

Finlande : le chômage menace-t-il la protection sociale?

Autor(en): **Lehto Markku**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **53 (1995)**

Heft 2: **Finlande et Union européenne**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-140411>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

FINLANDE : LE CHÔMAGE MENACE-T-IL LA PROTECTION SOCIALE ?

Markku LEHTO
Chef de cabinet
Ministère des Affaires sociales
Helsinki

Cela fait déjà plus de cent ans que s'appliquent en Europe les principes de l'assurance sociale. A mesure que nos sociétés s'industrialisaient, le poids des responsabilités, qui incombait auparavant à la famille, proche et lointaine, ou à l'employeur privé reposait davantage sur la communauté. Les pays nordiques adoptèrent même l'idée que la protection sociale devait s'étendre à tous les habitants, et non se restreindre aux seuls travailleurs. Il y a à cela plusieurs raisons, dont une est vraisemblablement l'ancienne tradition nordique de respect de la liberté de chaque citoyen.

La viabilité d'un système étendu de protection sociale était par ailleurs assurée grâce à un taux d'activité élevé : pour certaines tranches d'âge, la proportion d'actifs était même plus forte en Finlande chez les femmes que chez les hommes. Plus la part des travailleurs effectifs est grande dans la population en âge de travailler, mieux se répartit la charge du financement de la sécurité sociale. On estimait donc que des problèmes sérieux de financement ne risquaient pas de se poser tant que les grandes classes d'âge nées après-guerre n'auraient pas atteint l'âge de la retraite, d'ici dix ou quinze ans.

La spirale descendante

La poursuite durant des décennies d'un développement économique favorable ne pouvait que conforter cette confiance dans la persistance de la croissance. En Finlande, la récession consécutive à la première crise pétrolière est restée légère à l'échelle européenne et la seconde crise pétrolière n'a eu pratiquement aucun effet néfaste grâce aux contrats bilatéraux passés avec l'Union soviétique : le surcoût du pétrole importé fut compensé par l'accroissement des exportations de produits manufacturés. La croissance s'est donc poursuivie sans interruption jusqu'en 1990. A cause de la libéralisation des marchés financiers, cette croissance ne se fondait plus, dans les dernières années, sur une base saine ; aussi la récession qui lui a succédé s'est-elle transformée en une véritable crise. La croissance s'est arrêtée en 1990 et, dès l'année suivante, le produit intérieur

brut diminuait de plus de 7 %. La régression s'est poursuivie pendant les deux années qui suivirent et ce n'est qu'en 1994 que l'économie finlandaise a retrouvé le chemin de la croissance (+ 4 %). Les économistes prévoient que la croissance devrait se maintenir à un taux relativement élevé, aux environs de cinq pour cent, au moins cette année et l'année prochaine. A plus longue échéance, les projections sont naturellement plus incertaines.

La gravité de la crise a surpris tout le monde, y compris les experts. L'adoption des mesures nécessaires s'est trouvée du même coup retardée, même si les mécanismes automatiques d'ajustement entre recettes et dépenses ont joué un rôle positif. L'obligation de restaurer la compétitivité du pays a entraîné une dévaluation du mark finlandais à la fin 1991, ce qui a fait repartir les exportations. Mais, contrairement aux expériences passées, la reprise des exportations ne s'est pas traduite par une relance des marchés domestiques. En conséquence, le chômage a connu une brutale accélération. En trois ans, il a quintuplé ; quant à l'augmentation relative des allocations-chômage, elle a même été encore plus rapide. Le taux de chômage était encore au début de la décennie plutôt faible pour un pays européen, moins de 4 % ; en quelques années, il est passé parmi les plus élevés, près de 20 %.

La structure de la pyramide des âges reste favorable en Finlande; la proportion des personnes en âge de travailler (de 15 à 64 ans) est grande (68 %). Comme l'emploi des femmes est général, la proportion des actifs occupés, que ce soit dans la population totale ou dans la population en âge de travailler, demeure, par rapport à nombre de pays européens, relativement élevée. Il est clair cependant qu'aucune société ne peut s'adapter en un instant à un changement aussi brutal de la conjoncture. Au début de la décennie, il y avait par actif occupé 1,1 personne sans emploi ; trois ans après, le chiffre était de 1,5. Il en a résulté un accroissement des dépenses sociales et un affaiblissement de leur financement. La part des prestations sociales dans le PIB est passée de 26 % à 37 %.

