

Suède

Un taux d'emploi très élevé à relativiser

Annie JOLIVET

La Suède affiche des performances remarquables en matière d'emploi des seniors. Le taux d'emploi des 55-64 ans y est l'un des plus élevés parmi les pays occidentaux et depuis longtemps le plus élevé des pays de l'Union européenne : 69,4 % en 2006. L'âge moyen de sortie du marché du travail est aussi très haut : 63,7 ans en 2005 contre 58,8 ans en France et environ 61 ans dans l'Union européenne.

Depuis les années 1980, il existe cependant en Suède une inquiétude liée à l'évolution défavorable de la population active et à ses conséquences sur le financement de la protection sociale. Plusieurs mesures ont ainsi été mises en place dans les années quatre-vingt-dix pour accroître l'offre de travail. Cependant la crise économique du début des années 1990 a également suscité des mesures de réduction de l'offre de travail. Parallèlement, la réforme des retraites adoptée en 1998 vise clairement à inciter les individus à rester plus longtemps en emploi. La priorité aujourd'hui est d'accroître le nombre d'heures effectivement travaillées en réduisant notamment les congés de longue durée pour maladie. Les seniors sont concernés par ces mesures, même s'ils ne constituent pas toujours un groupe explicitement visé.

Remise en cause des sorties anticipées dans les années 1990

La période 1970-1990 est associée à un fort accroissement de l'offre de travail : de 74,3 % en 1970, le taux d'activité atteint 82,9 % en 1990. L'augmentation de l'activité féminine est l'un des principaux moteurs de cette hausse. Une telle évolution a été rendue possible grâce à d'importantes mesures censées faciliter aux femmes l'accès au monde du travail. Cependant la crise économique qui culmine en 1993 provoque une importante baisse du taux d'activité. La forte élévation du chômage et la destruction d'emplois publics dans les années 1990 ont conduit probablement à une forme de découragement et donc de retrait de l'activité. En dépit de la reprise de la croissance en particulier au début des années 2000, le taux d'activité global n'a pas retrouvé son niveau de 1990. Les 55-64 ans sont particulièrement touchés par cette réduction (*cf.* tableau 1).

La Suède n'a pas véritablement mis en place de dispositifs massifs de préretraite. Jusqu'au début des années quatre-vingt-dix, c'est l'indemnisation de l'invalidité et dans une moindre mesure celle du chômage qui jouent le rôle de dispositifs implicites de préretraite (Del-

Tableau 1. Emploi des 55-59 et des 60-64 ans en pourcentage de la population active, 1980-1999

		1980	1990	1994	1999
Hommes	55-59 ans	86	86	76	79
	60-64 ans	68	62	51	51
Femmes	55-59 ans	68	78	75	76
	60-64 ans	40	52	43	43
Total	55-59 ans	77	82	76	78
	60-64 ans	54	57	47	47

Source : Riksdagens revisorer (2000).

teil et Redor, 2003). La pension d'invalidité est en effet financièrement avantageuse. Elle est en outre attribuée sur des critères souples, notamment dans le cas d'une impossibilité à trouver un emploi pour les 60 ans et plus¹. Elle offre ainsi une transition vers la retraite pour les chômeurs âgés. La forte progression du nombre de bénéficiaires est avant tout liée à la situation du marché du travail, et relativement peu à l'état de santé des salariés. En 1994, au plus fort de la crise de l'emploi, 37 % des hommes et 34 % des femmes de 64 ans recevaient une pension d'invalidité alors que 9 % d'entre eux bénéficiaient d'une préretraite officielle (Redor, 2003).

Dès octobre 1991, les conditions d'accès sont resserrées autour du seul critère médical². Le nombre de nouvelles pensions d'invalidité attribuées chaque année baisse alors très fortement : de 60 000 personnes en 1992 il passe à 34 000 en 1999. Pour les 60 à 64 ans, il passe de 20 000 en 1992 à 7 600 en 1998 (Wadensjö cité in Redor, 2003). Cependant il repart à la hausse à partir de 1998,

particulièrement pour les femmes et les jeunes.

