

L'accroissement de la participation des seniors au marché du travail

Le cas de la Finlande

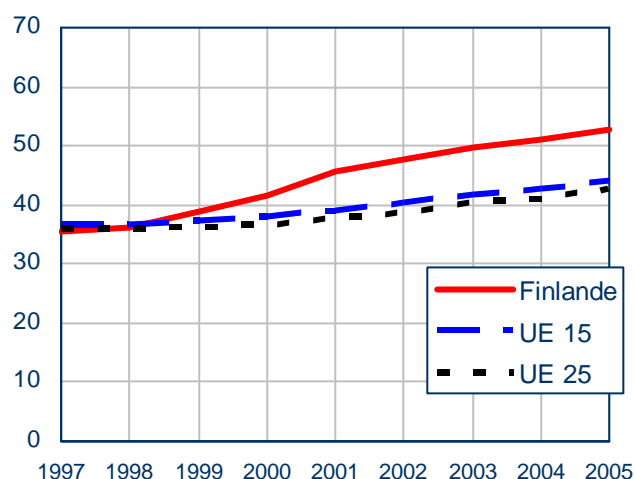
Hannu Uusitalo
Directeur
Centre finlandais des pensions
Finlande

POURQUOI LE CAS FINLANDAIS EST-IL INTÉRESSANT?

On sait que la pyramide démographique dans les pays européens va changer au cours des prochaines années. Avec ce changement une situation d'un nouveau genre apparaît sur le marché du travail. Tôt ou tard, l'Europe sera confrontée à une situation où le nombre de ceux qui arrivent sur le marché du travail sera inférieur à celui de ceux qui le quittent. En Finlande ces changements se font jour plus tôt qu'ailleurs. Si elle n'était pas maîtrisée, cette tendance mènerait à une croissance rapide des dépenses de pension et des cotisations, ce qui placerait le fardeau d'une pyramide démographique déformée sur les seules épaules des jeunes actifs. Comme on le sait, c'est la principale raison qui conduit l'UE et les Etats-membres à insister sur la nécessité d'accroître le taux d'emploi, spécialement celui des seniors.

La Finlande a vu ses efforts couronnés de succès. Le graphique 1, qui présente l'évolution des taux d'emploi des seniors de 1997 à 2005, le montre.

Graphique 1. Taux d'emploi des seniors (55-64) en Finlande et dans l'UE, 1997-2005.



Source: Emploi en Europe 2006, Eurostat, Enquête sur les forces de travail

Alors qu'elle avait un taux d'emploi des seniors situé dans la moyenne de l'UE dix ans auparavant, la Finlande a réussi à passer de 36 à 53 pour cent en 2005. Elle a déjà atteint, et même dépassé, l'objectif, fixé en 2001 par le Conseil européen de Stockholm, d'un taux d'emploi de 50 pour cent en 2010 pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans.

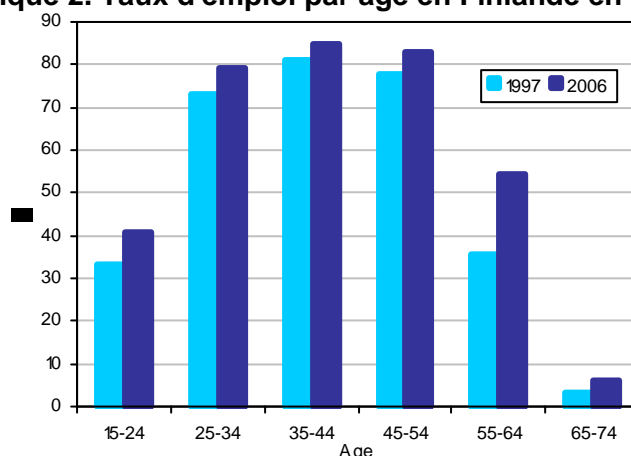
COMMENT CE RÉSULTAT A-T-IL ÉTÉ ATTEINT?

Cette évolution est le résultat de politiques déterminées, de bonnes conditions et de leurs interactions. Une croissance économique favorable depuis le milieu des années 90 a contribué au développement de l'emploi. La politique des pensions a été un facteur de réussite essentiel. Les politiques économique et de l'emploi ont contribué à cette évolution. Le fait que la génération du baby boom a eu un taux de participation au marché du travail supérieur à celui des générations précédentes à tout âge a constitué un élément favorable. Dernier élément, mais ce n'est pas le moindre, les politiques mises en œuvre pour accroître la participation des travailleurs vieillissants au marché du travail en Finlande relèvent d'une démarche exhaustive et globale, elles incluent des plans nationaux systématiques pour faciliter l'intégration des seniors dans l'emploi rémunéré¹.

