

Les systèmes de prestations et leur interaction avec les programmes du marché du travail dans les nouveaux États membres

Rapport récapitulatif

Client: DG Emploi et Affaires Sociales et égalité des chances de la Commission européenne

ECORYS

Marjolein Peters
Martin van der Ende
Sabine Desczka
Thijs Viertelhauzen

Rotterdam, Mars 2008

ECORYS

P.O. Box 4175

3006 AD Rotterdam

Watermanweg 44

3067 GG Rotterdam

The Netherlands

T +31 (0)10 453 88 00

F +31 (0)10 453 07 68

E isp@ecorys.com

W www.ecorys.com

Registration no. 24316726

ECORYS Labour & Social Policy

T +31 (0)10 453 88 05

F +31 (0)10 453 88 34

Sommaire

Préface	7
1 Introduction	9
2 Évolutions quantitative en matière de systèmes de prestations et de PAMT	11
3 De l'inactivité à l'emploi	13
3.1 Effet des prestations compensatrices du revenu sur la transition à une situation d'emploi	13
3.2 Effets des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi	14
3.3 Effet des prestations liées au travail sur la transition vers l'emploi	15
3.4 Programmes actifs du marché du travail et les sans-emploi	15
3.5 Effet général	16
3.6 Réformes récentes	17
4 Transition de l'incapacité à l'emploi	19
4.1 Effet des prestations compensatrices du revenu sur la transition vers l'emploi	19
4.2 Effet des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi	21
4.3 Programmes actifs du marché du travail et les personnes frappées d'une incapacité de travail	21
4.4 Effet général	22
4.5 Réformes récentes	22
5 Transition d'une situation d'inactivité à une situation de travail pour les conjoints sans emploi	25
5.1 L'effet des prestations de remplacement du revenu sur la transition vers l'emploi	25
5.2 Effet des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi	25
5.3 Effet des systèmes d'imposition	27
5.4 Programmes actifs du marché du travail et conjoints sans activité professionnelle	28
5.5 Effet général	28
5.6 Réformes récentes	28

6	Transition vers la retraite	29
6.1	Effet des systèmes de retraite sur l'emploi	29
6.2	Effet des systèmes de retraite anticipée sur l'emploi	30
6.3	Effet des autres possibilités de départ à la retraite sur l'emploi	31
6.4	Vieillir en restant actif	31
6.5	Effet général	31
6.6	Réformes récentes	32
7	Résultats des simulations de politique	33
8	Suggestions principales de politique	35

Préface

En 2003-2004, la commission européenne a lancé une étude sur la relation entre les systèmes d'allocations/prestations et les programmes du marché du travail dans les 15 États membres de l'Union européenne. En 2007, la DG Emploi et Affaires Sociales et égalité des chances a mandaté ECORYS Nederland BV pour mener à bien une étude similaire concernant les dix nouveaux États membres de l'Union européenne. Les 10 pays faisant l'objet de l'étude ont adhéré à l'Union européenne en 2004. Il s'agit de Chypre, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, de Malte, de la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie. La Roumanie et la Bulgarie ont adhéré à l'Union européenne en 2007 et ne sont donc pas concernées par cette étude. Les principales conclusions et suggestions présentées dans le rapport final de l'étude ont été résumées dans le présent document.

Les chercheurs ayant conduit cette étude souhaitent exprimer leur gratitude pour l'opportunité leur ayant été donnée d'examiner cette question à la fois capitale et actuelle ainsi que pour la précieuse assistance et la contribution des représentants de la Commission et en particulier Mme Cecilia Palm, M. Egbert Holthuis, Mme Joelle Thijs, M. Ioannis Drymoussis et M. Esteban Lozano.

L'étude a été menée par une équipe de recherche composée notamment de Marjolein Peters, Martin van der Ende, Sabine Desczka et Thijs Viertelhuizen. L'équipe souhaite remercier Sara MacLeod, Alexander Wege et Mirjam Stuijvenberg pour leur assistance. L'étude a été supervisée par Marjolein Peters. En sus de l'équipe de recherche, les experts suivants ont participé à l'étude :

- Panos Pashardes, université de Chypre, Chypre ;
- Jozef Zubricky, Stephan Jurajda, CERGE-EI, République tchèque ;
- Lauri Leppik, université de Tallinn, Estonie ;
- Andres Vork, Praxis Estonie;
- Ágota Scharle, Tarki, Hongrie ;
- Alf Vanags, Biceps, Lettonie ;
- Julija Moskvina, Institute of labour and social research, Lituanie;
- Dr. Frances Camilleri-Cassar, Nadia Farrugia, et Stephanie Vella, E-CUBED Consultants Ltd., Malte ;
- Maciej Grabowski, Instytut Badan et Gospodarka Rynkowa (Gdansk Institute for Market Economics), Pologne ;
- Rastislav Bednárík, Institute for Labour and Family Research (Institut pre vyskum prace a rodiny), Slovaquie;
- Dr. Nada Stropnik, Slovénie ;
- Saso Polanec, Ales Ahcan, Boris Majcen, IER, Slovénie.

Marjolein Peters
ECORYS Nederland BV, Rotterdam, Pays-Bas

1 Introduction

L'objectif global de l'étude est de contribuer au processus actuel de réforme et d'évaluer les effets des réformes sur les systèmes de prestations/allocations et les programmes actifs du marché du travail (PAMT). L'étude comprend les missions de recherche suivantes:

1. L'analyse des systèmes de prestations en place et leur interaction avec les PAMT de sorte à identifier les forces et les faiblesses ainsi que les conséquences potentielles des réformes récentes.
2. La conception d'une méthodologie adéquate pour les analyses.
3. Des simulations de « best practices » en république tchèque, à Chypre, en Slovénie et en Slovaquie.
4. Une analyse comparative visant à caractériser le développement de mesures passives et actives.
5. Les leçons principales tirées de l'analyse, les conséquences pour la politique de développement de la Commission en matière de réforme du système de prestations et leur interaction avec les PAMT ainsi que des propositions faites aux États membres concernés.

Pour mener à bien cette étude, des documents internationaux ont été consultés, des études ont été réalisées dans des pays par des experts nationaux et quatre simulations d'initiatives politiques ont été mises en œuvre par des experts qui, dans ce cadre, ont utilisé des modèles et des données de niveau national.

L'étude examine l'interaction des systèmes de prestations avec les PAMT au regard de la participation au marché de l'emploi sur la base d'une théorie de recherche économique. Les prestations et les PAMT ont été examinés dans chacun des nouveaux États membres sur la base d'une focalisation sur trois types de transition vers le marché du travail :

- Transition d'une situation de chômage à une situation d'emploi.
- Transition d'une situation d'inactivité à une situation d'emploi concernant les personnes invalides, les conjoints mariés sans travail et les personnes ayant la charge de responsabilités familiales.
- Transition de l'emploi à la retraite.

L'attention s'est portée en premier lieu sur les systèmes d'incitations et les systèmes de dissuasion à caractère financier en matière d'entrée et de maintien sur le marché du travail. Ceux-ci ont été examinés au sein d'un cadre analytique tenant compte d'autres considérations comme, par exemple, les différences culturelles et la situation du marché de l'emploi.

2 Évolutions quantitative en matière de systèmes de prestations et de PAMT

Même si l'emploi est actuellement en pleine croissance dans les nouveaux États membres et que le taux de chômage diminue, les taux en termes d'emploi et d'activité restent bas. Dans la plupart des nouveaux États membres, les taux de dépendance aux systèmes de prestations sociales sont en baisse. Cependant, dans nombre des nouveaux États membres, le nombre de personnes bénéficiant d'une assistance sociale, partant en retraite anticipée ou bénéficiant d'un régime d'invalidité a continué d'augmenter.

Entre 2004 et 2005, la participation aux programmes actifs du marché du travail (PAMT) a quelque peu diminué et les dépenses globales au profit des politiques d'activation ont baissé. On constate toutefois une évolution positive dans la plupart des nouveaux États membres grâce à un glissement des dépenses affectées aux politiques passives du marché du travail (comme les allocations) au profit de politiques plus actives.

