

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 14 décembre 2011 à 9 h 30
« Emploi et retraite en Europe : étude de cas »

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Emploi et retraite en Europe : le cas de la Finlande

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Emploi et retraite en Europe : le cas de la Finlande¹

La Finlande est aujourd'hui citée en exemple, parmi d'autres Etats (Suède, Danemark, Royaume-Uni notamment), pour sa politique d'emploi des seniors. Elle n'a pourtant pas toujours été particulièrement performante en la matière.

Comme la grande majorité des Etats européens, au cours des années 80 et jusqu'au milieu des années 90, la politique suivie en matière de retraite tendait plutôt à faciliter les départs en préretraite des finlandais.

Mais, à l'orée des années 90, la Finlande a été gravement touchée par une crise asymétrique, en raison notamment de la spécificité de son économie et de la structure de son commerce extérieur très tourné vers l'ancien bloc soviétique. Cette crise a nécessité de grands efforts de la part de l'Etat finlandais afin de faire évoluer son économie et assainir les finances publiques pour libérer des marges de manœuvre budgétaires en cas de nouveau choc, avec la création notamment d'un fonds de stabilisation financière.

De plus, ce choc est survenu dans un contexte démographique qui a pu faire craindre un manque de main-d'œuvre, au moment de la reprise de l'économie finlandaise : le retournement démographique lié à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du baby-boom et à l'arrivée dans la population active de jeunes générations issues du baby-krach des années 75-85.

Or la Finlande a réussi dans ce contexte difficile à relancer son économie en mettant l'accent, notamment, sur le développement de l'emploi des seniors.

Selon Sterdyniak (2010)², grâce à un consensus entre l'Etat et les partenaires sociaux, elle a bâti une stratégie à trois piliers : rendre plus rentable la poursuite de l'activité, fermer progressivement les dispositifs de retraites précoces, mais son originalité est d'avoir, en même temps, essayé de favoriser l'emploi tardif par la mobilisation sociale et l'amélioration des conditions de travail tout au long de la carrière.

¹ NB : Cette note a été réalisée à partir de plusieurs travaux portant sur la Finlande, en actualisant ces études à l'aide de données plus récentes. Les principales études utilisées sont :

- Document de travail de l'OFCE, Les réformes des retraites en Europe dans la crise, juillet 2010, 210-17 et en particulier la contribution d'Henry Sterdyniak, la Stratégie finlandaise dans la crise, p. 131 à 157.
- OFCE, Etude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevé, rapport au COR, septembre 2007, dont la contribution d'Henry Sterdyniak, la Stratégie d'emploi des seniors en Finlande, p.198 à 216.
- Dominique Redor, Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède. La documentation française, RFAS, 2003/04.
- Etudes des Missions économiques de Copenhague, Helsinki, Oslo et Stockholm, L'emploi des seniors dans les pays nordiques, février 2009 ainsi que Les systèmes de retraite des pays nordiques, mars 2010.

Nous tenons à remercier le service économique de l'Ambassade de France à Helsinki et plus particulièrement Alain Bezar et Lorenzo Lantieri pour leur aide précieuse à la réalisation de ce document.

² Document cité.

La Finlande étant, comme les autres pays de l'OCDE, touchée par la crise qui a débuté en 2008, il convient de s'interroger aujourd'hui sur la solidité de sa réussite en la matière.

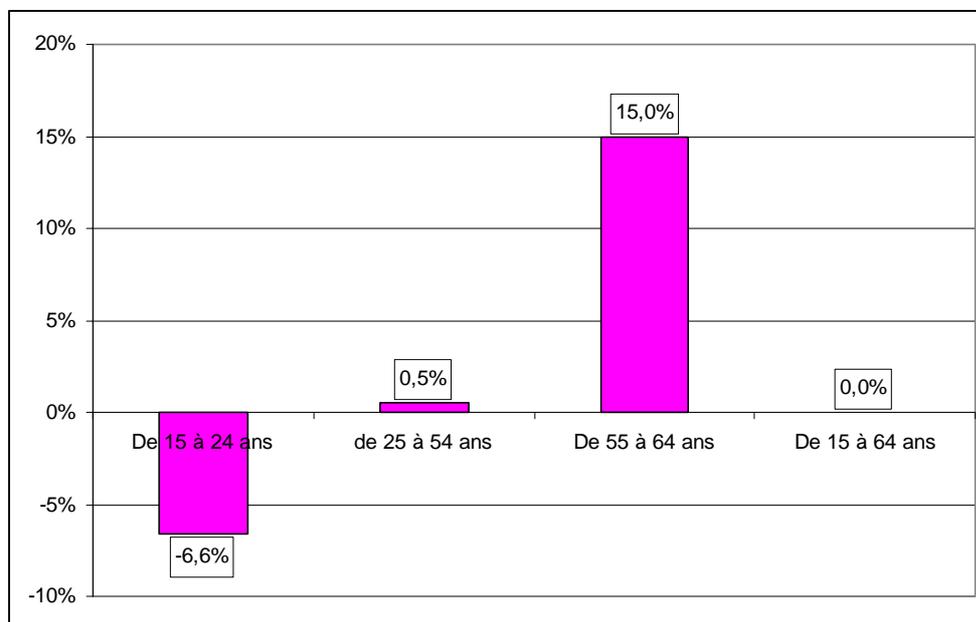
On rappellera d'abord quelles ont été les évolutions du taux d'emploi des seniors jusqu'à nos jours, dans le cadre plus large d'une présentation de la situation de l'emploi. On reviendra ensuite sur les facteurs explicatifs à cette réussite de l'emploi des seniors en Finlande, qu'ils soient d'ordres démographiques et économiques ou qu'ils résultent de politiques publiques incitatives (l'annexe présente le système de retraite finlandais et ses évolutions récentes). Enfin, on s'interrogera sur les limites éventuelles de ce modèle et sa capacité à résister à la crise actuelle.

I. Un taux d'emploi des seniors très dynamique, dans un marché du travail moins performant

Un taux d'emploi des seniors en hausse continue et plus rapide que celle de l'emploi en général

La Finlande se caractérise aujourd'hui par un taux d'emploi de seniors élevé (56,2 % en 2010 pour la classe d'âge 55-64 ans) et qui – surtout - a fortement progressé ces dernières années (+15 points entre 2000 et 2010) quand, dans le même temps, l'emploi des 25-54 ans augmente peu (+0,5 point) et celui des 15-24 ans régresse (-6,6 points).

Progression des taux d'emploi en Finlande, 2000-2010



Source : Eurostat.

Ainsi, malgré la hausse très importante du taux d'emploi des 55-64 ans, le taux d'emploi des 15-64 ans reste stable à un niveau certes déjà assez élevé de 68,1% entre 2000 et 2010, contre 64,1% en moyenne pour l'UE-27, en 2010.

Progression des taux d'emploi en Finlande, 2000-2010 par sexe et tranche d'âge

	15-64 ans			15-64 ans - Hommes			15-64 ans - Femmes		
	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000
UE 27	62,1%	64,1%	2,0%	70,7%	70,1%	-0,6%	53,6%	58,2%	4,6%
FIN	68,1%	68,1%	0,0%	71,1%	69,4%	-1,7%	65,2%	66,9%	1,7%
	55-64 ans			55-64 ans - Hommes			55-64 ans - Femmes		
	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000
UE 27	36,8%	46,3%	9,5%	46,9%	54,6%	7,7%	27,4%	38,6%	11,2%
FIN	41,2%	56,2%	15,0%	41,8%	55,6%	13,8%	40,7%	56,9%	16,2%
	25-54 ans			25-54 ans Hommes			25-54 ans Femmes		
	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000
UE 27	76,0%	77,6%	1,6%	85,6%	83,9%	-1,7%	66,3%	71,3%	5,0%
FIN	81,1%	81,6%	0,5%	84,6%	83,9%	-0,7%	77,6%	79,2%	1,6%
	15-24 ans			15-24 ans - Hommes			15-24 ans - Femmes		
	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000	2000	2010	Ecart 2010/2000
UE 27	37,0%	34,0%	-3,0%	40,2%	36,2%	-4,0%	33,9%	31,8%	-2,1%
FIN	45,4%	38,8%	-6,6%	47,0%	37,7%	-9,3%	43,8%	39,9%	-3,9%

Source : Eurostat.

De fait, si la Finlande a de meilleures performances en matière d'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans que la moyenne des pays de l'UE-27, notamment du fait de taux d'emploi féminins hauts et en progression, ses performances sont inférieures en ce qui concerne les taux d'emploi des 25-54 ans et surtout des 15-24 ans.