L'adaptation de la protection sociale

Une telle augmentation des prestations sociales impliquait une aggravation brutale des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales), si l'on ne modifiait pas le mode de financement de la protection sociale. Cela aurait signifié plonger encore plus le pays dans la crise. En fait, divers expédients furent utilisés. On tailla dans les dépenses, on ralentit le financement des retraites, on augmenta impôts et cotisations sociales et la dette de l'Etat s'accrut. Toutes ces mesures d'économie parvinrent à stopper la croissance des prestations sociales, si bien qu'en dépit de la montée du chômage, le montant global des dépenses sociales était en 1994 le même en valeur réelle que deux ans auparavant.

C'est ainsi que la Finlande put traverser la crise sans pour autant démanteler les fondements de son système de protection sociale. Les économies se firent à partir de nombreuses sources différentes. Par exemple, les dépenses de santé publique diminuèrent.

rent de trois milliards de marks, mais le nombre des actes continua d'augmenter grâce à une efficacité renforcée du système de soins. De même, les taux de remboursement de l'assurance-maladie furent baissés, les déductions d'impôt supprimées ; les conditions d'attribution des allocations-chômage furent revues ainsi que l'indexation des retraites. Malgré toutes ces mesures de rigueur, la couverture sociale et l'accès aux soins sont toujours assurés à un niveau satisfaisant.

Les difficultés demeurent

Cependant les difficultés ne sont pas encore toutes surmontées, même si l'économie est repartie de plus belle. Le chômage demeure élevé et la dette publique continue de croître. La croissance économique ne pourra suffire à enrayer le gonflement de la dette. L'assainissement des finances publiques exige encore de nouvelles mesures de réduction des dépenses. Sur ce point règne d'ailleurs un large consensus politique.

La question se pose alors de savoir si la conception d'un système de protection sociale, qui assure une couverture générale et un bon niveau de prestations, ne conduit pas à une impasse. N'est-il pas en train de se révéler trop cher ? Ne comporte-t-il pas des éléments qui entravent de manière insupportable la croissance de l'économie ? Personne n'a de réponse définitive ; mais, en envisageant la question sous ses divers aspects, la véritable nature du problème s'éclaire ainsi que les conséquences pratiques des solutions envisageables.

Si le taux de croissance finlandais s'établit les prochaines années autour de 3,5 à 4 %, la part des dépenses sociales dans le PIB devrait être ramené à la fin du siècle aux alentours de 30 %. Le taux de chômage serait encore alors, selon ces calculs, de 12 %. Si la diminution du chômage est plus rapide, la part des dépenses sociales baissera même encore plus. Mais l'augmentation relative du nombre des personnes âgées am_nera de toute façon ce pourcentage autour de 38 à 40 % du PIB dans une trentaine d'années, même au cas où le chômage continuerait de se réduire jusqu'au taux de 5 %.

Imprévisible chômage

Dans la prévision des dépenses sociales, un des plus grands facteurs d'incertitude, outre le taux de croissance de l'économie, est l'estimation de l'évolution du chômage. La chute du nombre d'actifs à partir de l'an 2010 plaide certes pour l'hypothèse du plein emploi, mais les choses peuvent se passer autrement. Si un chômage élevé devait s'associer à la hausse prévisible des dépenses de retraite, le système de financement de la sécurité sociale serait rapidement plongé dans une crise sans issue.

La conclusion est donc, en tout état de cause, qu'il faut s'efforcer de maîtriser l'évolution des dépenses de retraite. Il convient en particulier de mettre l'accent sur les mesures d'économie qui pourront aussi conduire, par paliers, à une élévation de l'âge

réel de départ à la retraite. Cela signifie que le maintien en activité devra, mieux qu'à présent, constituer un avantage financier par rapport au fait de quitter son travail. Il sera ainsi possible de ralentir la diminution de la main d'oeuvre à mesure que les grandes classes d'âge approcheront de l'âge de la retraite, tout en élargissant la base de financement de la protection sociale et en freinant la progression des dépenses de retraite.

De nombreux spécialistes estiment que, de toute façon, le chômage s'établira à un niveau plus élevé que dans les périodes précédentes de plein emploi, quelle que soit la croissance économique. Une des raisons est la rapidité du progrès technique. A lui seul, il engendre un chômage structurel dans les pays où la main d'oeuvre est âgée et ne peut s'adapter rapidement aux changements des structures de production. Cet effet se renforce encore par la concurrence sur le coût des salaires venant des pays nouvellement industrialisés et des anciens pays de l'Est. Il est fort possible, d'après ces spécialistes, que le taux de chômage des pays européens soit à l'avenir nettement au dessus de 10 %.