3 De l'inactivité à l'emploi

Il existe en Europe trois grands types d'allocations couvrant des situations d'inemploi :

- Les allocations compensatrices du revenu telles que l'assurance-chômage provisoire ou une aide sociale ;
- Les allocations complémentaires du revenu telles que les allocations familiales et les allocations logement.
- Les compléments de revenus d'activité destinés à stimuler les personnes à rechercher un emploi et/ou à participer aux programmes actifs du marché du travail (PAMT)

Les trois types d'allocations couvrant des situations d'inemploi sont décrits sommairement ci-après puis, l'effet des PAMT sur les situations d'inactivité est discuté. Enfin, la question de l'effet global des systèmes d'allocations et des réformes récentes est abordée.

3.1 Effet des prestations compensatrices du revenu sur la transition à une situation d'emploi

L'efficacité des programmes visant à rendre les systèmes de prestations sociales plus actifs et à augmenter les incitations à l'entrée sur le marché du travail, nécessite des critères d'éligibilité plus strictes, une durée limitée d'attribution des allocations en question et une situation claire lorsque les allocations prennent fin. L'activité de recherche d'un emploi est également stimulée par la mise en œuvre de sanctions et un contrôle strict du caractère effectif de cette recherche ainsi que l'obligation de participer aux PAMT. Un mélange de mesures passives et de PAMT efficaces est susceptible de réduire la période d'attribution d'allocations chômage et d'augmenter la flexibilité du marché du travail.

L'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne dispose d'un système d'attribution d'indemnités compensatrices du revenu :

- La plupart des nouveaux États membres attribuent des allocations chômage calculées sur la base d'un pourcentage du dernier salaire perçu ou sur la base du salaire à partir duquel des cotisations ont été acquittées au cours de la carrière professionnelle de la personne en question. Il n'y a qu'à Malte, en Pologne et en Lituanie que des allocations à taux uniforme sont payées.
- La plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne accordent des allocations chômage pour une période allant de 12 à 18 mois. Le niveau de ces allocations oscille entre 40 et 70 pourcent du dernier salaire perçu. Les allocations chômage sont d'un niveau correct mais parfois faible dans certains États baltes et en Hongrie mais les allocations complémentaires pour les personnes à charge sont d'un bon niveau dans la plupart des pays.

- Cinq des nouveaux États membres attribuent des allocations chômage dont le montant diminue en fonction de la durée pendant laquelle leur bénéficiaire est demandé.
- En Pologne, en Lituanie et à Malte, les bénéficiaires perçoivent des allocations à taux uniforme qu'il est difficile de comparer aux allocations attribuées dans d'autres États membres.
- Pour pouvoir bénéficier des allocations chômage, il est nécessaire d'avoir travaillé pendant un certain temps sur une période de référence donnée avec un rapport entre la période de travail et la période de référence de 5 à 6 (mois) à Chypre et un rapport de 3 à 4 (ans) pour la Slovaquie.
- La durée maximum d'attribution d'allocations chômage oscille entre trois mois et deux ans et varie en fonction de la période de cotisation ou de l'âge. Six des nouveaux États membres n'accordent des allocations chômage que pour une période de six mois.
- Pour avoir droit aux prestations, les nouveaux États membres imposent des conditions en termes de recherche d'emploi. Le non-respect de ces conditions se répercute sur les droits à prestations. Toutefois, ces conditions varient d'un État à l'autre. Ainsi, à Chypre et en Pologne, il suffit d'être enregistré comme demandeur d'emploi auprès de l'agence nationale pour l'emploi, alors que les chômeurs se trouvant en République tchèque, Hongrie, Lettonie, Slovaquie et Slovénie sont tenus de rechercher activement un emploi. En Estonie et en Lituanie, le demandeur d'emploi a l'obligation d'accepter une offre d'emploi correspondant à son profil.
- Certains pays connaissent une indemnité d'assistance minimale pour cause de chômage prenant le relais des prestations chômage. Il s'agit de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de Malte et de la Slovénie (supprimée en 2007). Dans les autres nouveaux États membres, l'indemnité est un montant correspondant à un certain pourcentage du dernier salaire perçu.
- La République tchèque dispose également d'un système séparé d'allocations d'activation.
- L'ensemble des nouveaux États membres ont mis en place des systèmes d'assistance sociale en fonction des besoins d'un foyer donné en cas de chômage de longue durée. L'activation sur le marché du travail des personnes demandant à bénéficier d'une assistance sociale prend une place de plus en plus importante. Les exigences en termes de recherche d'un emploi ont été intégrées dans tous les systèmes mais les sanctions ne sont pas indiquées.

3.2 Effets des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi

Les indemnités complémentaires du revenu, en particulier les allocations logement et les allocations familiales, sont tout aussi importantes en tant qu'élément potentiel de dissuasion de recherche d'un emploi.

Les allocations logement peuvent constituer en une indemnité séparée accordée aux groupes à bas revenus ou constituer un élément de systèmes d'assistance sociale et, par conséquent, être réservées aux bénéficiaires d'une assistance sociale. Dans les nouveaux États membres, ces allocations sont bien souvent d'un montant substantiel et peuvent couvrir entre 80 et 85 pourcent des frais de logement. Elles constituent une source

fondamentale des problèmes identifiés par les termes de « piège de la pauvreté » et de « piège du chômage ».

Les allocations familiales, pouvant prendre la forme de prestations de sécurité sociale ou d'avantages fiscaux, sont le système d'indemnités auquel il est le plus largement recouru dans les nouveaux États membres. Ces allocations tiennent compte, pour la plupart d'entre eux, des différences de revenus entre un ménage constitué d'une seule personne, de deux personnes ou d'un ménage avec enfants. Les allocations familiales sont fixées selon un taux forfaitaire tenant compte des moyens en République tchèque, en Pologne et en Slovaquie mais ne tiennent pas compte des ressources à Chypre, en Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie à Malte et en Slovaquie.

Alors que les allocations familiales peuvent fausser l'écart entre les revenus du travail et les revenus autres que du travail, dans de nombreux États membres, l'abaissement du niveau d'allocations est susceptible d'accroître le niveau de pauvreté. De plus, certains documents (OCDE, 2004 et 2006) montrent que les familles traditionnelles dans lesquelles un seul salaire est perçu ainsi que celles dans lesquelles un salaire et demi est perçu acceptent facilement des emplois faiblement rémunérés. Par conséquent, des allocations importantes ne dissuadent pas nécessairement ce type de ménages à travailler.

3.3 Effet des prestations liées au travail sur la transition vers l'emploi

Les incitations au travail incluent des crédits d'impôt ou des facilités fiscales accordées aux personnes travaillant et contribuent à réduire le « piège de pauvreté ». Les facilités fiscales sont fréquemment mises en œuvre dans les nouveaux États membres de l'Union européenne mais divergent quant à leur montant et profitent aux personnes travaillant comme aux personnes inactives. Il existe des crédits d'impôt d'embauche à Malte et en Hongrie et un crédit d'impôt pour parents actifs en Slovaquie. En opposition à cela, une prime fiscale est accordée aux personnes au chômage en Slovaquie, avantage qui n'est donc pas de nature à inciter à entrer sur le marché du travail. Les experts nationaux font état de taux d'imposition importants mais également d'efforts des gouvernements pour réduire l'imposition des salaires et le coût de la main-d'œuvre. L'un des problèmes fondamentaux dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne est l'insuffisance des opportunités professionnelles en raison de l'insuffisante demande en relation avec le coût de la main-d'œuvre.