La progression du taux d'emploi des seniors ne semble pas être le fait de facteurs liés aux évolutions de la structure démographique³ finlandaise, au contraire. La Finlande est l'un des pays de l'UE où les effets de la structure par âge sont négatifs entre 2000 et 2010, c'est-à-dire qu'ils contribuent à faire baisser le taux d'emploi des 55-64 ans sur la période. De fait, quand on considère les variations du taux d'emploi sous-jacent, corrigé des effets de structure démographique, la Finlande est l'un des pays où la hausse pour les 55-64 ans est la plus élevée (+16,3 points).

Variation des taux d'emploi entre 2000 et 2010 (en points de pourcentage)

	Variation 2010/2000	Effet de structure d'âge	Variation sous-jacente, corrigée des effets de structure d'âge
UE 27	9,5	0,5	9,0
Finlande	15	-1,3	16,3

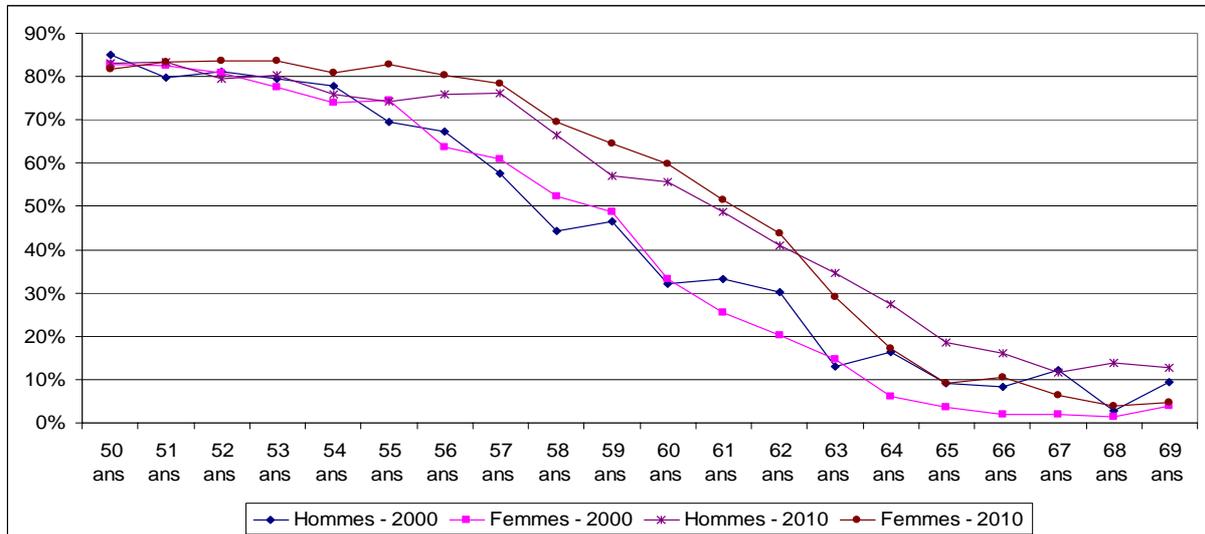
Source : Eurostat, Calculs SG COR

Les taux d'emploi décroissent en fonction de l'âge. En 2000, ils perdaient en moyenne moins de 1 à 2 points par année d'âge jusqu'à 54 ans et environ 5 points par an jusqu'à 59 ans. Cette

³ Les écarts importants relevés dans les taux d'emploi des seniors selon les tranches d'âge (55-59 ans et 60-64 ans) soulignent la nécessité de tenir compte des effets de structure démographique lors de l'analyse de l'accroissement du taux d'emploi de l'ensemble de la population âgée de 55 à 64 ans. En effet, une augmentation de la population de l'un des groupes d'âge est susceptible d'avoir une influence sur l'évolution du taux d'emploi de l'ensemble du groupe d'âge des 55-64 ans.

perte annuelle doublait pour le passage de 59 à 60 ans. En 2010, les taux d'emploi sont assez stables jusqu'à 57 ans, puis décroissent assez régulièrement, de cinq points par an, jusqu'à l'âge de 65 ans.

Taux d'emploi des seniors par âge et sexe en Finlande en 2000 et 2010

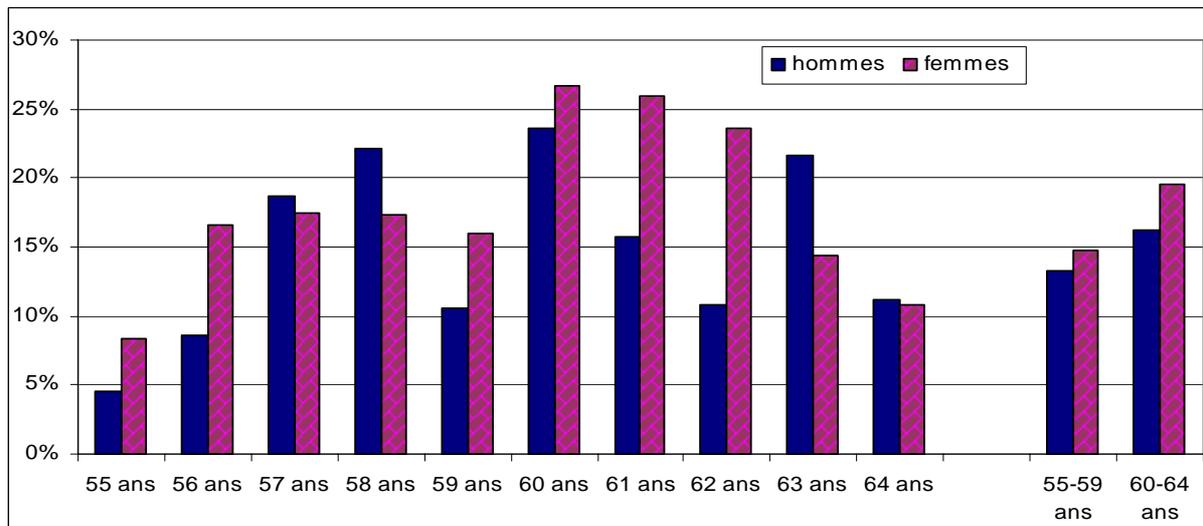


Source : Eurostat.

L'accroissement du taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans entre 2000 et 2010 semble également réparti par âge et sexe. Les taux d'emploi des seniors âgés de 55 à 59 ans ont augmenté de près de 15 points pour les hommes et les femmes et ceux des seniors âgés de 60 à 64 ans ont progressé de près de 20 points pour les femmes et de plus de 15 points pour les hommes.

Contrairement aux hommes, l'accroissement des taux d'emploi des femmes a été plus important aux âges relativement élevés (60, 61 et 62 ans).

Évolution des taux d'emploi par âge et sexe entre 2000 et 2010 (en points de pourcentage), Finlande



Source : Eurostat.

Des emplois de qualité pour les seniors, mais un âge de cessation d'activité qui augmente peu

Le travail à temps partiel et le travail indépendant sont moins développés en Finlande que dans la moyenne de l'UE-27.

En 2010, le travail à temps partiel représente 19,3 % de l'emploi total des 55-64 ans finlandais, en deçà de la moyenne communautaire. Il est plus courant chez les femmes (23,0 %) que chez les hommes (15,4 %), comme d'ailleurs chez les populations plus jeunes, mais bien inférieur à la moyenne des autres femmes de l'UE-27. Le travail à temps partiel est deux fois plus répandu parmi les travailleurs âgés de 55 à 64 ans que parmi ceux âgés de 25 à 49 ans (19,3 % de l'emploi total contre 9,7 %) mais cet écart est principalement le fait d'un taux de femmes à temps partiel particulièrement bas en comparaison internationale aux âges 25-49 ans.

Travail à temps partiels des personnes âgées de 55 à 64 ans et de 25 à 49 ans en % de l'emploi total en 2010 (4^e trimestre)

	55-64 ans			25-49 ans		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
UE 27	22,3%	11,3%	36,8%	16,5%	5,6%	29,6%
FIN	19,3%	15,4%	23,0%	9,7%	5,2%	14,7%

Source : Eurostat, EFT-UE.

En ce qui concerne la proportion de travailleurs indépendants, elle est plus importante dans le groupe d'âge des 55-64 ans que dans celui des 25-49 ans mais dans tous les cas inférieure à celle de l'UE-27, surtout pour les femmes âgées de 55 à 64 ans.

Part des travailleurs indépendants en % de l'emploi total des populations âgées de 55 à 64 ans et de 25 à 49 ans en 2010

	55 - 64 ans			25 - 49 ans		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
UE 27	21,6%	27,1%	14,4%	14,1%	17,8%	9,7%
FIN	18,0%	25,4%	10,9%	11,8%	15,0%	8,2%

Source : Eurostat, EFT-UE.

En termes de répartition par qualification, le niveau élevé de taux d'emploi des seniors en Finlande par rapport à l'UE-27 se retrouve à tous les niveaux de qualification. L'écart est à nouveau nettement plus important pour les femmes que pour les hommes.