Croissance économique

Après la très grave récession de 1990-1993, la Finlande a connu un taux de croissance économique très favorable à partir du milieu des années 90, en fait le second meilleur taux après l'Irlande dans les pays de l'UE-15. Cela a certainement contribué à un accroissement de la participation des seniors au marché du travail mais ce n'est pas la seule explication. Par exemple, en 2003-2004 le taux global d'emploi a diminué alors que celui des seniors poursuivait sa croissance. Le graphique 2 montre que le taux d'emploi des travailleurs vieillissants s'est accru plus après la récession que le taux d'emploi des jeunes ou des classes d'âge intermédiaire. On le doit à la croissance économique mais d'autres facteurs, comme des politiques de pensions, des politiques de l'emploi et des programmes politiques ont aussi joué un rôle.

Graphique 2. Taux d'emploi par âge en Finlande en 1997 et 2006.



Source: Enquête sur la main-d'œuvre, Statistiques Finlande

¹ Pour une analyse plus approfondie, cf. Ilmakunnas & Takala (2005) et Tuominen (2005).

Emploi et politique économique

La perspective de départs de plus en plus fréquents et d'entrées de moins en moins nombreuses sur le marché de l'emploi, en raison de l'évolution démographique, a profondément marqué l'action des récents gouvernements dans plusieurs domaines d'action. La coalition gouvernementale du centre et des socio-démocrates, qui a été au pouvoir en 1999-2003 et en 2003-2007², a mis l'accent sur l'amélioration des taux d'emploi comme objectif majeur de sa politique. Par exemple le dernier gouvernement s'est donné comme principal objectif de créer des emplois pour au moins 100 000 personnes avant la fin de la législature et d'ouvrir la voie à un taux d'emploi de 75 pour cent à atteindre quatre ans après, pour la fin de la législature suivante. Il semble que le gouvernement ait presque réussi à créer 100 000 emplois nouveaux. Grâce à diverses mesures répondant à la demande sur le marché intérieur, le secteur des services a créé de nouveaux emplois mais le nombre des emplois industriels s'est aussi accru au cours des dernières années. Le taux de chômage a atteint 7 pour cent. Le chômage de longue durée et le chômage des jeunes ont diminué, ce qui a été encouragé par diverses mesures gouvernementales.

Les changements de la politique des pensions comme facteur favorable

Dans le cadre européen, la Finlande a pris conscience tôt, dès le début des années 90, de l'importance de réformer la politique des pensions. Depuis, et jusqu'à la réforme majeure de 2005, des amendements ont été apportés pour adapter le système des pensions à la structure vieillissante de la population.

Deux commissions parlementaires (en 1987 et en 1990) ont suggéré des réformes tendant à accroître le nombre d'années de carrière et à réduire la croissance prévue des dépenses de pension. La récession des années 90, l'aggravation des problèmes de financement, le vieillissement de la population et les craintes sur la pérennité des régimes de pension, tout a contribué au changement d'orientation de la politique des pensions. On a considéré l'engouement croissant que suscitaient les pré-retraites comme un problème. Cela a conduit aux modifications suivantes de la politique des retraites dans les années 90:

Au début de 1994, l'âge minimum pour la pension de retraite anticipée individuelle avait été relevé progressivement de 55 à 58 ans; d'autre part, l'âge minimum pour la pension de retraite à temps partiel avait été abaissé à 58 ans. En 1996, d'autres revenus de retraite ont commencé à réduire le montant de base de la pension nationale. La méthode de calcul des salaires, qui constitue la base des pensions liées aux gains, a été modifiée, de telle sorte que les salaires des dix dernières années d'activité sont pris en compte dans le calcul; avec l'ancienne méthode, la période était de quatre ans. En outre, l'indexation des pensions a été corrigée à la baisse et les pensions du secteur public ont été réduites afin d'être harmonisées avec celles du secteur privé. Les droits acquis en matière de pension d'invalidité ont été réduits.

La modification des régimes de pension s'est poursuivie dans les années 2000:

² Des élections ont eu lieu en Finlande en mars 2007 et le programme du nouveau gouvernement de coalition, formé par le Parti du centre, le Parti de la coalition nationale, le Parti vert et le Parti suédois, vise à atteindre un taux d'emploi de 72 pour cent en 2011.