A partir de 1998 également, les congés maladie progressent fortement jusqu'à atteindre un niveau record en novembre 2002 avec 309 000 personnes (Jolivet, 2004). Cette hausse concerne particulièrement les congés de longue durée : leur nombre est multiplié par 2,5 entre 1998 et 2004 (OECD, 2005). Plusieurs facteurs expliquent cette hausse. Le régime d'indemnisation des congés maladie a été plusieurs fois modifié au cours des années quatre-vingt-dix, dans le sens d'une diminution du taux de remplacement et d'un allongement de la période patronale (période pendant laquelle le versement de l'allocation de remplacement est entièrement à la charge de l'employeur). En 1998, le mouvement s'inverse : le taux de remplacement est relevé de 75 à 80 % et la période patronale de prise en charge passe de 28 à 14 jours. C'est à partir de cette date que les congés maladie ont commencé leur forte progression. Leur augmentation s'explique aussi par les restrictions apportées aux pen-

1. Pour plus de détails sur l'évolution de ces critères depuis les années soixante-dix, cf. Skogman Thoursie *et al.* (2005).

2. En pratique, les plus de 63 ans bénéficient d'une interprétation souple de ce critère.

sions d'invalidité à la fin des années quatre-vingt-dix.

Les entrées en congé maladie de longue durée et le nombre de nouveaux bénéficiaires d'une pension d'invalidité sont donc mutuellement dépendants de la situation du marché du travail et des fluctuations des règles qui les concernent (Jans, 2003).

Réforme des retraites, retraite partielle et âge de la retraite obligatoire

La réforme des retraites votée en juin 1999 par une très large majorité au Parlement est entrée en application en janvier 2001¹.

Avant cette réforme, le système de retraite était un système de retraite par répartition à prestations définies. A la pension universelle de base, dépendant d'une durée minimale de résidence en Suède, s'ajoutait une pension complémentaire obligatoire (*allmän tilläggs-pension*, ATP) calculée sur le salaire moyen des 15 meilleures années. Pour percevoir une pension ATP à taux plein, au moins 30 années d'activité professionnelle étaient requises. Les droits étaient ouverts à 65 ans, avec une possibilité d'anticipation à partir de 61 ans et une possibilité de report jusqu'à 70 ans.

Le nouveau système de retraite est lui à cotisations définies. Le montant de la pension est calculé en tenant compte des revenus perçus pendant toutes les périodes travaillées : chaque année travaillée compte. Il est donc probable que le niveau des pensions sera à terme plus bas

dans le nouveau système de retraite. De plus, la période pendant laquelle une personne peut, en cotisant, acquérir des droits à la retraite n'est plus limitée. Il est désormais possible de liquider sa retraite à partir de 61 ans, mais il n'y a pas de limite d'âge supérieure. Il est également possible de bénéficier de l'intégralité de sa pension de retraite, ou d'en percevoir une fraction (un quart, la moitié ou les trois quarts) en complément d'un revenu d'activité. Le nouveau système de retraite produit donc en lui-même une triple incitation à la poursuite de l'activité.

Il existait depuis 1976 un dispositif de retraite partielle. Il était accessible dès 60 ans (jusqu'à 65 ans), avec une compensation de 65 % de la perte de salaire, une réduction du temps de travail d'au minimum 5 heures et un temps de travail compris entre 17 et 35 heures. Ce dispositif connaît rapidement un grand succès : le nombre de bénéficiaires atteint près de 38 000 personnes en décembre 1980, décline jusqu'à 32 000 personnes en 1986, puis repart jusqu'en 1994 où il dépasse 50 500 personnes. Ces mouvements s'expliquent par l'évolution du taux de compensation, modifié à trois reprises : abaissé à 50 % en 1980, puis ramené à son niveau initial un an plus tard, et enfin fixé à 55 % en 1994. A cette dernière modification s'ajoutent le relèvement à 61 ans de l'âge minimum pour bénéficier de ce dispositif, et une réduction maximum de la durée du travail de 10 heures. En vertu de l'accord sur le nouveau système de retraite, aucune entrée dans ce disposi-

1. Elle se met en place progressivement en fonction de l'année de naissance. La pension de retraite des personnes nées en 1944 par exemple sera calculée pour moitié selon les règles de l'ancien système et pour moitié selon les règles du nouveau système. C'est seulement pour les personnes nées à partir de 1954 (qui auront 61 ans en 2015) qu'elle s'appliquera totalement.

SUEDE

tif n'est plus possible à partir du 31 décembre 2000 (Wadensjö, 2006).

Une retraite partielle a été récréée en janvier 2003 par accord collectif pour les employés de l'Etat. Certaines entreprises ont également mis en place leurs propres systèmes de retraite partielle. Il existe enfin d'une part une pension d'invalidité partielle, d'autre part la possibilité d'opter pour une retraite partielle dans le nouveau système de retraites. Cependant cela implique une diminution de la pension de retraite. Le nombre de personnes concernées s'est cependant accru dans ces deux dispositifs.