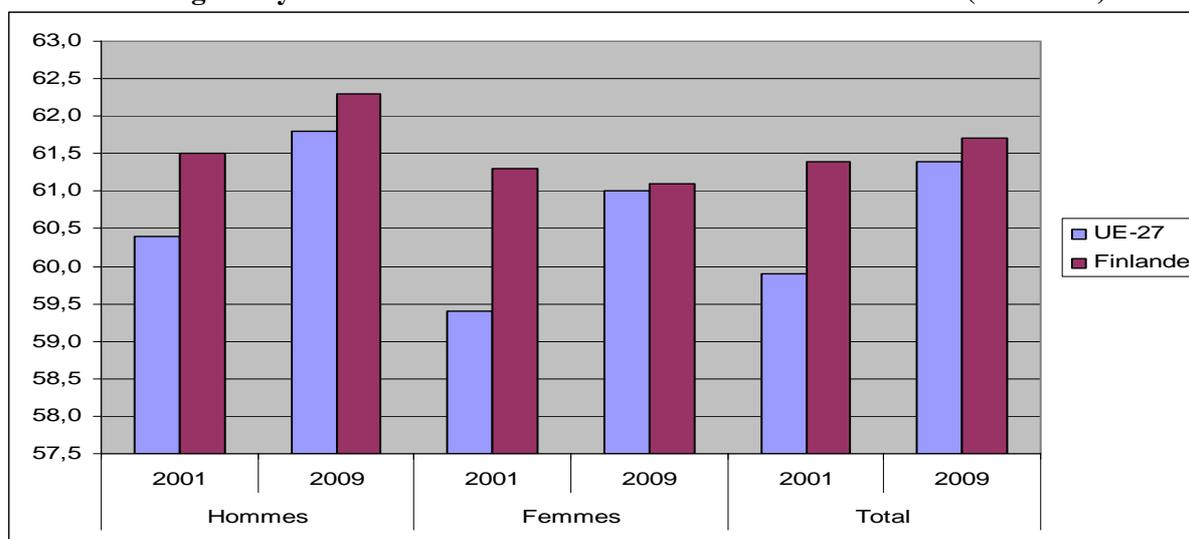
Taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans et de 25 à 54 ans par niveau d'éducation au 4^e trimestre de 2010

	55 - 64 ans									25 - 54 ans								
	Total			Hommes			Femmes			Total			Hommes			Femmes		
	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut	Bas	Moyen	Haut
UE 27	34,9%	48,4%	65,0%	44,0%	55,0%	70,5%	28,3%	41,3%	58,7%	62,3%	79,6%	87,7%	73,0%	85,6%	91,4%	51,4%	73,2%	84,4%
FIN	43,2%	55,5%	71,2%	45,5%	53,5%	70,7%	40,9%	57,5%	71,6%	65,8%	79,8%	88,2%	70,1%	82,8%	92,5%	58,5%	75,8%	85,3%

Source : Eurostat, EFT-UE.

Cependant, l'âge moyen de sortie de l'emploi n'a que peu progressé sur la période 2001-2009 pour les hommes (+0,8 an), et il a même régressé pour les femmes (-0,2 an).

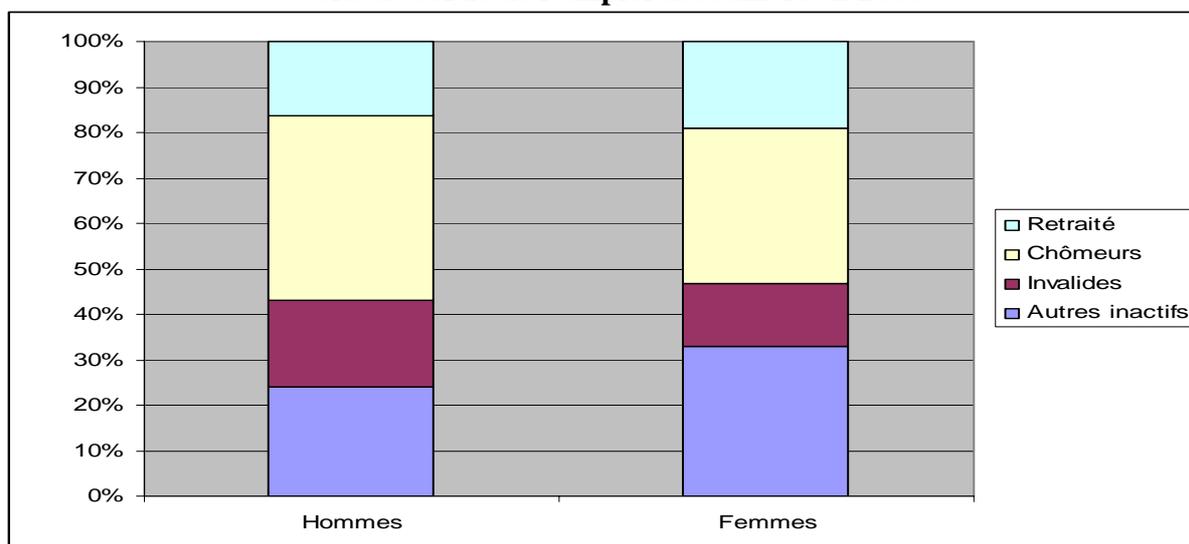
Âges moyens de sortie du marché du travail en 2001 et en 2009 (en années)



Source : Eurostat.

En ce qui concerne les modalités de sorties de l'emploi des seniors, la retraite représente moins d'un cinquième des sorties du marché du travail pour les hommes et les femmes de 55 à 64 ans en Finlande (soit une proportion parmi les plus faibles de l'OCDE), le passage par le chômage, l'inactivité ou l'invalidité étant la règle générale, tant pour les hommes que pour les femmes.

Voies de sortie de l'emploi des seniors en 2006



Source : OCDE, Panorama des pensions, 2011.

Les facteurs qui ont permis à la Finlande d'accroître fortement le taux d'emploi des seniors sont de différents ordres. Ce pays bénéficie de caractéristiques démographiques et économiques favorables à l'emploi des travailleurs les plus âgés. Mais la Finlande a également conduit des politiques incitatives et des réformes importantes visant à soutenir l'emploi des seniors.

II. Le contexte démographique et économique

Les spécificités démographiques

La Finlande est un petit pays (5,4 millions d'habitants en 2010) dont la population en âge de travailler a connu une croissance très faible.

Structure démographique

	Population	0 - 14	15 - 64	65 -	0 - 14 %	15 - 64 %	65 - %
1980	4 787 778	96 5209	3 245 187	57 7382	20.2	67.8	12.1
1985	4 910 664	95 1532	3 341 398	61 7734	19.4	68.0	12.6
1990	4 998 478	96 4203	3 361 310	67 2965	19.3	67.2	13.5
1995	5 116 826	97 1770	3 412 639	73 2417	19.0	66.7	14.3
2000	5 181 115	93 6333	3 467 584	77 7198	18.1	66.9	15.0
2005	5 255 580	90 6904	3 507 511	84 1165	17.3	66.7	16.0
2006	5 276 955	90 1181	3 507 057	86 8717	17.1	66.5	16.5
2007	5 300 484	89 4590	3 530 663	87 5231	16.9	66.6	16.5

Source : Statistics Finland, 2008

La part des personnes âgées de 15 à 64 ans diminue alors que celle des personnes de plus de 65 ans augmente fortement.

D'un point de vue démographique, la Finlande se situe dans une position intermédiaire par rapport aux autres pays de l'UE. Le taux de fécondité moyen pour la période 2004-2008 est de 1,82 enfant par femme, ce qui place la Finlande en 5^{ème} position de l'UE 27 et l'espérance de vie à la naissance en 2007 est de 79,6 ans (13^{ème} rang des pays de l'UE 27).

Le flux net migratoire est devenu positif depuis 1990 seulement, en raison de l'arrivée de travailleurs de l'ex-URSS, mais il est faible. En 2005, seulement 3,4 % de la population était né à l'étranger.

Les projections annoncent une diminution importante de la population en âge de travailler pour les années à venir. Selon Henry Sterdyniak (2010), la dégradation démographique devrait y être relativement modérée, mais nettement plus précoce que dans la moyenne de l'UE 15 : le ratio « plus de 65 ans/15-65 ans » est en 2008 de 24,8% (contre 26,7 % dans l'UE 15) ; il passerait à 44 % en 2030. Or la Finlande ne pourra compenser cette évolution ni par une hausse du taux d'emploi des femmes, qui est déjà élevé, ni par un accroissement de l'immigration (le pays étant peu attractif pour des raisons de climat et de difficulté linguistique).