La réforme la plus importante de toute l'histoire du régime de pension liée aux gains est entrée en vigueur en 2005. L'objectif, à long terme, est de différer l'âge de la retraite de deux ou trois ans, d'adapter le régime de pension à l'accroissement attendu de l'espérance de vie et de maîtriser l'augmentation des cotisations provoquée par les modifications de la pyramide démographique. Alors que dans beaucoup de pays l'objectif est de relever l'âge auquel on peut bénéficier de sa retraite, la Finlande a rendu flexible l'âge de la retraite entre 63 et 67 ans. Cette mesure s'accompagne d'une incitation économique: l'activité professionnelle poursuivie au-delà de 63 ans accroît les droits à la pension liée aux gains de 4,5 pour cent, ce qui est trois fois plus que le taux normal d'acquisition des droits. L'âge minimum pour la retraite anticipée a été relevé à 62 ans, les conditions de la pension de retraite à temps partiel ont été modifiées, la pension de retraite individuelle et la pension de chômage seront progressivement supprimées. La pension est calculée sur la base des salaires de l'ensemble de la carrière. Les salaires sont revalorisés lors de la liquidation de la pension en utilisant un coefficient qui suit mieux l'évolution des salaires que le précédent. Un nouvel élément a été introduit par la réforme: le coefficient d'espérance de vie qui sera utilisé pour ajuster les nouvelles pensions de retraite à la durée de vie accrue de la population âgée à partir de 2010.

On peut résumer ces éléments ainsi. La nouvelle orientation de la politique finlandaise des retraites est un compromis dans lequel les changements provoqués par le vieillissement de la population ne reposent pas sur une seule paire d'épaules; bien au contraire on en tient compte en utilisant trois ou quatre mécanismes. D'abord, le régime de retraite a été modifié de telle sorte que la retraite est différée. Cela aidera à maîtriser l'inévitable accroissement du nombre des pensionnés et la tout aussi inévitable réduction du nombre d'actifs. Deuxièmement, les conditions du droit à pension ont été modifiées. Pour cette raison la pension moyenne liée aux gains diminuera quelque peu à long terme. Troisièmement, on a accepté l'idée que le vieillissement de la population allait conduire à des dépenses de pension plus élevées. Cependant, l'augmentation des cotisations pour les pensions sera plus faible que celle des dépenses, parce que, dans le régime de la pension liée aux gains, une part non négligeable de la cotisation a été provisionnée (plus d'un quart dans les régimes de pension du secteur privé)³. Les produits financiers des fonds sont utilisés pour couvrir les dépenses. Le dernier changement, qui est entré en vigueur au début de cette année, a pour objectif d'encourager les investissements en actions par les gestionnaires de la pension liée aux gains. On pense que cette modification améliorera le retour sur investissement et aidera à desserrer la contrainte qui pèse sur les taux de cotisation.

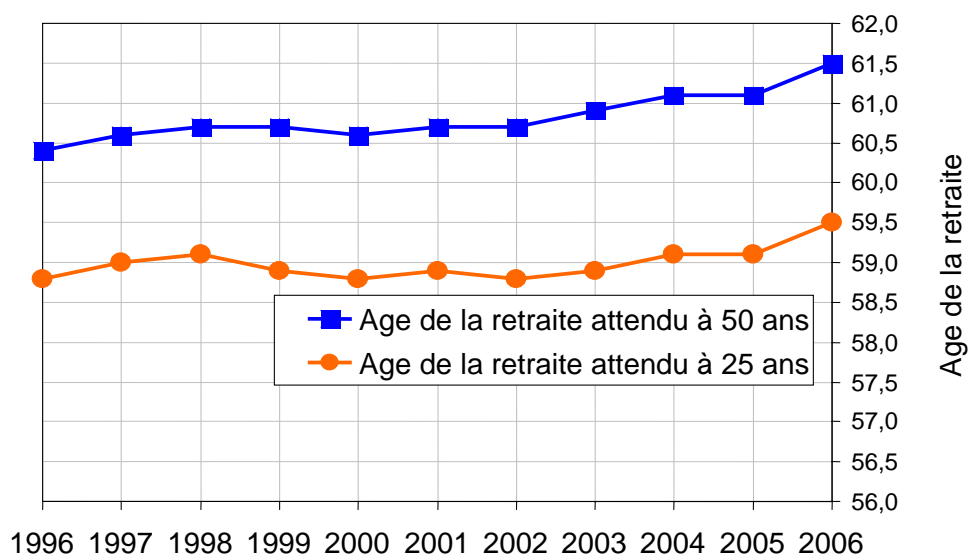
L'impact de ce changement d'orientation dans la politique des retraites se fera sentir progressivement dans la décennie à venir. On estime que, en fonction des réformes des années 90, les dépenses de pension représenteront en 2030 environ 4 points de PNB de moins que si la législation en vigueur dans les années 90 était restée inchangée en 2030. Selon les estimations faites, les réformes des années 2000 réduiront d'un peu moins d'un point de PNB les dépenses de pension en 2030. Cependant, la modification de la pyramide des âges est si grande que la part de PNB que représentent les pensions va grimper du niveau actuel de 11 pour cent jusqu'à environ 15 pour cent en 2030. On estime que le niveau