3.4 Programmes actifs du marché du travail et les sans-emploi

On trouve des PAMT dans tous les nouveaux États membres et les services publics actifs dans le secteur de l'emploi fournissent des informations, sélectionnent et placent du personnel. Nombre de PAMT ont été introduits au cours de la période d'adhésion et il est difficile de les comparer dans la mesure où ceux-ci sont soit définis en termes très larges soit ont été spécialement développés pour des groupes spécifiques. Le groupe principal visé semble être les sans-emploi et en particulier les chômeurs de longue durée.

Environ la moitié des nouveaux États membres de l'Union européenne a adopté des mesures de type « rotation emploi » et des programmes de création d'emplois. Contrairement à ce que l'on observe dans la plupart des anciens pays membres de l'Union européenne, les aides à l'emploi ne visent pas spécialement les travailleurs à bas salaires mais des groupes présentant des caractéristiques personnelles spécifiques. Il existe peu d'aide à la création d'entreprises ou de commerces : celles-ci sont principalement destinées à des groupes spécifiques en Estonie et à Chypre et n'existent pas en République tchèque, en Pologne et en Lettonie.

Les PAMT sont obligatoires dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne où la participation est exigée par les services publics de l'emploi. En outre, un système de sanctions et un ensemble d'autres mesures d'incitation visant à favoriser la recherche active d'un emploi ont été mis en place dans l'ensemble des pays. Cependant, certains experts concluent que les sanctions devraient être plus fermes de sorte à obtenir un plus grand effet sur l'offre de travail.

Diverses études ont montré qu'une participation – obligatoire – aux PAMT constitue l'incitation la plus efficace pour stimuler la recherche d'un emploi. Nombre des PAMT ne visent pas une intégration directe sur le marché du travail mais ont tendance à se concentrer sur le développement des aptitudes et capacités professionnelles et sur les habitudes et usages allant de pair avec une activité professionnelle. En outre, les aides à la création d'entreprises ou de commerce ne sont pas très communes. Tandis que le choix de mesures ayant un effet plus indirect sur l'emploi peut se justifier par les compétences du groupe visé, l'impact sur l'emploi est par définition plus faible et contient la possibilité que la motivation des participants (potentiels) soit plus faible.

3.5 Effet général

On constate que les gens sont réticents à changer de travail lorsque le profit financier qu'ils en retirent est faible. Ce phénomène est connu sous le nom de « piège du chômage ». La différence finale entre le revenu résultant du travail et celui provenant de la perception d'allocations, définie en taux de remplacement nets, n'est disponible que pour environ la moitié des nouveaux États membres de l'Union européenne¹. Cependant, ces taux sont souvent élevés pour les familles comptant un seul revenu ou deux revenus avec enfants et, à l'exception de la Pologne, sont « normaux » pour les personnes seules. Alors que les taux de remplacement sont élevés pour les familles avec enfants en Slovénie et en Slovaquie, des taux d'environ 40 pourcent (comme par exemple en Hongrie) constituent le niveau le plus bas en Europe.

Les taux de remplacement nets pour les personnes percevant traditionnellement un salaire bas et étant au chômage (67 pourcent de la production moyenne du niveau de revenu des travailleurs) varient de 50 pourcent pour une personne seule en République tchèque à 85 pourcent du revenu antérieur pour un couple marié avec enfants ayant deux revenus en Slovaquie.

¹ Pour une meilleure évaluation, les chiffres des taux d'imposition marginaux effectifs (TIME) n'étaient pas disponibles à l'époque de l'étude.

Peu d'études sur les allocations chômage ont été menées en s'intéressant spécifiquement à leur effet sur l'emploi et l'incitation à l'emploi. Certains pays, tels que la Pologne et la Slovaquie, font état de difficultés importantes au regard des problèmes regroupés sous les notions de « piège du chômage » et « piège de la pauvreté ». Dans d'autres pays les allocations chômage ont peu d'effet sur l'emploi, comme par exemple en Hongrie où les allocations chômage sont allouées pour une courte durée ou en République tchèque où le montant des allocations chômage est faible.

3.6 Réformes récentes

Dans le processus d'adhésion à l'Union européenne, nombre des nouveaux États membres ont adapté leur système de sécurité sociale pour répondre aux exigences des directives communautaires en matière d'emploi. Ainsi, les réformes récentes se font dans la droite ligne des politiques de l'emploi de l'Union européenne. Les réformes visent principalement à permettre un meilleur accès aux allocations chômage au profit de certains groupes difficiles à atteindre – tels que les travailleurs saisonniers – et à accroître le niveau des allocations plutôt que de le réduire.

Cependant, dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne, le niveau des salaires a augmenté beaucoup plus rapidement que le niveau de l'assistance sociale et des allocations chômage. Bien qu'il n'y ait eu aucune intervention active ou réforme visant à réduire les allocations, le niveau des prestations au regard des salaires baisse dans nombre des nouveaux États membres. Les activités clés permettant d'accroître l'emploi n'ont pas été mises en relation avec les réformes des systèmes des avantages fiscaux mais se concentrent sur la réduction coût de la main-d'œuvre.

4 Transition de l'incapacité à l'emploi

Ce chapitre présente une analyse des prestations compensatrices du revenu et des prestations complémentaires du revenu pour les personnes dans l'incapacité de travailler suivie d'une discussion de l'effet des politiques actives du marché du travail (PAMT). Enfin, la question de l'effet général des systèmes d'allocations ainsi que les réformes récentes seront abordées.

4.1 Effet des prestations compensatrices du revenu sur la transition vers l'emploi

Les systèmes de compensation du revenu au profit des personnes se trouvant dans l'incapacité (partielle ou totale) temporaire ou permanente de travailler comprennent les programmes couvrant les situations de maladie ou d'incapacité de court terme, les indemnités forfaitaires et les programmes d'invalidité de long terme auxquels les employeurs ou les employés – ou chacun d'entre eux – contribuent. Ces systèmes offrent une compensation partielle ou totale du revenu.

Effet des prestations maladie sur la transition vers l'emploi

Les prestations maladie sont versées aux salariés se trouvant dans l'incapacité de travailler en raison de la maladie ou de blessures mais pour lesquels il est en principe prévu qu'ils reprendront leur travail. Toutefois, des congés maladie s'étendant sur le long terme constituent souvent, dans de nombreux pays, le premier pas vers un régime d'invalidité, notamment lorsque des allocations importantes sont allouées pour une longue période de temps. Le niveau des prestations maladie varie de 50 à 60 pourcent du salaire mensuel à Chypre et en Slovaquie et s'élève jusqu'à 90 pourcent du salaire antérieur en Slovénie. De nombreux nouveaux États membres de l'Union européenne n'ont pas mis en place une procédure de suivi et de réexamen de la situation au cours de la période de maladie et, en outre, le système ne reçoit pas une application très stricte. De plus, seule la Pologne impose une participation à un programme de réinsertion ou aux PAMT pour pouvoir obtenir une prorogation des prestations maladie. La réinsertion sur le marché du travail n'est donc pas facilitée.

Les facteurs clés de l'analyse de l'effet des prestations maladie de court terme sont ceux tenant au contrôle des prestations dans le cadre des congés maladie et à l'application des sanctions. L'analyse a révélé que la plupart des nouveaux États membres ne disposent pas de procédures clairement définies en matière de réexamen des situations et de réintégration sur le marché de l'emploi. En outre les systèmes ne font pas l'objet d'une application très stricte. Les niveaux des prestations dans les régimes d'invalidité sont calculés de manière très diverse. Toutefois, les prestations fondées sur le cumul des

cotisations au cours des années ainsi que sur le niveau du salaire antérieur sont en général plus intéressantes pour les salariés d'un certain âge dont le niveau de salaire est en général plus élevé ou qui justifient d'un nombre plus important d'années de contributions. Nombre de nouveaux États membres de l'Union européenne réexaminent l'allocation de prestations d'invalidité par intervalles d'une à trois années.

Effet des programmes de prestations invalidité sur la transition vers l'emploi

Les prestations invalidité et les pensions d'invalidité sont allouées à des personnes salariées frappées d'une invalidité (intégrale ou partielle) permanente résultant de la maladie ou une incapacité de travail. La possibilité d'un passage à un régime d'invalidité dépend du niveau des prestations allouées et de la facilité d'y accéder.