Une économie dynamique, riche en emplois potentiels pour les seniors

Comme le note l'OFCE en 2007, la croissance finlandaise avait été particulièrement satisfaisante jusqu'en 1989. Durant les années 1990-1993, l'effondrement de l'économie soviétique, les bouleversements économiques dans les Démocraties Populaires puis la crise

bancaire ont provoqué une dépression brutale et profonde, mais la Finlande a profité après 1994 d'un sursaut de croissance, prolongé par l'essor de ses industries de nouvelles technologies (en particulier de téléphonie portable). Si elle a été particulièrement frappée par l'éclatement de la bulle de la nouvelle économie en 2001, elle a réussi ensuite à maintenir un taux de croissance nettement supérieur à celui de l'UE15 (tableau 1), avec des gains de productivité du travail plus satisfaisants (2 % l'an contre 0,9 %). La Finlande a été particulièrement touchée par la crise de 2008-2009 en raison de l'importance de son secteur exportateur de biens d'équipement : la baisse du PIB atteint 6,9 % en 2009 induite par une chute des exportations (-25 %), et une réduction des investissements productifs (-1,5 %), des investissements logement (-12 %) et de la consommation (-2,8 %).

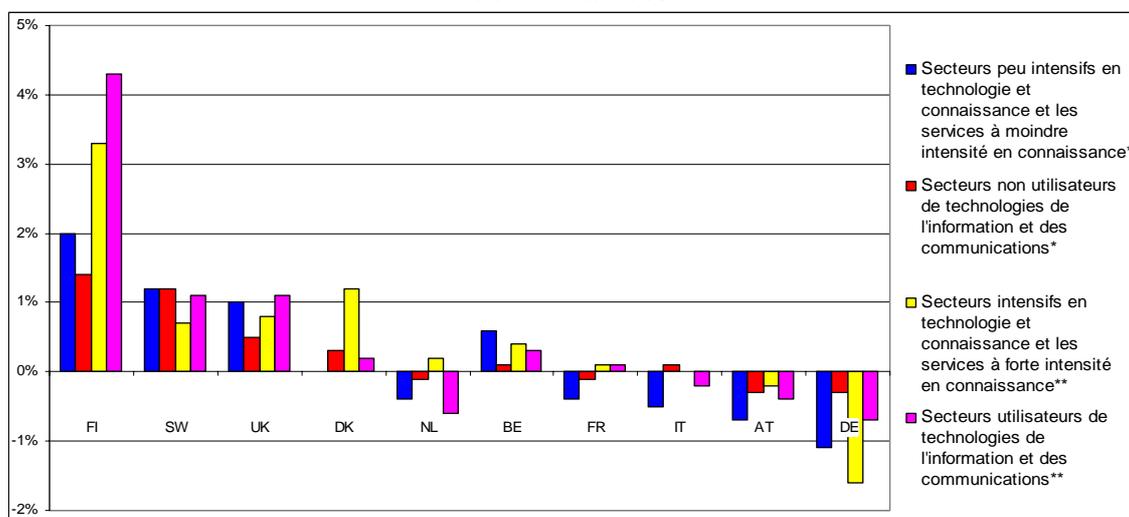
Taux de croissance du PIB et de l'emploi en Finlande et dans l'UE 15

	1969-1973	1974-1989	1990-1993	1994-2000	2001-2007	2008	2009
<i>PIB</i>							
Finlande	6,8	3,1	-2,9	4,4	3,1	1,0	-6,9
UE15	4,9	2,2	1,4	2,8	1,9	0,5	-4,1
<i>Emploi</i>							
Finlande	0,4	0,4	-4,8	1,7	1,1	1,8	-2,5
UE15	0,4	0,35	-0,15	1,35	1,0	0,6	-2,3

Source OFCE

Comme pour d'autres pays scandinaves qui connaissent de bons résultats en termes d'emploi des seniors, la coexistence de secteurs à forte demande de main d'œuvre qualifiée (électronique-informatique) et de secteurs industriels de bas niveau technologique (filiale bois-papier) a permis de favoriser le maintien en emploi des seniors qualifiés et non qualifiés. Leur emploi est facilité aussi par le développement de services, tant les services à la personne que les services non marchands. Cependant, cette spécialisation peut fragiliser la Finlande dans la mesure où, comme le note l'OFCE, elle est « susceptible de souffrir de chocs sectoriels spécifiques ». D'ailleurs, après la crise des années 90, « le taux de retour à l'emploi des seniors est relativement bas et c'est la baisse des entrées en chômage qui explique la hausse des taux d'emploi depuis 1995 ».

Croissance annuelle moyenne des secteurs favorables à l'emploi des seniors de 1990 à 2003



* Favorables aux seniors non-qualifiés

** Favorables aux seniors qualifiés

Source OFCE

III. Les politiques incitatives pour l'emploi des seniors

Au-delà de ces caractéristiques économiques et démographiques globalement favorables à l'emploi des seniors, la Finlande a mené depuis les années 90, plusieurs types de politiques publiques et concertées, qui ont fortement encouragé le développement de l'emploi des seniors.

Ce pays s'est appuyé à la fois sur des politiques classiques en direction du marché du travail et de réforme des retraites (voir l'annexe), mais également sur des programmes plus originaux de mobilisation des acteurs, destinés à faire évoluer les mentalités.

Les politiques menées sur le marché du travail et leurs caractéristiques.

Selon OFCE (2010), plusieurs caractéristiques et législations du marché du travail peuvent jouer, ou non, en faveur de l'emploi des seniors. Les observations de l'OFCE sur ce point sont reprises ci-après.

- La structure des salaires

Compte tenu d'une hiérarchie des salaires relativement peu ouverte, la hausse des salaires avec l'âge est particulièrement faible en Finlande. En 2002, un senior de 50-59 ans percevait en moyenne un salaire supplémentaire de 22% à celui d'un salarié de moins de 30 ans (pour un écart de 61% en Allemagne par exemple).

- Un système de cotisation qui peut avoir des effets contradictoires sur l'emploi des seniors

Les cotisations aux systèmes de pension, d'invalidité et de chômage augmentent en fonction de l'âge (du moins pour les entreprises de plus de 50 salariés)⁴.

De plus, le taux effectif est modulé en fonction des dépenses en prestations chômage et invalidité versées aux salariés en provenance de l'entreprise. Si une personne de plus de 50 ans est licenciée, ses prestations chômage, sa pension d'invalidité et sa pension de chômage sont mises en partie à la charge de son employeur.

Ceci peut freiner l'embauche de personnes ayant un certain âge ou présentant certains risques, mais les entreprises sont individuellement intéressées à maintenir la capacité de travail de leurs salariés et à éviter les retraites précoces et perçoivent plus directement l'importance de la politique globale de maintien des seniors en activité. Depuis 1999, le dernier employeur d'un salarié de plus de 50 ans partage ce risque avec les précédents employeurs (dans la limite de 3 ans).

- Protection contre le licenciement en fonction de l'ancienneté.

La Finlande pratique traditionnellement le système « dernier entré, premier sorti ». La règle d'ancienneté protège ainsi les plus anciens salariés. Néanmoins, si cette règle peut jouer en

⁴ Le taux moyen augmente de 18 % pour un salarié de 22 ans à 23 % à 48 ans, puis à 26 % au-delà de 52 ans (contre 21,7% pour les entreprises de moins de 50 salariés).

faveur des seniors déjà dans l'emploi, elle risque d'être défavorable aux chômeurs âgés ou en situation précaire qui ont peu de chance de trouver un emploi stable.

Ce principe n'est pas inscrit dans la loi, mais l'est généralement dans les accords collectifs. Toutefois, il est remis en cause en pratique puisque les syndicats et les entreprises peuvent s'entendre pour licencier en priorité ceux qui bénéficient de conditions d'indemnisation favorables.

Des programmes nationaux originaux et mobilisant plusieurs approches

La Finlande se caractérise également par la mise en œuvre de programmes pour favoriser le maintien des travailleurs seniors dans l'emploi, décidés par le gouvernement, les partenaires sociaux et les organismes de pensions depuis les années 90.

Ces programmes entendent agir sur l'amélioration des conditions de travail et l'accumulation des compétences sur l'ensemble de la carrière. Ils profitent ainsi à l'ensemble des salariés tout en favorisant l'emploi des seniors.

Plusieurs types de programmes ont été menés parallèlement ou de façon successive.

L'accent a d'abord été mis sur la santé au travail, avec une mobilisation des médecins, un renforcement de la médecine du travail et des campagnes de promotion du sport ou de santé publique (contre le tabac et l'alcool).

Deux autres axes importants sont également visés : la formation permanente et l'amélioration des conditions de travail.

Le programme national pour les travailleurs vieillissants (1997-2002) élaboré par le ministère des affaires sociales et de la santé et le ministère du Travail ciblait les travailleurs de plus de 45 ans. Il s'agissait à la fois de campagnes d'information, de sensibilisation ou de financement de programmes de recherches. Des programmes pilotes ont été lancés dans certains secteurs. Dans l'industrie du papier, par exemple, l'objectif a été de modifier la gestion des carrières, en passant d'un système de préretraite automatique à 55 ans à des évolutions de postes permettant de prolonger les carrières jusqu'à 60 ans.