³ Le régime obligatoire de pension liée aux gains pour les travailleurs du secteur privé a été instauré en 1962 et depuis son origine ce régime a en partie financé un système en répartition C'est une des particularités du premier pilier des pensions en Finlande.

relatif des pensions liées aux gains (le rapport entre la pension moyenne liée aux gains et le niveau moyen des salaires durant la même année) va croître après 2005 pour quelques années encore, avant de légèrement baisser dans la deuxième moitié des années 2010 (Biström et al. 2005; Hietaniemi et al. 2006).

Quand on a mis au point la réforme de 2005, on a estimé que les réformes des années 1990 et 2005 contribuaient clairement à l'accroissement de la participation des seniors sur le marché du travail. A long terme, l'âge réel de cessation d'activité attendu pour le régime finlandais de pension liée aux gains devrait augmenter d'environ trois ans et le taux de participation de la main d'oeuvre de 4 points, de 68 à 72 pour cent (Työryhmäraportti 2002). Une étude, basée sur un modèle macroéconomique dynamique incluant la modélisation des régimes de pensions, suggère que la réforme de 2005 accroîtra l'âge réel de la retraite d'environ 1,5 à 2 ans (Lassila et Valkonen 2005), alors qu'une étude basée sur un modèle aléatoire de cycle de vie, incluant la réglementation des pensions, les prestations de chômage et la fiscalité des revenus, suggère que l'effet de la réforme de 2005 pourrait être de 0,7 à 1,5 an (Hakola et Määttänen 2007).

Graphique 3. Âge réel de cessation d'activité attendu dans le régime finlandais de pension liée aux gains 1996-2006.



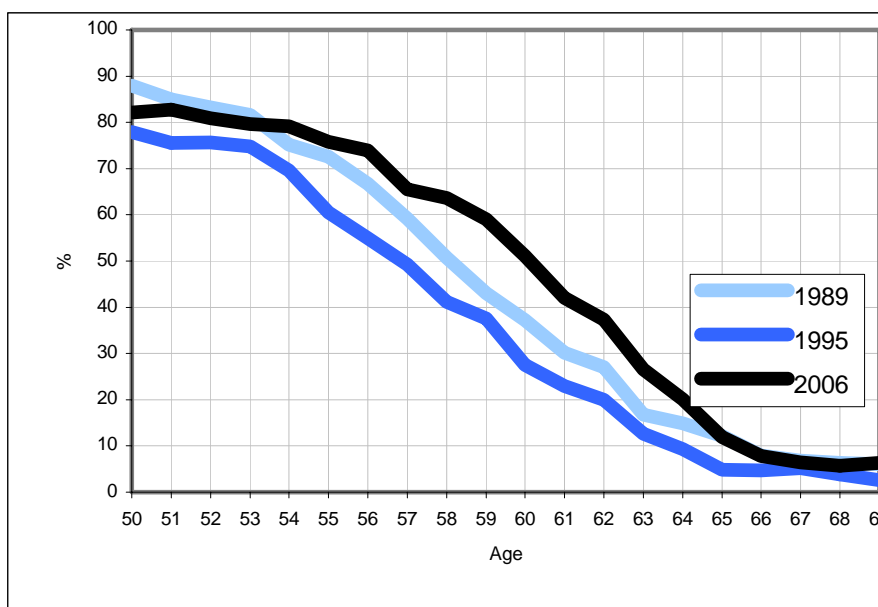
Source: Centre finlandais des pensions

Les tendances identifiées en matière de retraite et de poursuite d'une activité professionnelle depuis la deuxième moitié des années 90 ont bien coïncidé avec les objectifs fixés aux politiques des retraites et de l'emploi. Comme le montre le graphique 3, l'âge de la retraite attendu augmente d'environ 0,7 an pour quelqu'un âgé de 25 ans et de 0,9 an pour quelqu'un âgé de 50 ans entre 1996 et 2006⁴. On observe la même évolution dans la