- Le taux d'incapacité à partir duquel une personne peut cesser de travailler et prétendre à une pension d'invalidité est le plus bas en Lettonie où un taux d'incapacité de 25 pourcent suffit. Chypre, l'Estonie, la Hongrie et Malte n'allouent de prestations qu'en cas d'incapacité de 100 pourcent d'obtenir un revenu.
- Les pensions d'invalidité sont calculées de différentes manières et sont établies sur la base d'une combinaison des salaires antérieurs et/ou du taux d'incapacité et/ou du niveau de cotisation aux assurances sociales. En République tchèque, en Lettonie, en Pologne, en Slovénie et en Slovaquie, la durée de la période de cotisation a une influence sur le montant total et les pensions sont, par conséquent, moins élevées pour les jeunes personnes. À Chypre et en Hongrie, les pensions sont fixées sur la base du taux d'incapacité et les revenus et allocations sont donc intéressants pour tous les groupes d'âges. En Lituanie, le montant de la pension est forfaitaire et dépend uniquement du taux d'incapacité.
- Les pensions d'invalidité ne sont pas souvent réexaminées dans les nouveaux États membres de l'Union européenne, notamment pour les personnes considérées comme n'étant pas en mesure de travailler à temps plein et dont les chances de réinsertion sur le marché du travail sont limitées.
- Dans cinq des nouveaux États membres, il n'est pas possible de cumuler un revenu et une pension à taux plein. En revanche, dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne, il est possible, dans une certaine mesure, de cumuler une pension à taux partiel avec un revenu. Cette faculté a facilité le retour sur le marché du travail, notamment dans les pays où il n'existe aucune restriction comme en Lettonie, en Lituanie, en Slovaquie et en Estonie.
- Hormis l'Estonie, l'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne ont mis en place des systèmes d'allocations pour les personnes frappées d'une invalidité permanente suite à un accident du travail ou une maladie professionnelle. Ces allocations sont plus élevées que les pensions d'invalidité de base car donnent lieu à moins de réexamens approfondis et ne sont pas assorties d'une durée d'assurance ouvrant droit à prestations. Ce système est de nature à dissuader les velléités de réinsertion sur le marché du travail.
- Quelques nouveaux États membres ont mis en place un système spécifique de prestations minimum destiné aux personnes frappées d'une incapacité ou d'une maladie à long terme et qui ne bénéficient pas de prestations des assurances sociales. Il s'agit de personnes frappées d'une incapacité avant d'avoir atteint l'âge de 18 ans ou qui ne satisfont pas aux conditions des assurances ouvrant droit aux pensions

d'invalidité normales. Ces systèmes allouent en général des montants forfaitaires, tenant compte des besoins et ont donc peu de chances d'être élevés.

4.2 Effet des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi

Les indemnités de transport sont probablement le type d'indemnités le plus répandu pour les personnes frappées d'une incapacité ou atteintes d'une maladie. L'indemnité peut consister en l'attribution d'un avantage en vue de l'achat d'une voiture adaptée - comme cela est le cas à Chypre et en Hongrie - et/ou en une aide financière dans le cadre de déplacement en transports publics. Toutefois, à Chypre et en République tchèque, ces prestations complémentaires sont réservées aux personnes travaillant mais frappées d'une incapacité et, à ce titre, n'ont pas d'effet dissuasif sur la poursuite d'une activité professionnelle.

En sus des pensions d'invalidité, un éventail d'autres prestations complémentaires sont prévues pour les personnes souffrant d'une incapacité grave - comme par exemple les personnes devant se déplacer dans un fauteuil-roulant à Chypre - et constituent donc un encouragement à rester inactif. D'autres indemnités, tel que le financement des vacances de la personne frappée d'une incapacité et des personnes dont elle a la charge, peuvent également avoir un effet démotivant en matière d'emploi.

4.3 Programmes actifs du marché du travail et les personnes frappées d'une incapacité de travail

Les PAMT ne sont pas un instrument évident en ce qui concerne les travailleurs frappés d'une incapacité. Dans de nombreux pays, la réinsertion est vue comme un problème purement médical. De plus, il est possible que les employeurs soient réticents à recruter des personnes frappées d'une incapacité par crainte d'une perte de productivité. Toutefois, ce problème a perdu de son ampleur face à la pénurie croissante de main-d'oeuvre, au niveau élevé du coût des prestations d'invalidité et du nombre croissant de personnes inactives.

Le contenu des PAMT portant une attention toute particulière aux situations d'incapacité est très variable dans les différents nouveaux États membres de l'Union européenne :

- Un certain nombre de pays parmi lesquels Chypre, la Hongrie, la Slovaquie et la Lettonie proposent des programmes de formation visant à accroître le taux de participation des personnes frappées d'une incapacité.
- La réinsertion est proposée en sus des programmes de pension d'invalidité en Hongrie, en Lituanie, en Pologne et se traduit en général, dans la plupart des autres pays, par des niveaux accrus de prestations. Seule la Pologne propose des programmes de réinsertion précoces au cours de la période d'allocations des prestations maladie.
- Dans certains des nouveaux États membres de l'Union européenne, tels que Chypre, Malte et l'Estonie, l'accent est fortement mis sur l'emploi assisté au sujet duquel des

recherches ont montré qu'il était plus efficace que les activités de formation (OCDE, 2003).

- Les subventions salariales comprenant des réductions en matière d'assurance santé constituent également une approche courante en Estonie, en Hongrie, en République tchèque, en Lettonie, en Lituanie et en Slovaquie. Bien qu'il s'agisse d'une approche appréciée, des études récentes ont révélé des effets de transfert et de poids mort.
- Les ateliers protégés ne sont pas proposés dans beaucoup de nouveaux États membres. Cela démontre une évolution vers l'emploi assisté et un abandon de la ségrégation professionnelle. De plus, le développement de l'emploi est soutenu à l'aide d'instruments légaux comme les quotas.

Les PAMT destinés aux personnes frappées d'une incapacité visent à la réinsertion sur le marché du travail ou pour le moins l'affectation à des emplois sociaux et comprennent des politiques, des projets et des systèmes d'incitation au travail pour les employés et les employeurs. En opposition aux politiques destinées à d'autres groupes présents sur le marché du travail, on constate que la participation sur le marché du travail des personnes frappées d'une incapacité semble reposer dans les PAMT sur un volontariat absolu. Les nouvelles politiques d'inclusion sociale ont apporté une réponse à cette problématique en faisant de l'activation un élément essentiel de l'inclusion active.

4.4 Effet général

On constate que les gens sont réticents à « devenir actif » lorsque le profit financier qu'ils en retirent est faible. Cependant, les comparaisons de revenus montrent que les personnes frappées d'une incapacité disposent de revenus bien plus bas que les personnes ayant un emploi. Globalement, on notera les résultats positifs obtenus à Chypre, en République tchèque et en Lettonie en termes de réinsertion des personnes frappées par une incapacité sur le marché du travail par le biais de programmes actifs du marché du travail. D'importants effets démotivants résultant des prestations d'incapacité ont été signalés en Estonie, Lettonie, Lituanie, à Malte, en Pologne et en Slovaquie.

Un certain nombre d'études d'évaluation ont été menées dans les nouveaux États membres de l'Union européenne relativement à l'impact des prestations d'inactivité sur l'emploi. Les résultats obtenus permettent de brosser un tableau mitigé. Une étude menée en République tchèque en 2005 a permis d'établir que le système de sécurité sociale actuel constituait un pas en direction de l'encouragement à entrer sur le marché du travail pour l'ensemble des groupes étant depuis longtemps sans emploi. En Lettonie, le succès de l'emploi subsidiaire est flagrant mais, en Estonie, une étude a mis en avant les effets négatifs des pensions et allocations d'invalidité sur le niveau de l'emploi.