D'après Redor (2003/04), « le programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants se distingue d'autres voies suivies en Europe sur deux points fondamentaux :

- il relève tout d'abord d'une approche collective incluant la totalité des partenaires sociaux, et ne fait pas prioritairement appel aux incitations financières dirigées vers les salariés. L'objectif est plutôt de donner aux salariés âgés, en améliorant leurs capacités de travail, la possibilité d'accroître leurs performances et de ce fait leurs rémunérations ;

- ensuite, les mesures proposées sont non autoritaires et non coercitives, ce qui suppose qu'elles fassent l'objet d'une large consultation et d'un consensus social. »

Ce programme a ensuite été prolongé par le Programme national pour le bien être au travail, puis par des programmes différenciés par ministères. Il s'agissait à la fois de campagnes de sensibilisation, de promotion de bonnes pratiques, de financement de projets innovants pour

améliorer la productivité du travail et la qualité de vie au travail, de financement d'activités d'enseignement pour des adultes peu qualifiés, comme des programmes de mise à niveau permettant de suivre des enseignements professionnels.

Le programme TYKES (2004-2009), doté d'un budget annuel de 14,5 millions d'euros, a été l'initiative la plus importante en matière d'amélioration des conditions de travail. A l'instar des programmes de recherche dans les domaines technologiques, les entreprises et les chercheurs peuvent solliciter l'aide financière et matérielle du TYKES pour mener à bien des programmes de recherche et de développement dans le domaine du bien être au travail.

Plus largement, le système de formation continue, très développé, offre aux adultes trois types de programmes :

- des programmes volontaires, financés par le ministère de l'Education ;
- des programmes entrepris dans le cadre d'une recherche d'emploi, financés par le ministère du travail ;
- des programmes financés par l'employeur, généralement conduits pendant les heures de travail du salarié.

Enfin, Sterdyniak (2010) précise également que « comme les dépenses d'invalidité et de chômage sont en partie à la charge des grandes entreprises, qui ont les finances *via* des contrats d'assurance, les sociétés d'assurance retraites ont également mis sur pied des programmes pour inciter les entreprises à entreprendre des actions pour prolonger les carrières. Ces programmes comportent des activités de conseil (comme l'individualisation des tâches selon l'âge, la constitution d'équipes de travail mixant les travailleurs de différents âges) et des séminaires de formation tant pour les DRH que les syndicalistes ».

Un accès plus restrictif aux dispositifs de préretraites

Les craintes au sujet de la pérennité des régimes de pension et le succès rencontré par les préretraites ont inspiré des réformes à partir de 1994, visant à restreindre les possibilités d'accès aux dispositifs de préretraites⁵. Le dispositif a été à nouveau durci par la réforme de 2005.

- La pension individuelle de retraite anticipée : accessible, à partir de 55 puis 58 ans, jusqu'à 64 ans aux personnes ayant effectué une longue carrière et dont l'aptitude au travail est réduite. Les critères médicaux étaient peu stricts. Ce dispositif a été supprimé en 2005, mais dans le même temps la pension d'invalidité (*cf. infra*) sera accordée plus facilement, après 60 ans, notamment en tenant compte de facteurs sociaux.
- La pension de vieillesse en cas de retraite anticipée pouvait être perçue à partir de 60 ans puis l'âge d'entrée a été décalé à 62 ans. La pension nationale est réduite de 0,4 % par mois d'anticipation (de 0,6 % par mois pour la pension contributive). Elle est majorée de 0,4 % par mois après 65 ans pour la pension nationale (0,4 % par mois après 68 ans pour la pension contributive).

⁵ Cf description des réformes dans Redor (2003/04)

- Anciennement, les personnes sans emploi de 55 à 60 ans recevaient une allocation de chômage pendant 2 ans, qui pouvait être prolongée jusqu'à 60 ans, âge où ils pouvaient percevoir la pension de chômage (selon le système dit *de la passerelle*). La prestation était de 55 % du salaire antérieur. L'âge d'entrée dans le dispositif a été reculé de 55 à 57 ans (pour les personnes nées après 1950).
- La pension de chômage : anciennement accordée aux chômeurs de 60 à 64 ans qui avaient été chômeurs depuis 2 ans et avaient épuisé leurs droits à allocation chômage. Elle est progressivement supprimée entre 2009 et 2014, mais la durée de perception des prestations chômage est allongée pour les 60-65 ans.
- Les personnes de 56 à 64 ans qui prenaient un emploi à temps partiel recevaient une pension pour travailleur à temps partiel. Les bornes d'âge du dispositif ont été décalées à 60-68 ans. Le montant de la pension partielle correspond à 50 % de la perte de revenus (soit 50 % de la différence entre ce qu'aurait perçu l'assuré en continuant à travailler à plein temps et son salaire actuel en travaillant à temps partiel). Le 21 février 2009, un accord de « social package » a réduit les avantages de la retraite à temps partiel.
- La pension d'invalidité : la pension d'invalidité peut être accordée entre 16 et 64 ans. Elle est attribuée sous critères médicaux, mais aussi sous critères sociaux, et selon les chances de l'intéressé de retrouver un emploi compte tenu de son âge, de sa profession, de sa formation et de sa résidence. Les dépenses d'invalidité représentent 3,5 % du PIB (contre 2,5 % dans l'UE15). Le taux de rejet des demandes était en 2005 de 20 % pour les 55-59 ans et de 7 % pour les 60-65 ans. La réforme de 2005 n'a pas restreint ce dispositif.

Bien que l'accès à ces dispositifs soit de plus en plus restrictif, ces derniers restent encore largement utilisés.

Les départs à la retraite en 2008

	En %	Montant moyen en euro/mois	Age moyen
Pension de retraite	42,6	1 554	63,3
Pension anticipée	3,9	1 313	62
Invalidité	35,3	867	52,2
Pension de chômage	16,6	1 180	60,3
Régime agricole	1,6	679	
Total	100	1 227	58,8

Source : ETK.

La réforme des retraites de 2005 : inciter à un départ plus tardif à la retraite

Selon l'OFCE, jusqu'à la sévère récession du début des années 1990, la politique suivie en matière de retraite tendait plutôt à augmenter le niveau de pensions et à faciliter les départs en préretraite. A la sortie de la récession, les réformes ont elles cherché à réduire les dépenses et à retarder l'âge de la retraite. C'est le passage de la culture de départ précoce à celle du vieillissement actif.

En 2005, une réforme du système de retraite⁶ a été décidée, après concertation avec les partenaires sociaux⁷, pour inciter à un départ plus tardif à la retraite et rapprocher l'âge moyen de fin d'activité (59 ans alors) de l'âge légal (65 ans). Les syndicats ont accepté cet objectif en échange d'une amélioration du niveau des retraites et de la garantie que la réforme serait accompagnée de mesures favorisant la disponibilité d'emploi pour les 62-68 ans et améliorant les conditions de travail, afin d'inciter les travailleurs à rester en emploi jusqu'à 68 ans.

La Finlande ayant fait le choix de conserver son système de retraite basé sur la solidarité intergénérationnelle, la réforme combine divers éléments qui poursuivent trois objectifs distincts :

- rendre le système par répartition financièrement pérenne ;
- accroître le taux d'activité des travailleurs âgés ;
- rendre le système plus équitable.

L'âge du départ à la retraite devient flexible entre 63 et 68 ans, et l'âge à partir duquel sont décomptés les droits à retraite est abaissé de 23 à 18 ans.

Le taux de pension acquis est de 1,5 % par année de 18 à 52 ans, de 1,9 % de 53 à 62 ans, enfin de 4,5 % de 63 à 68 ans. La pension est calculée sur la base des salaires de l'ensemble de la carrière et le plafond du taux de remplacement (qui était de 60 % du salaire) est supprimé. Les années d'étude (dans la limite de 5) et les périodes d'arrêt d'activité pour élever un enfant de moins de 3 ans ou soigner un malade sont validées sur la base d'un salaire de 500 euros par mois. La pension est donc égale en théorie à 64 % du salaire après 40 années de cotisations pour un départ à 62 ans et à 91 % après 46 années de cotisations pour un départ à 68 ans. Le travail effectué de 62 à 68 ans est ainsi fortement valorisé.

Pour assurer la soutenabilité du système, un nouveau mécanisme est introduit qui prévoit la réduction du niveau des pensions en fonction de l'allongement de la durée de vie : le facteur de longévité.

Le 1er mars 2011, une nouvelle pension mensuelle minimale garantie a été instituée pour compléter la pension universelle liée au revenu (voir annexe). Le gouvernement estime que 120 000 retraités, soit moins de 10 % des retraités, (en particulier ceux ayant un faible revenu et les femmes) seront admissibles à la prestation. La pension garantie est versée aux personnes dont la pension mensuelle est inférieure à 687,74 euros en 2011.