⁴ Le calcul de l'âge de la retraite réel attendu est basé sur les chances de cesser l'activité professionnelle de groupes de même âge et suivant la même logique que le calcul de l'espérance de vie, en neutralisant les effets de changement de la pyramide démographique. Cf. Kannisto 2006.

participation plus élevée au marché du travail des seniors, comme on le voit dans le graphique 3. Ce graphique montre comment l'emploi des seniors a considérablement diminué entre 1989 et 1995 en raison de la récession, mais il montre aussi l'énorme amélioration intervenue entre 1995 et 2006.

Graphique 4. Taux d'emploi des seniors en Finlande en 1989, 1994 et 2006.



Source: Enquêtes sur la main d'oeuvre, Statistiques Finlande

L'accent mis sur la qualité de la vie au travail

Il est important de réaliser que les réformes des retraites ne sont qu'un facteur favorable pour inciter à de plus longues carrières professionnelles. Beaucoup dépend de la qualité de la vie au travail. En Finlande, cette observation a été le point de départ de nombreux programmes à grande échelle, ayant pour but d'améliorer la qualité de la vie au travail, spécialement pour les travailleurs vieillissants.

Les réformes dans la vie au travail favorisent le développement de l'emploi et de la productivité et donc aident à répondre aux défis démographiques. Un bon travail et une aptitude fonctionnelle de la main d'œuvre sont les bases d'une plus longue carrière professionnelle, d'un taux d'emploi supérieur et d'une productivité croissante. Si les emplois répondent bien aux attentes des travailleurs ceux-ci restent probablement au travail plus longtemps. A leur tour, un taux d'emploi supérieur, de bons postes de travail et une productivité améliorée renforcent la croissance économique et donc la base financière de la protection sociale.

La Finlande a investi dans le vieillissement actif pour longtemps maintenant. Le plan pour les seniors au travail, 1998-2002, a été mis en oeuvre par le gouvernement, les partenaires sociaux, des ONG et plusieurs ministères. Dans ce plan, on a systématiquement porté attention à l'amélioration du travail et des capacités fonctionnelles des travailleurs seniors et

on a eu l'ambition de promouvoir des attitudes plus favorables aux seniors. En particulier, le plan s'est focalisé sur la maintien de la capacité de travail, la gestion des âges et la formation tout au long de la vie (*The National Programme for Ageing Workers – Evaluation 2002*). Il est vraisemblable que le plan a accru les attitudes plus favorables aux travailleurs âgés et a contribué, dans l'opinion publique, à accroître l'âge considéré comme normal de la retraite. (Työeläkeasenteet 2004).

Ce programme a été suivi d'un autre lancé par le Ministère des affaires sociales et de la santé: Promouvoir l'attractivité de la vie active 2003-2007 (*Promoting the attractiveness of working life 2003-2007*). Son objectif est de maintenir et de promouvoir le travail et la vie active. C'est un programme pour le bien-être au travail et la prolongation de la vie active, encourageant des recherches et l'instauration de bonnes pratiques. Le Ministère des affaires sociales et de la santé assure la responsabilité principale de ce programme d'action mais de nombreux acteurs gouvernementaux, les partenaires sociaux, des ONG et des instituts de recherche sont impliqués (*Longer careers? The Veto Programme Indicators 2006*).

En 2006, les politiques finlandaises pour faciliter l'insertion des travailleurs seniors ont reçu une reconnaissance internationale quand la Fondation Bertelsmann a décerné le prix Carl Bertelsmann au programme de réforme "Ageing Workers". Selon les justifications du prix, ce qui est particulièrement remarquable dans le cas de la Finlande, c'est la cohérence entre la stratégie au plan national et l'engagement dans la mise en œuvre – à la fois de la part du gouvernement, des syndicats et des employeurs, démontré par le niveau de coopération interministérielle.