En 2001, le gouvernement social-démocrate de Göran Persson a par ailleurs changé les règles relatives à la retraite obligatoire. Le droit de percevoir une pension de retraite, l'obligation de prendre sa retraite et l'âge auquel cette obligation est fixée étaient jusqu'alors déterminés dans le cadre d'accords collectifs. Dans la plupart des accords, cet âge était fixé à 65 ans¹. Alors que plusieurs groupes de travail, auxquels participaient les partenaires sociaux, avaient débattu sur ce point depuis le début des années 1990, aucun changement n'avait eu lieu. En octobre 1999, le ministère de l'Industrie, de l'Emploi et des Communications (*Näringsdepartementet*) proposait de relever à 67 ans l'âge de la retraite obligatoire en ajoutant une disposition en ce sens dans la loi sur la protection de l'emploi (*Lagen om anställningsskydd*). L'objectif du gouvernement était d'offrir aux salariés la possibilité de travailler plus longtemps, en cohérence avec le nouveau système de retraite qui entrerait en application en 2001. Les accords collec-

tifs fixant un âge inférieur n'auraient dès lors plus été valides.

Cette proposition a soulevé une très vive opposition des organisations syndicales et patronales (Berg, 1999 et 2001). Celles-ci contestaient en effet la légalité de la remise en cause par le gouvernement des accords collectifs conclus, y compris au vu de plusieurs conventions internationales. La confédération patronale SAF et les deux confédérations TCO et SACO s'inquiétaient également du sort des salariés qui bénéficiaient jusqu'alors d'un âge de retraite plus précoce. Après plus d'un an de débats, le gouvernement a finalement décidé de légiférer. Les accords collectifs conclus avant cette date, qui fixaient un âge inférieur sont restés valides jusqu'à leur date d'expiration, au plus tard le 31 décembre 2002. En septembre 2001, l'âge de la retraite obligatoire est passé de 65 à 67 ans, pour tous les salariés couverts par la loi sur la protection de l'emploi, sans exception. Plusieurs âges limites ont en conséquence été modifiés à la même date. Il est par exemple désormais possible de travailler sous contrat à durée déterminée après 67 ans.

Réduire encore les possibilités de sortie anticipée et inciter à rester au travail

Plusieurs mesures récentes ont été prises pour réduire le recours à l'invalidité et aux congés maladie, et donc pour maîtriser le coût croissant de ces dispositifs, et pour aider/inciter au retour à l'emploi les chômeurs de longue durée.

1. Pour certaines professions (contrôleurs aériens, militaires, pompiers ou certains métiers artistiques par exemple), l'âge de la retraite obligatoire était de 60 ans voire moins.

Réformes des pensions d'invalidité et des congés maladie

La réforme de 2003 a pour principal but de réduire l'utilisation de l'invalidité comme dispositif de préretraite. La pension d'invalidité a été scindée en deux types d'allocation : la « compensation maladie » concerne les personnes de 30 à 64 ans, tandis que la « compensation d'activité » est réservée aux personnes de 19 à 29 ans. Ces deux dispositifs relèvent désormais de l'assurance maladie, et non plus du régime de retraite. Pour améliorer le fonctionnement du régime d'invalidité et réduire les différences de traitement selon les régions, les vingt-et-un bureaux régionaux d'assurance sociale ont été fusionnés en 2005 et sont désormais des administrations publiques. Enfin, une personne qui perçoit une compensation d'activité ou de maladie peut travailler sans perdre ses droits. Si elle perçoit cette compensation depuis un an au moins, elle peut demander à bénéficier d'une période d'essai pendant laquelle elle perçoit à la fois son salaire et sa prestation. Elle peut ensuite demander la suspension de sa prestation : si son travail prend fin, elle peut percevoir immédiatement son allocation. Pour inciter à sortir de ce dispositif, les périodes cumulées de latence et d'essai ne peuvent excéder 24 mois.

Par ailleurs un ensemble de réformes applicables à partir de juillet 2003 a durci les règles administratives pour les congés maladie, avec notamment un réexamen effectif de la situation après un an de congé, des rencontres plus fréquentes entre la personne en congé, l'employeur et le bureau d'assurance sociale et la mise en place précoce d'un plan de reclassement/réadaptation (OECD, 2005). L'objectif est de réduire le nombre des congés maladie de longue durée. Enfin, pour in-

citer les employeurs à moins utiliser les congés maladie, la période patronale a été réduite de trois à deux semaines en 2005 mais les employeurs doivent désormais prendre en charge 15 % du coût des congés maladie de leurs salariés. Ces 15 % ne s'appliquent pas si le salarié malade est en reclassement, s'il travaille à mi-temps ou s'il bénéficie d'une pension d'invalidité permanente. En contrepartie, la taxe sur les salaires a été abaissée.