IV. Quelles limites et perspectives pour le « modèle » finlandais d'emploi des seniors ?

Une retraite peu « attractive » du point de vue financier

Selon Eurostat, les dépenses de retraites représentaient 10,4 % du PIB en 2009 contre 11,1 % du PIB pour la moyenne de l'UE-27.

Le niveau des retraites est relativement faible en Finlande. Avant la réforme de 2005, le salarié avait droit au maximum à une retraite de 60 % de la moyenne de ses 10 meilleurs

⁶ Cf annexe sur le système de retraite.

⁷ Contenu de la réforme négocié par les partenaires sociaux en 2002, voté en 2003 par le Parlement et entré en vigueur en 2005

salaires, revalorisés avec un indice basé pour 50 % sur les prix, pour 50 % sur le salaire moyen. Le taux de remplacement net maximum était de 64 %, ce qui plaçait la Finlande au 12^{ème} rang dans l'UE 15 selon l'OCDE.

Le montant des retraites en Finlande n'apparaît ainsi pas particulièrement élevé. Dans un pays relativement égalitaire, les retraités, principalement les femmes, sont une catégorie sociale relativement défavorisée.

Le taux de pauvreté (au seuil de 60 % du revenu médian) était en 2008, selon l'OFCE, de 22 % parmi les plus de 65 ans contre 14 % pour l'ensemble de la population. Il a fortement augmenté en dix ans dans la mesure où les retraités n'ont pas bénéficié de hausses de pouvoir d'achat, contrairement aux actifs, et où les titulaires de la pension nationale seraient passés en dessous du seuil de pauvreté. La pauvreté frappe surtout les femmes : 28% des femmes finlandaises de plus de 65 ans vivent sous le seuil de pauvreté (22% pour les pays de l'UE-15). En 2006, dans le système contributif, la retraite des femmes est de 59% de celle des hommes, si on considère les droits propres ; de 67% si on tient compte des pension de réversion ; de 78 % en intégrant la pension nationale (le salaire moyen des femmes représente 75 % du salaire moyen des hommes). Dans l'absolu, les taux de pauvreté des plus de 65 ans finlandais ont doublé sur la période 1997-2008 quand ils n'augmentaient que de 10% dans les pays de l'UE-15 en moyenne.

Taux de pauvreté (au seuil de 60 %)

	Finlande		UE15	
	1997	2008	1997	2008
Hommes	8	13	15	15
Femmes	9	14	17	17
Hommes + de 65 ans	7	16	15	17
Femmes + de 65 ans	15	28	20	22

Source : Eurostat.

Néanmoins la réforme de 2005 devrait aboutir à une augmentation du niveau des pensions, qui pourrait cependant être limitée par la mise en œuvre du facteur de longévité.

Estimations de l'évolution du taux de remplacement brut.

Carrière	Avant la réforme	Après la réforme 2010	Après la réforme 2050
18a-60a	52,25	60,9	49,4
18a-62a	57,1	64,1	52,0
18a-65a	57,1	76,0	61,6
20a-60a	52,25	58,4	47,4
20a-62a	57,1	61,6	50,0
20a-65a	57,1	73,5	59,6
23a-60a	52,25	54,5	44,2
23a-62a	57,1	57,7	46,8
23a-65a	57,1	69,9	56,7

Source : Henry Sterdyniak, *La stratégie finlandaise dans la crise*, OFCE, 2010.

Des résultats insuffisants ?

D'après la mission économique en Finlande, la politique de l'emploi de la Finlande en faveur des travailleurs âgés est caractérisée par la variété des mesures mises en place. Elle ne se limite pas à la réforme du système de retraite et porte aussi sur la qualité du cadre de travail, la santé et la flexibilité. La Finlande se distingue aussi par les efforts concédés en faveur de la recherche. L'approche du gouvernement finlandais n'est pas spécifique aux travailleurs âgés. L'augmentation du taux d'emploi des plus de 55 ans est plutôt vue comme un moyen d'augmenter le taux d'emploi global.

Les projections, suite à la réforme de 2005, indiquaient que le taux d'emploi devait passer de 67 % en 2003 à 71 % en 2050 et que l'âge de fin d'activité augmenterait de 3 ans d'ici 2050 (au lieu de 1,5 an sans la réforme).

Mais des interrogations portent sur les effets de cette réforme, notamment en fonction des secteurs d'activité. Le recul de l'âge de départ à la retraite risque de concerner principalement les secteurs des services, (commerces et organismes financiers), et moins l'industrie, ainsi que d'augmenter les inégalités entre retraités, au détriment des anciens travailleurs manuels ou des moins qualifiés.

De plus, le système de retraite conserve, malgré la réforme, des caractéristiques désincitatives pour le travail des seniors avec des taux de cotisations patronales qui dépendent de l'âge du salarié (*cf. supra*).

Selon l'OCDE⁸, la Finlande a été fortement touchée par la crise de 2008-2009. Relativement protégée des effets de la crise financière récente, la récession mondiale et l'effondrement du commerce international l'ont frappé plus directement que la plupart des autres pays de l'OCDE. En raison à la fois de la nature des exportations finlandaises très dépendantes des technologies de l'information et de la communication et des biens d'équipements et par une exposition exceptionnelle sur les marchés durement frappés par la crise, comme la Russie. Le taux de chômage est passé de 6,4 % en 2008 à 9,7 % en 2010.

Dans ce contexte, le taux d'activité des travailleurs âgés reste, même s'il a fortement augmenté, relativement bas par rapport aux autres pays nordiques.

L'OCDE pointe notamment les systèmes de pension d'invalidité et de passerelle du chômage vers la retraite, qui sont encore très attractifs pour la population active avant l'âge minimum de la retraite. Le mode de calcul des pensions, très incitatif au-delà de 63 ans⁹, n'empêche pas une grande majorité de finlandais de liquider leurs droits à pension dès 63 ans : l'OCDE note que les taux d'emploi parmi les 65-69 ans sont faibles en comparaison des autres pays nordiques.

Enfin, on rappellera que si le taux d'activité des seniors a été peu dégradé par la crise de 2008-2009, celle-ci a plus fortement touché les jeunes.

⁸ OCDE, Synthèses, avril 2010, Etude économique de la Finlande, 2010.

⁹ Le taux de pension acquis passe de 1,5% par année de 18 à 52 ans, de 1,9% de 53 à 62 ans et de 4,5% de 63 à 68 ans (voir annexe).

Activité, emploi et chômage dans la crise

	Taux d'activité		Taux de chômage		Taux d'emploi	
	2007	2009	2007	2009	2007	2009
Global	75,1	74,5	6,9	8,4	69,9	68,3 (-2,3)
Hommes	76,4	75,4	6,5	8,9	71,3	68,8 (-3,5)
Femmes	73,8	73,5	7,3	7,6	68,5	67,9 (-0,9)
15-24 ans	51,8	49,0	16,5	21,5	43,2	38,4 (-11,1)
54-64 ans	58,8	59,1	6,3	6,2	55,0	55,5 (0,9)

Source : Labour force survey 2009, Statistic Finland

Les politiques menées en Finlande en direction de l'emploi des seniors ont connu une efficacité incontestable, mais elles permettent surtout de maintenir des seniors dans l'emploi plutôt que de les faire revenir sur le marché du travail

Pour les inciter à revenir dans l'emploi, les différents dispositifs pourraient encore évoluer dans les prochaines années, mais le gouvernement met également l'accent sur le besoin d'améliorer l'information, par exemple sur les possibilités de cumul emploi-retraite ou de cumul pension d'invalidité-emploi. L'ampleur de ces nouvelles réformes dépendra aussi des effets de la crise actuelle.

Annexe – Le système de retraite finlandais

Le système de retraite finlandais, comme la plupart de ceux des pays nordiques, a pour objectif majeur de couvrir la population dans son ensemble contre le risque vieillesse. Il cherche en outre à garantir un niveau de vie à la retraite sensiblement équivalent à celui atteint pendant la vie active. Le système repose sur la combinaison de trois étages et son organisation résulte d'accords entre les partenaires sociaux et les autorités publiques. Les deux premiers étages sont formés par un régime national de pension (qui assure une pension minimale) et par des régimes professionnels (qui fournissent des pensions statutaires). Le troisième, constitué par des dispositifs d'épargne retraite facultatifs (en capitalisation), est relativement peu développé.

En 2005, une réforme du système de retraite a été adoptée. Elle avait pour objectif de reculer l'âge moyen de fin d'activité, en rendant l'âge de départ à la retraite flexible entre 63 et 68 ans, en restreignant les possibilités d'accès aux préretraites, tout en s'efforçant d'améliorer le niveau des retraites.