4.5 Réformes récentes

Suite au processus d'adhésion à l'Union européenne, nombre des nouveaux États membres ont adapté leurs systèmes d'avantages fiscaux et leurs politiques en matière d'emploi pour se conformer aux exigences européennes. Les mesures adoptées en Hongrie et en Lituanie ont pour objectif de diminuer le nombre de nouveaux bénéficiaires de prestations

d'invalidité. Dans la droite ligne des nouvelles politiques de l'Union européenne, la plupart des nouveaux membres s'attachent à définir des programmes actifs du marché du travail efficaces en vue de favoriser la réinsertion sur le marché du travail. La majorité des réformes se sont concentrées sur une amélioration des PAMT. C'est en tout cas ce que l'on constate en République tchèque, en Estonie, en Lettonie, en Slovaquie et en Slovénie.

5 Transition d'une situation d'inactivité à une situation de travail pour les conjoints sans emploi

La transition vers l'emploi des personnes sans activité professionnelle, en général des femmes, dépend d'une multitude de facteurs interdépendants tels l'existence de prestations de remplacement du revenu ou de complément du revenu et l'imposition. Nous étudierons tout d'abord ces trois éléments et les PAMT dans les nouveaux États membres pour, ensuite, présenter brièvement l'effet général et les réformes récentes.

5.1 L'effet des prestations de remplacement du revenu sur la transition vers l'emploi

La seule prestation disponible au profit des personnes sans activité professionnelle rémunérée, en général des femmes, du fait d'obligations tenant à la garde d'enfants, est l'aide sociale. L'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne ont prévu une aide sociale constituant une allocation de « dernier recours ». Pour en déterminer le montant, il est toujours tenu compte – de diverses manières – de la présence ou non d'enfants dans le foyer du demandeur. Les allocations d'aide sociale sont fonctions des besoins, ce qui signifie que lorsque que l'un des conjoints travaille ou perçoit d'autres allocations, l'autre conjoint ne peut prétendre au bénéfice d'allocations d'aide sociale. Dans la plupart des nouveaux États membres, les allocations familiales sont considérées comme un revenu dans le cadre de l'évaluation des besoins permettant de déterminer l'ouverture de droits à l'aide sociale et viennent donc réduire le niveau de l'allocation d'aide sociale.

5.2 Effet des prestations complémentaires du revenu sur la transition vers l'emploi

Effet des allocations de garde d'enfants

Les allocations de garde d'enfants ne sont allouées que dans certains des 10 nouveaux États membres de l'Union européenne. Ces allocations prennent la forme d'avantages en nature ou d'une aide financière en vue de permettre aux parents d'avoir recours aux services publics d'aide sociale. Il peut aussi s'agir d'une combinaison de ces deux systèmes. Le gouvernement slovaque, par exemple, subventionne des écoles préscolaires et verse des allocations aux demandeurs d'emploi participant à des programmes de formation.

Les systèmes dans lesquels une garde d'enfants est proposée en nature ou ceux dans lesquels des subventions sont versées aux organisations accueillant les enfants ne constituent pas en eux-mêmes une incitation financière à l'entrée des parents sur le marché du travail. Pour qu'elles puissent constituer de véritables incitations à l'emploi, il serait préférable que les aides destinées à la garde des enfants soient fournies sous forme de complément financier, d'allocations ou d'avantage fiscal pour les parents exerçant une activité professionnelle. La Slovaquie a récemment mis en place un système de supplément financier pour la garde des enfants. Les allocations de garde d'enfants sous une forme autre que l'accueil des enfants ont été instituées en Estonie, Lituanie, Slovaquie et Slovaquie et, pour le cas exceptionnel des réfugiés, également à Chypre.

Effet des allocations parentales d'éducation

Les allocations parentales d'éducation sont destinées aux parents s'occupant à temps plein de leurs enfants. Dans certains États membres, les parents continuent de percevoir cette allocation alors qu'ils ont recommencé à travailler tandis que dans d'autres pays, la reprise d'une activité entraîne la fin des droits en la matière. Un certain nombre de pays utilisent cette allocation comme un instrument permettant aux parents de combiner travail et vie familiale. En Estonie, en Pologne et en Slovaquie, les parents ne peuvent y prétendre qu'en cas de congé parental. Dans ces pays, les allocations parentales d'éducation semblent avoir peu d'influence sur la transition des femmes sans activité professionnelle vers l'emploi.

Les allocations parentales d'éducation offrent aux parents, en général aux mères, la possibilité de quitter temporairement le marché du travail en vue de s'occuper de leurs enfants. L'élément positif est que le parent peut ensuite réintégrer son poste. Ceci permet une plus grande flexibilité. Toutefois, nombreux experts ont conclu que les allocations parentales d'éducation éloignent notamment les femmes (mères) du marché du travail pendant de longues périodes.

Les allocations parentales d'éducation existent dans l'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne à l'exception de Malte et de Chypre. Cette allocation peut consister en l'attribution de sommes forfaitaires en Lettonie, de petites contributions aux revenus jusqu'à l'attribution de montants remplaçant l'intégralité du revenu en Estonie. Ces allocations sont payées jusqu'au moment où le plus jeune des enfants a atteint l'âge de trois ans mais, dans la plupart des États membres, elles sont versées pendant une année pour chaque enfant. Malte et Chypre comptent énormément sur les structures familiales pour l'accueil des enfants. Ceci peut avoir des effets négatifs sur la participation à l'emploi au niveau des membres de la famille s'occupant des enfants qui, de ce fait, ne travaillent pas.

Un aspect important concerne le point de savoir si ces allocations sont fournies pour assurer l'entretien des enfants ou viennent remplacer un revenu. Dans ce dernier cas, les parents titulaires d'une allocation parentale d'éducation ne peuvent travailler. Cela est le cas en Slovaquie, en Pologne et en Estonie.

5.3 Effet des systèmes d'imposition

La transition des conjoints n'exerçant pas d'activité professionnelle vers le marché de l'emploi peut être stimulée ou entravée par les systèmes d'imposition. Certains États membres ont des niveaux d'imposition très bas du fait d'un système d'imposition forfaitaire ou en raison d'avantages fiscaux spécifiques accordés aux femmes regagnant le marché du travail après une période d'inactivité. D'autres pays freinent la participation des femmes au marché du travail en accordant des avantages fiscaux au conjoint dépendant. Les soutiens de famille perdent la possibilité de percevoir un revenu non imposé en sus des allocations personnelles et des allocations parentales d'éducation lorsque leur conjoint reprend le travail. De telles règles fiscales élèvent la réservation de salaire pour le conjoint n'ayant pas d'activité professionnelle, en général les femmes, désirant travailler.

Les mesures fiscales peuvent constituer en une incitation pour les femmes à entrer sur le marché du travail. La plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne connaissent un système d'imposition conjointe ou d'imposition individuelle mais aucun de ces deux systèmes n'a d'effet incitatif pour les conjoints en matière d'emploi. Alors que les systèmes de taux forfaitaire profitent davantage aux revenus élevés qu'aux bas revenus, ils n'ont pas d'effet sur la motivation à intégrer le marché du travail. Les taux forfaitaires sont appliqués en Estonie, en Lituanie, en Lettonie et en Slovaquie.

Le système de la division fiscale² entre conjoints mariés est dans certains cas un facteur défavorable à l'emploi pour le second revenu du foyer lorsque l'écart de revenu est important entre les partenaires. Le partenaire dont le revenu est important a en effet la possibilité de transférer une part du revenu vers l'autre conjoint pour, ainsi, payer moins d'impôts. Dans une telle situation, il est alors intéressant pour le foyer que l'autre conjoint travaille moins. Ce système de division fiscale est en vigueur en Pologne et en République tchèque. Les avantages fiscaux spécifiques sont plus intéressants pour les personnes travaillant à temps partiel ou percevant un revenu modeste car la majorité du revenu résulte de l'avantage et seulement une faible proportion est soumise à l'impôt.