Depuis 2003, le nombre des congés maladie de longue durée est en baisse. Cependant cette baisse est en grande partie due au basculement vers les pensions d'invalidité. Il y a donc une forte perméabilité et un effet de substitution entre les deux types de dispositifs, d'autant que les allocations maladie comme les allocations d'invalidité sont prises en compte dans le calcul de la pension. Les personnes en fin de carrière sont particulièrement concernées et plus fréquemment les femmes que les hommes à tous les âges. La participation des femmes au marché du travail est en effet très forte, en particulier dans les emplois publics où la probabilité d'être absent est d'un tiers plus élevée que dans le secteur privé (OECD, 2005). Les congés maladie jouent de fait un rôle de régulation particulièrement pour les mères de jeunes enfants. De plus beaucoup de femmes sont employées dans les services de santé où l'intensité du travail s'est accrue au cours des dernières années.

En septembre 2006, les élections législatives ont porté au pouvoir, pour la première fois depuis douze ans, un gouvernement de centre-droit. L'un des principaux objectifs de la coalition gouvernementale est de « remettre la population suédoise au travail » (Mantz, 2007). En décembre 2006, deux modifi-

SUEDE

cations ont été apportées au régime des congés maladie et aux préretraites pour invalidité : le plafond des indemnités maladie a été abaissé à 25 000 couronnes par mois (au lieu de 33 000 ¹), et le taux de remplacement des préretraites pour invalidité est passé de 93 à 80 % du salaire. Le parti social-démocrate et divers groupes de retraités ont vigoureusement protesté (Liaisons sociales, 2007).

Aider les chômeurs de longue durée, inciter les seniors à rester au travail

Le taux de chômage des travailleurs plus âgés n'est pas plus élevé que celui des 25-49 ans, sauf en ce qui concerne les 60 à 64 ans. Cependant une forte proportion des chômeurs âgés sont des chômeurs de longue durée. Une étude publiée en 2001 par l'Agence nationale de sécurité sociale (Riksförsäkringsverket, RFV) montrait que plus de 70 % des 750 employeurs interrogés ne recrutaient jamais ou rarement une personne de plus de 50 ans (RFV, 2001).

Les mesures introduites en Suède au cours des années 2000 ne sont pas des mesures spécifiques à cette classe d'âge ². Ainsi les chômeurs âgés étaient comme les autres couverts par la « garantie d'activité » mise en place en août 2000 par le gouvernement social-démocrate. L'objectif était de donner aux personnes une activité à temps plein stable et durable jusqu'à ce qu'elles trouvent un emploi ou une formation professionnelle. La politique de l'emploi mise en place par le nouveau gouvernement de centre-droit

visait à favoriser l'emploi de trois catégories de population : les chômeurs de longue durée, les jeunes et les immigrés. Là encore, les travailleurs âgés ne font pas l'objet d'un dispositif spécifique. Le programme « Emploi nouveau départ » (*Nystartsjobb*), mis en place le 1^{er} janvier 2007, supprime ainsi complètement les charges sociales patronales pour l'embauche de toute personne de 25 ans et plus ayant reçu pendant plus d'un an une allocation de chômage, de maladie, de handicap, l'aide sociale ou qui a été employée par Samhall ³ pendant au moins un an à temps plein (Lundberg, 2007a). Ce dispositif dure au maximum cinq ans. Cependant la durée maximum est doublée pour les 55 ans et plus, le dispositif n'allant cependant pas au-delà de 65 ans.

Simultanément, différentes mesures du gouvernement Reinfeldt visent à privilégier la recherche d'un emploi par rapport à l'assistance : les allocations de chômage seront calculées sur la base des revenus des 12 derniers mois (au lieu des 6 derniers mois), les cotisations annuelles à l'assurance chômage doubleront voire, dans certains cas, tripleront et devraient être rendues obligatoires (environ 85 % de cotisants aujourd'hui sur une base volontaire), l'allocation chômage devient dégressive et la durée d'indemnisation est limitée à 300 jours (Mantz, 2007). Par ailleurs, depuis juillet 2007, la « garantie d'activité » est remplacée par la « garantie d'emploi et de développement » (*jobb- och utvecklingsgaranti*). Il s'agit

1. Soit environ 2 750 euros au lieu de 3 600 euros.

2. A l'exception d'un programme de subvention spéciale à l'emploi créé en novembre 2000. Pour encourager les employeurs à recruter des plus de 57 ans, une subvention représentant 75 % du coût salarial et plafonnée à 10 500 couronnes par mois était versée pendant 24 mois. En 2001 1 900 personnes seulement bénéficiaient de ce dispositif (OECD, 2003).