1. Le premier étage

Le premier étage constitué par le régime national de retraite (« National pension scheme »), placé sous la supervision du Parlement, est un régime universel par répartition. Il est administré par la « Social Insurance Institution » (*Kela*) qui verse, sous condition de ressources depuis 1996, des prestations forfaitaires aux résidents justifiant de conditions minimales de présence sur le territoire (40 ans de résidence après l'âge de 16 ans pour le taux plein) : pensions de vieillesse et survie, d'invalidité et de chômage de longue durée¹⁰. Depuis sa mise sous condition de ressources, son rôle est de fournir une pension minimale pour les assurés ayant une faible pension contributive du deuxième étage, notamment ceux ayant eu des carrières professionnelles courtes. Il verse aussi des prestations logement, sous condition de ressources, aux retraités de plus de 65 ans. Ces prestations évoluent comme les prix.

Le barème des prestations dépend de la durée de résidence en Finlande, de la zone de résidence, de la situation familiale et du niveau de revenus. La prestation forfaitaire est différentielle : elle est d'autant plus faible que sont élevés les autres types de pension. Le montant maximum de la pension nationale est de 586,46 € par mois en 2010. Pour une personne mariée ou en concubinage, le montant mensuel de la pension nationale ne peut pas être supérieur à 520,19 €. Le montant maximum de la pension nationale peut être versé lorsque la pension professionnelle est au maximum 51,79 € par mois. Si le montant de la pension professionnelle est supérieur à 1 212,21 € (1 079,71 € pour les mariés et concubins), la pension nationale n'est pas versée. Pour le calcul de la pension nationale, la partie de la pension professionnelle acquise après l'âge de 63 ans n'est pas prise en compte.

Une allocation logement pour pensionnés peut également être versée sous condition de revenus, de patrimoine et de situation familiale de l'intéressé afin de l'aider pour les frais de logement. L'allocation logement peut être versée à partir de l'âge de 65 ans pour une personne résidant en Finlande, ou à partir de l'âge de 16 ans pour les titulaires de pension (par exemple

¹⁰ Elles sont versées aux individus âgés de 60 à 64 ans, sans emploi, qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage.

d'incapacité) ayant des faibles revenus. Des frais de logement inférieur à 658 €/an ne donnent aucun droit à l'allocation logement. L'allocation de logement pour pensionnés n'est pas soumise à l'impôt.

Le régime national est financé par des transferts du budget de l'Etat et des communes et par les revenus d'une taxe sur l'énergie (qui remplace, depuis 2010, des cotisations employeurs qui ont été supprimées).

Depuis le 1^{er} mars 2011, il est possible d'obtenir une pension dite « garantie » en supplément de la pension nationale. Pour ouvrir droit à cette nouvelle prestation, le demandeur doit remplir les conditions suivantes :

- être âgé d'au moins 65 ans (ou être âgé entre 16-64 ans en cas d'incapacité de travail) ;
- justifier d'au moins 3 ans de résidence en Finlande depuis l'âge de 16 ans (condition non applicable pour les personnes ayant auparavant bénéficié d'une allocation de soins pour enfant handicapé) ;
- justifier d'un droit à (ne s'applique pas aux migrants ayant atteint l'âge de 65 ans) :
 - o pension de vieillesse ou
 - o prestation de préretraite ou
 - o pension d'invalidité légale ou
 - o pension de chômage ou
 - o à une prestation de préretraite spéciale pour agriculteur.

Le montant de la pension garantie varie en fonction des montants des autres pensions dont bénéficie l'assuré. Le montant maximum de la pension garantie, uniquement versé lorsque le titulaire ne perçoit pas d'autres pensions, est égal à 687,74 € par mois. Lorsque l'intéressé perçoit d'autres pensions, le montant de la pension garantie sera égal à la différence entre le montant de celles-ci et le montant garanti.

La pension garantie n'est pas versée lorsque son montant est inférieur 6,23 € par mois.

Le montant de la pension ne dépend pas des revenus du conjoint, seuls les revenus liés aux pensions du titulaire sont pris en compte pour le calcul.

Comme les autres pensions, la pension garantie peut avoir une influence sur le montant de l'allocation de logement.

2. Le deuxième étage

Les pensions professionnelles (Työeläke), qui versent les trois quarts des pensions, sont composées de 9 régimes professionnels obligatoires, qui sont des régimes par répartition en annuités :

- le secteur public comprend un-tiers des actifs (dont 70 % de femmes) et comporte trois régimes professionnels principaux :
 - o le régime KuEL, qui couvre les employés des collectivités locales, et qui est contrôlé par l'Institut des retraites des collectivités locales (KEVA) et supervisé par le Ministère des finances ;

- le régime VaEL, supervisé par le Ministère des finances, et dont dépendent les employés de l'Etat ;
- le régime KiEL, qui concerne les employés de l'Eglise évangélique luthérienne ;
- le secteur privé se trouve sous la supervision du Centre finlandais des retraites (ETK), qui dépend du Ministère des affaires sociales et de la santé. Il peut être séparé en deux branches :
 - TyEL, un régime unifié depuis 2007, qui rassemble la plupart des employés et couvre la moitié de la population active ;
 - certaines professions conservent une législation et une organisation spécifiques : les marins dépendent du régime MEL, les travailleurs indépendants de YEL et les fermiers de MYEL.

Chacun des régimes applique une législation spécifique qui dépend des caractéristiques de la population couverte.

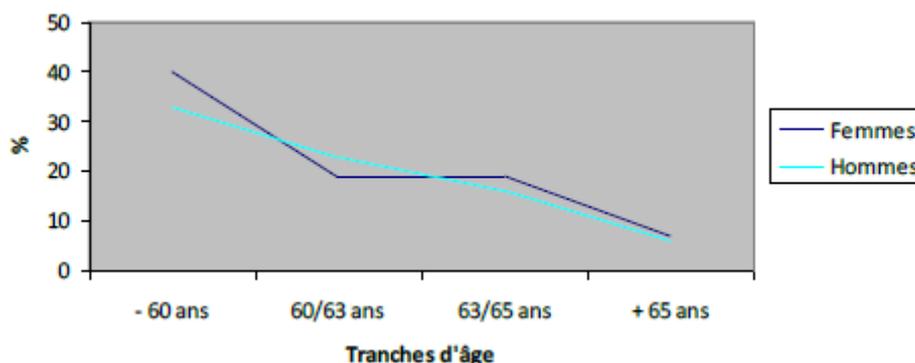
Tout comme le régime national, les régimes contributifs versent des pensions de retraite et d'invalidité et des pensions de chômage pour les chômeurs âgés de longue durée, des pensions de retraite anticipée individuelle et de retraite partielle ainsi que des pensions de survie.

- âge de départ et mode de calcul de la pension de vieillesse :

La durée de carrière au cours de laquelle il est possible d'acquérir des droits à la retraite est de 18 ans à 68 ans (23 à 65 ans avant la réforme de 2005). Les assurés peuvent, selon leur propre choix, liquider leur pension sans abattement entre 63 ans, l'âge minimal de départ à la retraite, et 68 ans. Les départs anticipés ne peuvent avoir lieu qu'entre 62 et 63 ans avec une décote de 0,6% par mois manquant avant d'atteindre 63 ans.

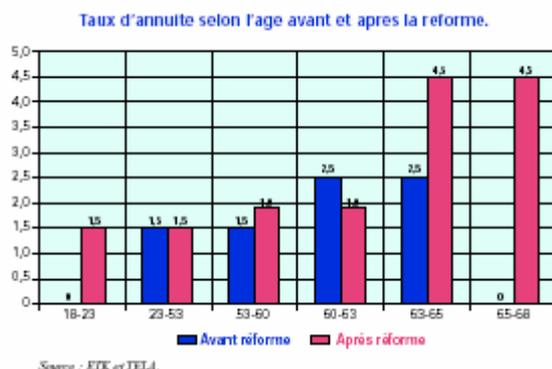
2/5e des hommes et 1/3 des femmes ayant pris leur retraite en 2007 avaient moins de 60 ans. 19 % des hommes et 23 % des femmes sont partis à la retraite entre 60 et 63 ans et ont perçu la pension dite de chômage. 19 % des hommes et 16 % des femmes ont pris leur retraite entre 63 et 65 ans et seuls 7 % des hommes et 6 % des femmes après 65 ans.

Age de départ à la retraite



En février 2009, le premier Ministre finlandais avait annoncé une hausse de l'âge d'ouverture des droits à retraite : à partir de 2011 l'âge d'ouverture des droits augmenterait de deux mois par an jusqu'à atteindre 65 ans. Cependant, ce projet a été abandonné.

Le taux d'annuité est de 1,5% du salaire de référence entre 18 et 53 ans, de 1,9% entre 53 et 63 ans et de 4,5% entre 63 et 68 ans. Après 68 ans, le montant de la pension augmente de 4,8% par année supplémentaire.