Toutefois, le faible nombre d'emplois à temps partiels et le manque de flexibilité dans les horaires de travail constituent de plus grands obstacles que l'insuffisance des incitations financières. La plupart des études suggèrent qu'un important taux de chômage est un facteur plus important que les avantages financiers dans l'explication de la désertion du marché du travail par les femmes. En outre, les modèles d'utilisation du temps ont, après la phase de transition, considérablement évolué dans les États d'Europe de l'Est et d'Europe centrale et ont conduit à de nouvelles valeurs culturelles dans le cadre desquelles l'inactivité professionnelle des femmes est perçue comme un symbole de libération et le signe d'une aisance personnelle.

² Cette division fiscale concerne la situation dans laquelle un couple peut bénéficier d'une imposition conjointe pour les revenus du travail totaux de la famille avec division entre les deux conjoints.

5.4 Programmes actifs du marché du travail et conjoints sans activité professionnelle

Dans les nouveaux États membres de l'Union européenne, peu de PAMT sont destinés aux conjoints sans activité professionnelle et ayant des enfants à charge. Seules Chypre et Malte ont mis en place de tels programmes pour ce groupe. En Pologne, il existe une formation professionnelle pour les personnes sans emploi ayant de jeunes enfants. Les gouvernements devront porter une plus grande attention à la situation des conjoints sans activité professionnelle lors de la détermination, dans le futur, de nouveaux PAMT.

5.5 Effet général

L'effet de la fiscalité et des prestations sur la transition des femmes de l'inactivité professionnelle vers un emploi dépend d'une multitude de facteurs interdépendants. Les systèmes d'accueil des enfants sont le facteur aidant le plus clairement à réduire les obstacles à l'intégration des femmes sur le marché du travail. Ceci a en effet été démontré par des études dans des pays dans lesquels les systèmes d'accueil des enfants sont limités et où l'inactivité professionnelle des femmes est importante et dans des pays dans lesquels les structures d'accueil des enfants semblent suffisantes pour garantir un fort taux de participation des femmes sur le marché du travail. La participation des femmes ne dépend cependant pas uniquement du système fiscal et des règles prévoyant des droits à allocations mais également de la situation sur le marché du travail et des normes culturelles en matière d'éducation des enfants.

5.6 Réformes récentes

Les réformes politiques récentes ayant une influence sur la transition des femmes vers le marché de l'emploi se concentrent sur le système d'imposition. Dans la plupart des pays, les mesures fiscales visent à rendre intéressant le travail générant un faible revenu et peuvent prendre la forme d'un abaissement des taux d'imposition sur le revenu ou en accordant des avantages fiscaux en présence d'enfants à charge.

6 Transition vers la retraite

La question clé présidant à la décision des travailleurs d'opter pour une transition d'une situation d'emploi vers la retraite concerne le point de savoir dans quelle mesure ils peuvent quitter le marché du travail avec un revenu suffisant. Les principales voies de sortie du marché du travail à examiner sont:

- Les systèmes de retraite et les règles concernant les retraites anticipées en combinaison avec l'âge légal de la retraite et l'imposition des pensions de retraite ;
- Les programmes de départ anticipé à la retraite ;
- Les autres voies de sortie, notamment par le biais des règles en matière de chômage et d'incapacité de travail.

Ces voies de sortie sont abordées dans le présent chapitre puis sera présentée la question du « vieillissement actif ». Enfin, nous parlerons de l'effet général des réformes politiques récentes.

6.1 Effet des systèmes de retraite sur l'emploi

L'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne ont mis en place un système de retraite pour les travailleurs salariés. Les pensions payées peuvent dépendre du niveau de ressources (comme cela est le cas en Slovaquie et en Lettonie) ou être un montant forfaitaire (comme en Lituanie, en Estonie, en République tchèque, en Hongrie et en Lettonie). Il peut s'agir enfin d'un revenu minimum pour lequel il n'est pas tenu compte de l'existence d'autres revenus ou d'un patrimoine comme à Malte, à Chypre, en Pologne ou en Slovénie.

Les pensions reposant sur un système d'assurance peuvent être de nature publique ou privée et fonctionnent sur la base d'un système de retraites autofinancées dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne. Les autres pensions découlent de régimes privés professionnels ou individuels de retraite qui, en général, ne sont pas obligatoires. Dans de nombreux nouveaux États membres de l'Union européenne, comme Malte, la Hongrie et la Pologne, les régimes professionnels n'ont été introduits que récemment.

L'âge légal de la retraite est plus bas dans les nouveaux États membres (environ 61 ans) que dans les membres plus anciens de l'Union européenne (avec une moyenne de 65 ans). L'âge légal de la retraite varie entre 61 et 65 ans pour les hommes et entre 56 et 65 ans pour les femmes dans les nouveaux États membres de l'Union européenne. C'est seulement en Slovaquie, à Chypre et en Hongrie que l'âge légal de la retraite est identique pour les hommes et pour les femmes. Le droit de percevoir une pension de retraite dépend

en général de l'âge mais un nombre minimum d'années de cotisation ou d'années de travail est exigé. L'effet sur l'application des règles en matière de retraite de la période pendant laquelle les femmes sont restées à la maison pour élever leurs enfants n'est pas toujours très claire. En Slovénie, il est possible de profiter d'une retraite anticipée sans conséquences négatives à certaines conditions, notamment pour les femmes ayant élevé leurs enfants et dont l'âge se situe entre 56 et 58 ans (cela dépendant du nombre d'enfants) et pouvant justifier d'une période d'activité ouvrant droit à des droits à pension à taux plein. Les informations disponibles ne permettent pas de se faire une idée précise de la manière dont il est tenu compte de la période de la grossesse dans le calcul des droits à pension des femmes.

Dans la plupart des pays, le niveau des pensions de retraite augmente avec chaque année supplémentaire de cotisation ou de salaire. Dans presque tous les pays, il est possible de cumuler retraite et revenus. La plupart des systèmes de retraite dans les nouveaux États membres de l'Union européenne prévoient une possibilité de retraite anticipée au sein de l'assurance retraite.

L'imposition et le paiement de cotisations de sécurité sociale sont des facteurs clé dans la décision de poursuivre une activité professionnelle ou d'opter pour un départ en retraite dans la mesure où ils ont une influence sur l'écart entre le revenu brut et le revenu net. En République tchèque, en Lituanie et en Slovaquie les pensions de retraite ne sont pas imposées et leurs bénéficiaires n'ont pas à payer de cotisations de sécurité sociale. Il n'y a qu'en Hongrie que les retraites font l'objet d'une imposition totale.

6.2 Effet des systèmes de retraite anticipée sur l'emploi

Les régimes de retraite anticipée existent dans la plupart des nouveaux États membres de l'Union européenne et rendre attractif une sortie anticipée du marché du travail. De tels régimes sont souvent le fruit de politique de réaction face à des taux élevés de chômage pendant la période de transition. Les règles en vigueur en matière de retraite anticipée permettent aux gens de partir à la retraite deux à cinq ans avant l'âge officiel dans neuf des nouveaux États membres. Toutefois, à Chypre, en Hongrie et en République tchèque, les pensions sont plus élevées lorsque le départ à la retraite est repoussé.

En moyenne, les départs anticipés se font entre cinq et sept ans avant l'âge légal de la retraite. Des études menées en Hongrie, en Pologne et en Slovénie montrent que les avantages financiers accompagnant une retraite anticipée, les voies de sortie alternative et les régimes de retraite intègrent des facteurs fortement défavorables à l'emploi. C'est seulement en Estonie que les prestations constituent un facteur défavorable modéré. Les femmes sont prêtes à accepter des prestations allant jusqu'à 75 pourcent de leur revenu antérieur tandis que les hommes n'acceptent une perte de revenus que lorsque les prestations s'élèvent au moins à 81 pourcent du revenu antérieur. Lorsque l'on examine les facteurs défavorables à la poursuite d'une activité professionnelle, on constate que les éléments jouant un rôle important dans ce cadre sont non seulement le revenu mais également le patrimoine et la motivation des personnes concernées. En outre, il est avéré que les PAMT ont un effet positif sur la motivation.