La protection sociale au secours de l'emploi

Il est possible, par des mesures de soutien spécifiques comme les actions de formation, de faire baisser le chômage. Mais les mesures de soutien exigent d'être financées. Or, si au même moment le problème est de réduire la dette de l'Etat et de baisser le taux d'imposition, la contradiction de ces exigences devient flagrante. Une autre possibilité, qui a été proposée, serait de mieux articuler, d'une manière plus souple et plus incitatrice, la protection sociale et son financement à la réalité du travail.

Un moyen, qui a d'ailleurs été utilisé sous différentes formes, est d'échelonner les charges sociales en fonction de la taille de l'entreprise, du niveau de salaire ou du risque de chômage. Les raisonnements mis en oeuvre diffèrent, mais le but reste le même : favoriser l'emploi. Les facilités accordées aux petites entreprises se justifient par l'idée qu'on favorise ainsi la création d'entreprises et que l'éventuelle croissance de l'emploi dépend en toute hypothèse des petites entreprises. Les cotisations de l'assurance-chômage sont ainsi relativement plus faibles pour les petites entreprises en Finlande.

Selon certaines estimations, une large création d'emplois n'est guère possible que dans les services où les salaires sont relativement faibles. Une diminution des charges sociales dans les secteurs à bas salaires entraînerait alors un accroissement de l'offre d'emplois. Quant à la différenciation des cotisations de l'assurance-chômage en fonction du risque de chômage, elle a été un sujet de discussion dans de nombreux pays. L'intention est d'accélérer le transfert de main d'œuvre vers les secteurs en croissance et d'éviter que le résultat des négociations salariales n'encourage la mise au chômage. Toutes ces considérations militent pour qu'on entreprenne aussi en Finlande une refonte du système de financement de la protection sociale.

L'échelonnement des cotisations ne supprimera toutefois pas le fossé des prélèvements directs, autrement dit la différence entre le revenu net que perçoit le salarié et le coût salarial brut que paie l'employeur. Il y a deux manières de le combler : économiser sur les dépenses ou financer une plus grande part des recettes par des impôts indirects. Dans ce dernier cas, une façon de procéder est, par exemple, de faire porter l'impôt sur les atteintes à l'environnement. Le problème au point de vue de l'économie nationale est l'affaiblissement de la compétitivité. Ainsi, en Finlande, la taxation qui remplit cette fonction est déjà relativement élevée. Poursuivre sur cette voie demanderait d'aboutir à une coordination internationale dans la prise des décisions.

L'abaissement des avantages fixés par la loi peut être encore justifié par d'autres motifs d'incitation que l'allègement des impôts. L'incitation en question se manifeste par deux mécanismes. La différence entre salaire et revenu minimum s'accroît, ce qui incite davantage à rester ou à revenir sur le marché du travail. En même temps il est plus facile de concevoir un système de protection sociale qui évite les trappes à pauvreté. En second lieu, la part de l'assurance volontaire dans la couverture sociale augmente. Il est certes douteux que cette manière d'acquérir la sécurité revienne finalement moins cher, mais l'avantage est que, à condition d'être solvable, il est possible de définir sa sécurité selon ses besoins. Les cotisations volontaires ne sont pas non plus assimilables à un prélèvement obligatoire.

Quelque dommageable en soi que puisse être considéré un fort taux de prélèvement obligatoire, il ne faut pas pour autant négliger d'examiner aussi comment se constituent les revenus nets dans les autres cas de figure. La sécurité se paie toujours d'un certain prix. D'ailleurs, un service de couverture généralisé, par exemple dans le domaine de la santé publique, fonctionne avec une administration réduite, si on le compare au système fondé sur l'assurance individuelle. Des ressources se trouvent ainsi dégagées pour d'autres emplois.

La poursuite de l'adaptation

Pour réduire le coût des retraites futures en Finlande, il a été envisagé en particulier trois approches parallèles qui pourraient être combinées. D'abord la base de calcul des pensions de retraite serait constituée à partir des revenus d'un plus grand nombre d'années. Ensuite, dans le calcul des préretraites, les règles seraient durcies. Enfin, l'indexation des retraites ne serait pas aussi favorable qu'à présent en cas d'augmentation du pouvoir d'achat. Par tous ces moyens, il est possible de freiner efficacement la hausse des dépenses et même de diminuer sensiblement le poids des prélèvements sur les salaires.

