief*, Center for retirement research, août, n° 22.
- TOUZÉ V., 2007 : « Les performances économiques de la Suède », *Revue de l'OFCE*, n° 100, janvier.
- VERNIÈRE L., 2001 : « Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite », *Question retraite*, n° 43, CDC.
- WADENSJÖ E., 2006 : « Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden », *Discussion Paper*, IZA (Bonn), n° 2273.