6.3 Effet des autres possibilités de départ à la retraite sur l'emploi

La transition d'une situation de chômage de longue durée à la retraite est depuis des décennies une manière reconnue de départ à la retraite. En général, l'âge à partir duquel les personnes au chômage d'un certain âge peuvent prétendre à certains régimes spéciaux se situe bien souvent en dessous de l'âge légal de la retraite ou même de l'âge à partir duquel un départ en retraite anticipée est possible. Dans de nombreux nouveaux États membres de l'Union européenne, l'assurance-chômage est communément utilisée comme moyen de sortie du marché du travail. Il existe en effet des dispenses d'obligations de recherche d'un emploi et l'assurance-chômage concerne, dans environ la moitié des États membres, des chômeurs de longue durée d'un certain âge.

La voie de sortie empruntant le biais des prestations pour incapacité de travail est moins utilisée. C'est seulement en Pologne, en Lituanie, en Slovaquie et en Slovénie que les prestations pour incapacité de travail sont fonction du revenu et sont par conséquent des voies de sortie attrayantes pour les travailleurs d'un certain âge mais dépendent fortement des résultats d'un examen médical.

Certaines voies de sortie alternatives permettent d'abaisser considérablement l'âge effectif de la retraite qui, en République tchèque, par exemple, s'établit à 55 ans. L'âge moyen de sortie du marché du travail dans l'ensemble des nouveaux États membres est plus bas pour les femmes que pour les hommes. La différence peut aller de un an jusqu'à près de six ans.

6.4 Vieillir en restant actif

La notion de « vieillir en restant actif » s'exprime par un large éventail de mesures destinées à promouvoir l'emploi des travailleurs d'un certain âge et comprend notamment le travail avec des horaires flexibles et des systèmes de retraite à la carte. Malgré des impératifs démographiques, l'extension de la durée de l'activité professionnelle ne constitue pas une priorité fondamentale pour les acteurs publics dans les nouveaux États membres de l'Union européenne. Six pays cependant ont mis en place au moins un projet pour les travailleurs âgés et un grand nombre de projets en sont encore au stade de projet pilote dans une phase d'implémentation.

À l'exception de la Pologne, de la Slovaquie et de la Lituanie, l'ensemble des pays ont mis en place un programme actif du marché du travail destiné à favoriser l'emploi des travailleurs âgés. Des programmes de retraite à la carte existent en Hongrie, à Malte, en Pologne et en Slovénie.

6.5 Effet général

Un certain nombre d'études ont évalué l'effet des systèmes de retraite et des règles concernant les départs en retraite anticipée sur l'emploi. Ainsi, une étude en Estonie a conclu que, bien qu'un grand nombre de personnes bénéficiaient de pensions de retraite suite à un départ en retraite anticipée, l'effet sur l'emploi était limité en raison du faible

niveau de ces pensions. En Pologne cependant, le système actuel de prestations encourage les personnes âgées à quitter le marché de l'emploi par le biais de départs en retraite anticipée, en préretraite et par le biais de pension d'invalidité.

6.6 Réformes récentes

Le découragement de la sortie précoce du marché du travail est devenu une question importante au regard de l'augmentation de la participation sur celui-ci dans le cadre de l'amélioration de la fiabilité financière des régimes de retraite et face aux problèmes en termes de démographie du fait d'une population vieillissante. Ce dernier problème présente une acuité moindre pour certains des nouveaux États membres de l'Union européenne comme les États baltes et la République tchèque dont la population est relativement jeune.

La plupart des réformes ambitionnent la modernisation des pensions et visent à offrir des taux de remplacement des pensions adéquats. Néanmoins, les réformes dans les nouveaux États membres de l'Union européenne visent toujours principalement à offrir des pensions satisfaisantes et à réduire le chômage en permettant des départs en retraite anticipée.

Par conséquent, les réformes en matière de pensions n'ont pas particulièrement contribué à accroître le niveau d'incitation à l'emploi et ont eu pour but de moderniser et d'offrir des taux de remplacement des pensions adéquats. Ceci reste de nos jours la question centrale dans de nombreux nouveaux États membres de l'Union européenne. La modernisation des pensions implique l'introduction de systèmes basés sur un principe de cotisations dont l'effet a été positif sur l'emploi - du moins en ce qui concerne les hommes - en Hongrie, en Slovénie et en Pologne. La Lettonie n'a introduit que récemment un système de retraite anticipée.

7 Résultats des simulations de politique

En vue d'étudier l'effet de réformes potentielles sur l'emploi, quatre initiatives politiques relativement récentes de différents États membres ont été analysées. L'effet de ces initiatives politiques a été simulé en comparant les taux d'emploi avec et sans réforme.

En Slovaquie, l'approche « allocation en fonction des besoins matériels » a été réformée en 2004. Cette réforme a prévu des conditions plus strictes pour l'obtention d'allocations à taux plein et une rétention sur revenus allant jusqu'à 25 pourcent en cas d'activité professionnelle en période de perception d'allocations. Cette réforme s'est traduite par une forte baisse du nombre de demandeurs, passant de 9,3 pourcent de la population en âge de travailler en 2003 à 6,3 pourcent en 2004. Le taux de chômage a également baissé régulièrement mais l'inégalité entre les revenus a cru.

La République tchèque et Chypre ont modifié leur système d'imposition sur le revenu. La réforme tchèque sur l'imposition commune de 2005 visait à stimuler le conjoint sans activité professionnelle de la personne percevant le revenu principal et ayant un revenu élevé dans une famille avec enfants à charge. L'effet a été positif mais insignifiant d'un point de vue statistique avec, a priori, des effets limités pour le budget de l'État et en termes d'inégalité des revenus. La réforme chypriote a introduit un haut niveau de non imposition du revenu, a supprimé certaines possibilités de déductions d'impôts spécifiques (la principale étant l'avantage fiscal pour les personnes ayant des enfants et d'autres personnes à charge) et a abaissé les taux d'imposition sur le revenu. L'ensemble de ces réformes ont eu un effet global sur le niveau de l'emploi se chiffrant à 0,8 pourcent avec un effet ayant atteint les 1,8 pourcent sur le taux de l'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans.

En Slovénie, en 1999, le système des retraites a été profondément réformé. Cette réforme s'est traduite par une augmentation du taux de l'emploi des travailleurs âgés par rapport aux niveaux antérieurs qui étaient particulièrement bas. Les résultats obtenus en Slovénie s'inscrivent dans la droite ligne des conclusions présentées dans le précédent rapport et concernant l'Union européenne alors constituée de 15 membres. Le taux de l'emploi des travailleurs âgés avait effectivement augmenté du fait du relèvement de l'âge minimum de la retraite.

8 Suggestions principales de politique

Les suggestions de politique formulées dans la présente étude se basent sur les conclusions empiriques et théoriques dégagées dans celle-ci et sur l'opinion des experts ayant été consultés dans le cadre du projet. La réforme de la Stratégie de Lisbonne en 2005 a mis l'accent sur la croissance et l'emploi. En vue de détailler les conséquences des résultats de la présente étude pour la stratégie de l'emploi en Europe, des suggestions de politique sont présentées pour les nouveaux États membres de l'Union européenne. Dans un premier temps, nous résumons les suggestions principales faites pour les États membres selon une structure tenant compte des trois situations de transition évoquées précédemment. Puis, les principales suggestions intéressantes pour l'élaboration et l'application des directives 17-19 seront présentées.