3. Samhall est une entreprise publique qui fournit un travail aux personnes handicapées.

de mettre en place des accompagnements individualisés pendant une période maximum de 450 jours. Les personnes participant à ce programme perçoivent 65 % de leur salaire antérieur (680 couronnes soit environ 72 euros par jour maximum) si elles ont une assurance chômage, 223 couronnes (soit environ 23 euros) par jour sinon. Au-delà de 450 jours, les bénéficiaires de ce programme seront tenus d'accepter l'emploi « approprié » qui leur sera désigné.

Enfin, le premier projet de loi de finances du gouvernement Reinfeldt pour 2007, présenté en octobre 2006, comporte une incitation fiscale plus importante pour les personnes proches de la retraite afin qu'elles restent plus longtemps sur le marché du travail.

Conclusion

La question de l'articulation entre l'emploi des seniors et l'incitation au prolongement de l'activité *via* le système de retraite se présente en Suède sous un jour un peu particulier. Si la réforme des retraites de 1998 produit une triple incitation au prolongement (pensions plus faibles, âge plus flexible, aucun âge limite), cette incitation ne joue pas encore à plein. En outre, si les Suédois partent en retraite plus tard que dans d'autres pays, ils le font avant l'âge de la retraite obligatoire (67 ans). Le chômage et l'invalidité continuent de constituer des voies de sortie importantes. Le phénomène de vases communicants qui existe entre invalidité et congés maladie de longue durée reste un problème. Enfin, même si la tendance à la baisse des congés maladie de longue durée semble bien engagée, la volonté du gouvernement Reinfeldt d'accentuer la pression sur les chômeurs de

longue durée pourrait avoir comme effet paradoxal de relancer les congés maladie de longue durée (Vasselle et Cazeau, 2007).

Sources :

Berg A. (1999), « Government wants to increase collectively agreed retirement age to 67 », European Industrial Relations Observatory (EIRO), November.

Berg A. (2001), « Government proposes compulsory right to work until 67 years of age », European Industrial Relations Observatory (EIRO), March.

Delteil V., Redor D. (2003), *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du Nord*, GIP-MIS, rapport pour la DARES, ministère de l'Emploi, 267 p.

Jans A.-C. (2003), « Regler och konjunkturer styr », *Välfärd*, Nr. 1, pp. 20-21.

Jolivet A. (2004), « Suède. Réduction des congés maladie : une réforme gouvernementale contestée », *Chronique internationale de l'IRES*, n°86, janvier, pp. 35-42.

Liaisons sociales (2007), « Réforme des congés maladie et des préretraites », *Liaisons sociales Europe*, n°167, 11-24 janvier, p. 7r.

Lundberg J. (2007a), « New tax incentive for employers to create more jobs », European Industrial Relations Observatory (EIRO), March.

Mantz T. (2007), « "Le travail doit payer" : la réforme de l'assurance chômage », *Chronique internationale de l'IRES*, n°105, mars 2007, pp. 36-47.

OECD (2003), *Ageing and Employment Policies : Sweden*, 115 p.

OECD (2005), « Best practices for reducing sickness and disability absences », chapter 3, pp. 65-86, in OECD, *Economic Survey Sweden*.

Redor D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », n° spécial, *L'Etat providence nordique : ajustements, transformations au cours des années quatre-vingt-dix*, *Revue française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, pp. 251-272.

SUEDE

Riksdagens revisorer (2000), *Arbetslinjens tillämpning för de äldre*, 1999/2000 : 7, 34 p.

Riksförsäkringsverket, RFV (2001), *Arbetsgivare attityder till äldre yrkesverksamma*, Analyserar, 2001 : 9.

Skogman Thoursie P., Lidwall U., Marklund S. (2005), « Trends in new disability pensions », pp.205-222, in R. Å. Gustafsson et I. Lundberg (eds), *Worklife and Health in Sweden 2004*, National Institute for Working Life, 448 p.

Vasselle A., Cazeau B. (2007), *Rapport d'information sur la protection sociale et la réforme des retraites en Suède*, Sénat, annexe au procès-verbal de la séance du 11 juillet, 368 p.

Wadensjö E. (2006), « Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden », *European Papers on the New Welfare*, n°6, October, pp. 29-45.