De même que pour les retraites, le revenu antérieur à prendre en compte pour les allocations-chômage devrait être calculé sur une plus longue période qu'à présent. Cela réduit d'autant le risque d'arbitraire dans la détermination du montant de l'allocation. Il

est également possible de diminuer les dépenses en échelonnant le niveau de prestation en fonction de la durée du chômage ou en raccourcissant la durée de versement. Mais il est clair que, plus les conditions d'indemnisation se durciraient, plus il faudrait prêter d'attention aux mesures de soutien à l'emploi. Autrement une grande part de la population se retrouverait des années durant sous la seule protection du revenu minimum.

Il y a eu en Finlande, au cours des deux dernières années, un débat assez vif sur le montant du revenu minimum. D'un côté, il s'agissait, par différents calculs, de démontrer que le système d'aide était si généreux qu'il remettait en cause, pour bon nombre de gens, l'intérêt du travail. De l'autre, des exemples pris dans la vie réelle permettaient d'illustrer combien il pouvait être difficile de vivre avec la seule ressource du revenu minimum. D'un côté comme de l'autre, le fait de monter en épingle quelques cas extrêmes n'a guère contribué à éclairer la réalité.

Il n'a jamais été facile de combiner la progression de l'impôt et l'octroi d'aides non imposables, tout en conservant au travail un caractère incitatif. Quand, par mesure d'économie, l'octroi de ces aides a en plus été soumis à des plafonds de gain, les problèmes n'ont fait qu'empirer. Dans certains cas, un supplément de revenu brut ne se traduit par aucun accroissement de pouvoir d'achat, tant augmente l'impôt et diminuent les aides. Le phénomène ne peut qu'encourager le travail au noir et diminuer le nombre de candidats pour les emplois à temps partiel ou de courte durée.

Ce qui rend délicate la réforme du système, c'est que le moindre ajustement entre revenus du travail et prestations sociales entraîne une augmentation des prélèvements, à moins d'abaisser le montant de l'aide minimale ou d'alléger les impôts. Or un allègement des impôts compromet le rétablissement des finances publiques et profite aussi à ceux qui n'ont pas particulièrement besoin d'aide. Quant à l'abaissement du revenu minimum, il touche directement, par définition, les revenus les plus faibles et ne peut que faire naître des revendications de justice sociale.

Il n'y a pas lieu d'entrer plus avant dans le détail de mesures de réforme qui peuvent être complexes. Le choix est d'abord à faire entre une réforme graduelle ou la refonte totale. La solution la plus sage est sans doute de commencer immédiatement par la première. S'il existe une volonté réelle de renforcer l'incitation au travail par rapport à maintenant, les premières mesures partielles seront rapidement suivies d'autres et l'ensemble du système commencera à se rénover de lui-même. En revanche, une refonte complète risque de succomber face à la coalition des mécontentements.

La politique familiale est en Finlande, comme, plus généralement dans les pays nordiques, plutôt généreuse. Elle est due à la généralisation du travail féminin. Mais elle peut aussi expliquer en partie pourquoi les chiffres de la natalité ont remonté dans ces pays. Un abaissement significatif des allocations familiales risquerait donc de se refléter aussi dans le développement démographique et dans l'évolution de la pyramide des âges. Il aurait de toute façon une influence sur la répartition du revenu selon les généra-

tions. Des mesures moins sévères d'économie permettent de conserver la valeur nominale des aides aux familles en obtenant la diminution progressive de leur valeur réelle.

Conclusion

La prolongation d'un fort chômage mine les fondements de la sécurité sociale. Si une crise économique de grande ampleur devait se produire à nouveau, soit avant que les finances publiques ne soient rétablies, soit au moment où les dépenses de retraite se mettront à monter, elle imposerait des coupes bien plus sévères dans les dépenses. Pour préserver la Finlande de ces deux éventualités, il faut organiser sur le long terme la maîtrise des dépenses et la réforme du financement de la sécurité sociale.

En fait, il s'agit d'éviter aussi d'avoir à effectuer en pleine crise économique de grandes coupes dans les dépenses sociales, parce que ce serait compromettre de toute façon les chances de reprise de l'économie et que, surtout, elles signifieraient de grandes souffrances dans la société.