Le salaire de référence servant de base de calcul de la pension est le salaire de carrière (10 dernières années avant la réforme de 2005) ; les primes et toutes autres formes de bonus sont également prises en compte.

Il n'existe pas de pension minimale ou maximale fixée par la loi.

Le taux de liquidation est dé plafonné : toutes les annuités acquises durant la carrière sont comptabilisées pour le calcul de la pension.

L'index d'actualisation des salaires portés au compte, utilisé pour calculer le salaire de référence, est égal à la moyenne pondérée de l'indice des salaires (à 80%) et du taux d'inflation (à 20%).

Depuis 2010, un coefficient correcteur s'appliquant au taux de liquidation, coefficient prenant en compte les gains moyens d'espérance de vie à l'âge de départ à la retraite, est intégré aux pensions du deuxième étage. Ce coefficient est calculé à l'âge de 62 ans pour chaque cohorte et prend en compte les gains moyens d'espérance de vie de chaque génération à cet âge. Le coefficient, qui s'est appliqué pour la première fois en 2010 aux personnes nées en 1947, intervient sur le taux de liquidation. Le coefficient a été d'environ 1 % de correction pour la génération 1947. Par contre, il est vraisemblable que pour les générations futures, le coefficient ait un impact significatif (les projections font état de coefficient de réduction de 15 % pour les générations nées dans les années 70. La réduction du montant des pensions liquidées pourra être compensée par une prolongation de l'activité.

En 2008, le montant total des pensions versées était de 20,4 milliards d'euros, soit 10,9 % du PIB.

Au 31 décembre 2008, la Finlande comptait 1,41 million de pensionnés (soit 26,4 % de l'ensemble de la population du pays), dont :

- 709 526 percevant la couverture universelle (104 302 d'entre eux touchant uniquement cette pension) ;

- 1,31 million étant affiliés au régime légal conventionnel (2/3 étant issus du secteur privé et 1/3 du public).

Fin 2008, plus de 90 % des pensionnés finlandais recevaient une pension professionnelle, 50,3 % la pension nationale (42,9 % bénéficiaient à la fois du régime légal conventionnel et de la couverture universelle).

En 2007, le niveau moyen de pension était de 1 235 euros par mois (1 406 euros pour les hommes et 1 100 pour les femmes). Un tiers des hommes et la moitié des femmes percevaient une retraite inférieure à 1 000 euros. Un cinquième des hommes et un vingtième des femmes recevaient une pension supérieure à 2 000 euros par mois.

- Pension partielle

A compter de 2011, une pension partielle peut être accordée à partir de l'âge de 58 ans. Cependant, pour une personne née en 1953 ou après, la pension partielle n'est pas octroyée avant l'âge de 60 ans.

Les conditions pour pouvoir bénéficier de la pension partielle sont les suivantes :

- avoir exercé une activité professionnelle ouvrant droit à la pension professionnelle pendant au moins 5 ans au cours de 15 dernières années (sont également prises en compte, les activités exercées dans un autre pays membre de l'UE/EEE, en Suisse ou dans un autre pays ayant signé une convention de sécurité sociale avec la Finlande) ;
- avoir exercé un travail à plein temps (35 heures par semaine) pendant au moins 12 mois au cours des 18 derniers mois (au cours des 24 derniers mois si l'assuré a été en arrêt de travail) ;
- passer à temps partiel avec une réduction de 35 à 70 % de l'ancien salaire.

Un travail à temps partiel est également possible dans un autre pays membre de l'UE.

Les conditions ouvrant droit à la pension partielle sont différentes lorsqu'il s'agit d'une personne travaillant dans le secteur public.

Le montant de la pension partielle correspond à 50 % de la perte de revenus (soit 50 % de la différence entre ce qu'aurait perçu l'assuré en continuant à travailler à plein temps, et son salaire actuel en travaillant à temps partiel). Le calcul est basé sur les anciens salaires perçus au cours des cinq dernières années civiles précédant la pension partielle.

- Gestion et financement

La gestion administrative et financière des opérations de ces régimes contributifs est décentralisée et confiée à différents types d'organismes de droit privé : compagnies d'assurance spécialisées dans la gestion de la retraite, fonds de pension d'entreprise, fonds de pension sectoriels, institutions spécialisées. Ces institutions opèrent toutefois selon des principes communs.

Les gestionnaires intervenant dans le champ du secteur privé sont fédérés par un organisme central, « The Central Pension Security Institute » (ETK), qui agit sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de l'autorité de régulation des assurances. Comme un salarié peut

avoir cotisé à différents organismes gestionnaires en fonction de son parcours professionnel, l'organisme central calcule le montant de sa pension et assure la coordination des transferts de fonds nécessaires au paiement des pensions. Les droits à pension acquis au cours des emplois successifs occupés durant la vie professionnelle, bien qu'ils relèvent de différentes législations, sont cumulables et « portables » sans préjudice pour les bénéficiaires. L'employeur a l'obligation de fournir une couverture au titre du deuxième étage du système mais peut choisir l'organisme gestionnaire.

Les prestations de vieillesse, survie, invalidité et chômage de longue durée versées par les deux premiers étages du système finlandais sont financées selon la technique de la répartition, par des cotisations sociales versées par les employeurs et, depuis 1993, par les assurés. Toutefois, dans le secteur privé, la répartition est provisionnée, une fraction des cotisations étant mise en réserves. En fait, seul le régime TEL des salariés du privé à temps plein dispose d'un fonds de réserve important et, dans le secteur public, seul l'organisme gérant les retraites des employés des communes (KVTEL) a accumulé des réserves.

Mais le système finlandais n'est pas assimilable à un régime de répartition avec fonds de réserve. On peut parler de système mixte alliant répartition et capitalisation, dans la mesure où 25 à 30% des engagements futurs sont capitalisés au moyen de comptes individualisés (voir *infra*). La constitution de réserves est davantage un provisionnement des engagements qu'un recours à une technique de financement qui ferait dépendre le montant de la pension des performances réalisées par les placements financiers. Les régimes obligatoires sont en effet des régimes à prestations définies en annuités.

Le niveau de la cotisation payée par l'employeur varie en fonction de la législation en vigueur, de la taille de l'entreprise et du secteur d'activité. La contribution des employés est liée à l'âge de l'assuré. Par exemple en 2009, pour le régime TyEL, la cotisation représente 21,3 % du salaire avec une part financée par l'employé de 4,3 % avant 53 ans et 5,4 % après.

Une partie des cotisations finance immédiatement les pensions en cours de paiement, tandis que l'autre est capitalisée. La composante préfinancement des engagements représente environ un quart des ressources du régime TyEL. Jusqu'à présent, la Finlande n'a pas connu de situation déficitaire des régimes de retraite.

Il est prévu une hausse de la part des dépenses de retraite dans le PIB jusqu'à 2030. Ainsi, elle devrait passer de 11 % à 15 % et diminuer par la suite. La part de la pension nationale devrait diminuer et celle des régimes de deuxième étage augmenter. Bien que les cotisations augmentent (il a été décidé en janvier 2009 d'augmenter, à partir de 2011 et pendant une période de quatre ans, les contributions de retraite de 0,2 point par an, aussi bien pour les employeurs que pour les employés – par exemple, le taux de cotisation sera à terme de 25 % du salaire pour le régime TyEL), les dépenses vont augmenter plus rapidement : le taux de cotisation d'équilibre est estimé à 35 % des salaires à terme, pour couvrir les dépenses sans prélèvement sur les réserves (qui équivalent à 52,4 % du PIB en 2008), soit un taux bien supérieur au taux de cotisation actuel.

Le préfinancement est collectif (le rendement financier des réserves n'a pas d'effet sur le montant de la pension) mais il est déterminé à partir des modalités d'acquisition des droits individuels (le risque couvert est différent selon l'âge et le sexe des individus).

- *Des restrictions dans l'accès aux dispositifs de sortie anticipée de l'activité et une extension des droits « non contributifs » à différentes périodes non travaillées donnant lieu à prestations sociales*

De nombreuses réformes au cours des années 90 ont visé à réduire les possibilités de sortie anticipée du marché du travail. Depuis la réforme de 2005, la liquidation anticipée des droits à la retraite ne sera possible qu'entre 62 et 63 ans avec un abattement de 0,65% par mois manquant pour atteindre 63 ans.

Dans le même temps, la réforme de 2005 induit que le montant intégral des prestations de maternité et de paternité et de l'allocation parentale, 75% du montant des prestations chômage et 65% des autres prestations sont pris en compte dans le calcul des droits. Le taux d'annuité de ces droits validés est fixé à 1,5%. Les organismes versant ces prestations contribuent au financement des annuités acquises par les assurés.

3. Le troisième étage

Le troisième étage, peu développé, comprend les dispositifs d'épargne retraite facultatifs, collectifs ou individuels, mis en place par les employeurs individuels ou certains secteurs d'activité.