Transition de l'emploi à la retraite

Les suggestions de politique concernant cette transition ont trait en général à la transition de l'emploi à la retraite. L'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne à l'exception de Chypre et de Malte doivent supprimer les voies permettant un départ en retraite anticipée et/ou relever l'âge légal de départ à la retraite. Dans les pays tels que l'Estonie et la Lituanie, les moyens permettant un départ en retraite anticipée profitent souvent aux groupes vulnérables. En Estonie, il serait judicieux de surveiller de près le statut des pensions de vieillesse de sorte à favoriser l'incitation à l'emploi sans accroître les taux de pauvreté. À Malte, une plus grande attention devrait être portée à l'apprentissage et à la formation continue, ceux-ci pouvant contribuer à l'augmentation de la participation des travailleurs âgés, notamment dans la perspective du relèvement de l'âge légal de la retraite.

Transition du chômage à l'emploi

Les suggestions de politique faites dans la présente étude et concernant la transition du chômage à l'emploi se focalisent sur le niveau des prestations. En effet, le niveau des prestations doit être contrôlé ou revu en Estonie, en Hongrie, en Lettonie, en Lituanie et en Pologne de sorte à ce que travailler devienne financièrement intéressant et pour, parallèlement, lutter contre la pauvreté. Les niveaux de prestations doivent être également examinés de près en Lettonie afin de prévenir la pauvreté et doivent être légèrement augmentés en vue de permettre une plus grande flexibilité sur le marché du travail. En Lituanie, le niveau des prestations pourrait être réduit afin de rendre le travail financièrement intéressant et les PAMT ainsi que les prestations pourraient être utilisés comme systèmes de dépistage des personnes sans travail démotivées. En Pologne, des réformes sont nécessaires pour rendre le travail financièrement attrayant.

Des pays comme la Slovaquie, la République tchèque, la Slovénie et Chypre doivent accroître et/ou revoir leurs PAMT de sorte à ce que ceux-ci soient plus orientés vers une (ré)intégration sur le marché du travail. La République tchèque par exemple pourrait tirer

Les systèmes de prestations et leur interaction avec les programmes du marché du travail dans les nouveaux États membres

parti d'une plus grande attention portée à l'intégration des groupes vulnérables. En Pologne, le lien entre les mesures actives et passives doit être renforcé en posant par exemple des exigences mieux définies en matière de recherche d'emploi - et pouvant ainsi être contrôlées - ainsi qu'en mettant en place un système de sanctions. La Slovénie pourrait davantage orienter les PAMT vers une (ré)intégration et encourager la formation continue. Chypre pourrait stimuler les efforts de développement de PAMT axés sur la demande et se concentrant sur une intégration rapide sur le marché du travail et pourrait renforcer l'interconnexion des systèmes d'octroi d'avantages fiscaux et des PAMT.

La République tchèque est encouragée à poursuivre la réforme de son système d'imposition en supprimant l'imposition commune de deux partenaires/ménages ayant chacun des revenus et Malte à utiliser les aides fiscales et à créer davantage de possibilités pour les femmes d'intégrer le marché du travail. Il est recommandé à Chypre de contrôler le caractère adéquat des systèmes d'avantages fiscaux et de veiller à accroître l'interconnexion entre les systèmes d'avantages fiscaux et les PAMT.

Transition d'une situation d'inactivité professionnelle à l'emploi

Les suggestions de politique ayant trait à la transition d'une situation d'inactivité professionnelle à l'emploi concernent principalement les allocations pour enfants à charge et les autres systèmes permettant plus facilement de combiner vie professionnelle et vie familiale. Cette question est importante dans l'ensemble des nouveaux États membres de l'Union européenne. Chypre et Malte doivent mettre en oeuvre des politiques efficaces permettant de passer de schémas familiaux traditionnels à une société moderne tournée vers la participation au travail de tout un chacun. Il est nécessaire de mettre à la disposition des parents exerçant une activité professionnelle davantage de structures d'accueil des enfants à Malte, en Pologne et en Slovénie tandis que la Lettonie doit prendre des mesures en matière de pension alimentaire et d'allocations parentales d'éducation en tant que moyens favorables à l'emploi. Des pays comme la Pologne, l'Estonie et la Lituanie doivent réformer leur système d'allocations familiales de sorte à générer une plus grande incitation à l'emploi des parents et spécialement des femmes et de permettre plus facilement de combiner vie professionnelle et vie familiale. Dans des pays comme la Hongrie et l'Estonie, le système d'aides fiscales pour enfants à charge pourrait être utilisé de manière plus étendue. En Estonie par exemple, où l'on trouve de bonnes structures d'accueil pour les enfants, il serait possible d'envisager le recours à d'autres moyens financiers de sorte à accroître l'incitation à l'emploi. Les prestations parentales doivent être réformées pour accroître l'incitation à l'emploi et il convient d'envisager la mise en place de systèmes d'aides fiscales pour enfants à charge.

La stratégie européenne pour l'emploi

Sur la base des conclusions de la présente étude, les suggestions ci-dessous sont formulées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. La directive emploi directement concernée par ces suggestions est mentionnée entre parenthèses :

- Pour une meilleure gestion de la transition de l'emploi à la retraite, la communauté européenne devrait continuer d'opérer un suivi des politiques en matière de pensions de retraite et prendre conscience de la nécessité du compromis entre des réformes rapides satisfaisant aux objectifs fixés par la communauté européenne destinées à accroître l'incitation à l'emploi et le risque de pauvreté (D. 18)

- Afin de faciliter la transition d'une situation d'inactivité professionnelle à l'emploi pour les parents, spécialement les mères, de nombreux nouveaux États membres devraient améliorer les structures officielles d'accueil des enfants (D. 18)
- Afin de stimuler la transition d'une situation de chômage et d'incapacité de travail frappant les populations jeunes, les États membres ayant des systèmes d'allocations forfaitaires en matière de chômage et d'incapacité de travail et des régimes d'aide sociale devraient surveiller avec soin l'effet de ces systèmes sur les groupes en question. Des stratégies efficaces doivent être mises en œuvre pour maîtriser les risques de dépendance aux prestations et les effets de verrouillage des PAMT non orientés vers la réintégration rapide sur le marché du travail (D. 18)
- Pour retarder la transition de l'emploi à la retraite, les nouveaux États membres devraient étudier les possibilités de mise en œuvre de politiques efficaces de « vieillissement actif » et améliorer les possibilités de retraite à la carte et de travail à temps partiel (D. 18)
- Les nouveaux États membres connaissant de forts taux de migration devraient étudier les conséquences de cette migration et développer des politiques appropriées permettant de protéger les populations migrantes. Ces politiques doivent confronter les bénéfices à court terme résultant de cette migration – comme par exemple la réduction du chômage – aux risques futurs de pénurie de compétences professionnelles et de main-d'oeuvre. La pénurie de main-d'oeuvre peut entraîner une augmentation des salaires puis influencer sur la pérennité des systèmes de protection sociale (D. 19).
- Pour stimuler la transition du chômage et d'une situation d'inactivité professionnelle vers l'emploi, il convient de porter une attention toute particulière à une utilisation efficace des allocations pour enfants à charge et des structures d'accueil des enfants. Ceci pourra être réalisé par le biais de prestations liées à l'exercice d'un emploi et des facilités fiscales en matière de garde d'enfants au lieu de généreuses majorations pour enfants et autres régimes de congé parental. L'incitation pourrait être stimulée grâce au financement de la garde des enfants, non pas au niveau des structures d'accueil mais par l'octroi d'avantages fiscaux pour enfants à charge au profit des parents exerçant une activité professionnelle (D. 19).
- En ce qui concerne la transition du travail à la retraite, les nouveaux États membres de l'Union européenne devraient envisager de mettre un terme aux possibilités de départ en retraite anticipée (D. 18)
- Les nouveaux États membres de l'Union européenne devraient prendre des mesures destinées à augmenter l'âge légal de la retraite et l'âge effectif de départ à la retraite et à éviter le développement des demandes de possibilités de départ en retraite anticipée. Pour que les gens restent sur le marché du travail, il conviendrait d'envisager de développer les possibilités de « vieillir en restant actif » et de travail à temps partiel (D. 18)