IL Y A ENCORE À FAIRE

En conclusion, la Finlande a relativement réussi à accroître la participation des travailleurs seniors au marché du travail. Ce résultat est le fruit de politiques globales incluant d'importants changements dans la politique des retraites, qui semblent agir de la manière escomptée et qui encouragent les travailleurs à rester en activité au lieu de se retirer du marché du travail. Les politiques économiques se sont fondées sur la croissance de la demande intérieure et sur des conditions favorables aux industries qui exportent. Les politiques de l'emploi ont eu pour objectif de faire baisser le chômage de longue durée et le chômage des jeunes. Les plans nationaux pour améliorer la qualité de la vie au travail, la santé et l'aptitude fonctionnelle des seniors ont conduit à une meilleure participation au marché du travail de la main d'oeuvre âgée. Enfin, et c'est un résultat due en partie aux dispositifs et en partie à un environnement économique international favorable, la Finlande a bénéficié d'un taux de croissance économique relativement élevé.

Mais il y a encore à faire. Si le taux d'emploi des seniors approche en Finlande celui des autres pays scandinaves, il est encore inférieur à celui de ses voisins. En particulier, il faut encore améliorer l'emploi des plus de 60 ans. Bien que leur taux d'emploi ait augmenté rapidement durant les dernières années, il est encore bas comparé à celui des groupes plus jeunes et des autres pays scandinaves⁵. La réforme des pension de 2005 peut dans ce

⁵ Les statistiques sur l'emploi exagèrent les différences entre la Finlande et la Suède car le travail à temps partiel et l'absentéisme au travail dû aux congés maladie et à d'autres causes sont bien plus habituels en Suède qu'en Finlande, où le travail à temps complet est davantage la norme. Cela signifie, en termes de nombre d'heures travaillées, que les différences sont bien plus minimes que

domaine faire beaucoup: les plus de 60 ans sont le premier groupe cible des mesures contenues dans la réforme des pensions qui vise à élargir la carrière professionnelle. On compte sur l'augmentation de deux ans de l'âge minimum pour la pension anticipée et sur de meilleures incitations encourageant les gens à continuer à travailler jusqu'à 68 ans pour que l'âge effectif de départ en retraite augmente aussi à l'avenir. Conformément au principal argument de ce rapport, ceci ne peut être atteint que si le développement économique continue à être favorable et soutient la croissance du taux d'emploi.

ce qui apparaît dans le graphique 5 (cf. Hytti 2006 pour une analyse plus précise des pays scandinaves).

BIBLIOGRAPHIE

Biström, Peter, Tapio Klaavo, Ismo Risku and Hannu Sihvonen: Pension expenditure, contributions and funds until the year 2075. Finnish Centre for Pensions, Reports 2005:3.

Hakola, Tuulia ja Niku Määttänen: Vuoden 2005 eläkeuudistuksen vaikutus eläkkeelle siirtymiseen ja eläkkeisiin. Arviointia stokastisella elinkaarimallilla. Eläketurvakeskuksen tutkimuksia 2007:1, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA sarja B 226, Helsinki 2007.

Hytti, Helka: The Finnish Employment and Income Security Models in a Nordic Comparison. KELA, Research Department, Social Security and Health Research: Working Papers 52,2006.

Hietaniemi Marjukka, Ismo Risku, Suvi Ritola, Janne Salonen and Hannu Uusitalo: How do earnings-related pensions develop? Calculations until 2050. Finnish Centre for Pensions, Reports 2006:1.

Ilmakunnas Seija, Mervi Takala: Promoting Employment among Ageing Workers: Lessons from Successful Policy Changes in Finland. The Geneva Papers, 2005, 674-692.

Kannisto, Jari: Effective retirement age in the Finnish earnings-related pension scheme. Finnish Centre for Pensions, Statistical Report 6/2006.

Jukka Lassila ja Tarmo Valkonen: Yksityisalojen eläkeuudistuksen taloudelliset vaikutukset. ETLA B 211, 2005.

Longer careers? The Veto Programme Indicators. Reports of the Ministry of Social Affairs and Health 2006:41. Helsinki, Finland 2006.

Tuominen, Eila: Ikääntyneiden työllisyys ja työhön kannustava ikäpolitiikka. Tilastokeskus, Kymmenvuotiskatsaus 2005.

The National Programme for Ageing Workers – Evaluation. Ministry of Social Affairs and Health, reports 2002:5.

Työeläkeasenteet 2004. TELA, TNS gallup 2004.

Työryhmäraportti: Arvioita työmarkkinajärjestöjen sopiman yksityisalojen eläkeuudistuksen vaikutuksista. Eläketurvakeskuksen monisteita 40, Helsinki 2002.