

Finlande 2007

# Des stratégies de vieillessement actif pour renforcer l'inclusion sociale

Rapport de synthèse

Henri Sterdyniak  
OFCE-Paris



Pour le compte de la  
Commission européenne  
DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances

## Table des matières

<a href="#">Résumé.....</a>	3
<a href="#">Stratégies de vieillissement actif pour renforcer l'inclusion sociale .....</a>	6
<a href="#">Partie A. Vieillissement actif dans le contexte de l'UE .....</a>	6
<a href="#">Partie B. Contexte finlandais et description générale de la politique en matière de retraite.....</a>	9
<a href="#">Partie C. La politique finlandaise de vieillissement actif.....</a>	11
<a href="#">Partie D. Pertinence et aspects potentiellement transposables .....</a>	16
<a href="#">Partie E. Conclusions et enseignements.....</a>	21
<a href="#">Références.....</a>	23

## Résumé

La proportion de personnes âgées par rapport à la population totale augmentera fortement dans tous les pays de l'Union européenne dans les années à venir. Par conséquent, il convient de mettre en œuvre une stratégie de *vieillessement actif*. La Finlande est un pays particulièrement intéressant à examiner, parce qu'il est parvenu à considérablement augmenter les taux d'emploi des travailleurs âgés. La Finlande a lancé des programmes de grande envergure pour encourager le *vieillessement actif* et maintenir les personnes âgées au travail et ce, en associant les partenaires sociaux et en améliorant les conditions de travail. Ces programmes ont facilité la mise en œuvre des réformes des préretraites et des retraites.

L'évaluation par les pairs a eu lieu à Helsinki (Finlande) les 22 et 23 novembre 2007 et était organisée par le ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé. Outre le pays hôte, huit pays pairs y ont participé : le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, les Pays-Bas, la Norvège, la Roumanie et la Slovénie. Des représentants de la partie prenante AGE, la Plate-forme européenne des personnes âgées, y ont également contribué, de même que des représentants de la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne.

## Partie A. Le vieillissement actif dans le contexte de l'UE

À la perspective du vieillissement des populations de l'ensemble des pays européens au cours des prochaines 40 années, l'emploi des travailleurs âgés devient un des défis les plus importants des politiques sociales et de l'emploi en Europe. La stratégie de *vieillessement actif* doit comporter : un report notable de l'âge de la retraite afin de réduire la charge du coût des pensions et d'augmenter l'emploi total, une amélioration de la condition physique des travailleurs âgés et des personnes âgées, le maintien des revenus des retraités à un niveau proche de ceux qui travaillent et enfin, la participation des retraités aux activités sociales.

La stratégie de *vieillessement actif* est un élément important de la Stratégie de Lisbonne, qui comprend la modernisation des systèmes de protection sociale dans l'UE. L'expérience finlandaise montre qu'il est possible d'influencer les attitudes à l'égard des employés âgés sur le lieu de travail et donc de profiter de leur expérience et savoir-faire. Pour réagir aux problèmes démographiques, on peut apporter des changements, même dans une situation d'emploi difficile. L'expérience finlandaise montre en outre que cette stratégie pourrait contribuer à stimuler l'emploi et la productivité, ce qui est nécessaire pour répondre au problème démographique et pour maintenir un taux de croissance satisfaisant qui renforce la base financière des systèmes de protection sociale. La meilleure façon de renforcer la cohésion sociale est de développer le taux d'emploi et de maintenir un niveau élevé d'instruction et d'activation sociale. Un taux d'emploi élevé et un maintien au travail plus longtemps, de même qu'une réduction du chômage de longue durée sont des moyens efficaces de lutter contre l'exclusion sociale, qui est également un objectif de la Stratégie de Lisbonne.

## Partie B: Contexte finlandais et description générale de la politique en matière de retraite

Le taux d'emploi des travailleurs âgés finlandais est le quatrième dans l'UE et il a augmenté de 17 % depuis 1995. Il s'agit de l'augmentation la plus rapide dans l'UE. Dans les années 1980, un consensus social s'est dégagé pour privilégier la retraite anticipée afin de libérer des emplois pour les jeunes et

permettre des changements économiques. À la fin des années 1990, la société finlandaise s'est aperçue qu'elle ne pourrait plus se permettre de payer des régimes de retraite anticipée. Dès 1999, un nouveau consensus est apparu pour mettre un terme aux choix précédents. L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés finlandais s'explique par l'amélioration du contexte économique, par les réformes institutionnelles (comme initialement la réforme des régimes de retraite anticipée et plus tard la réforme de 2005 des systèmes de retraite), mais la spécificité finlandaise est d'avoir entrepris des programmes de vieillissement actif de grande ampleur.

La particularité du système finlandais est de privilégier l'activité des travailleurs âgés : "la règle du dernier entré, premier sorti ; la faible dispersion des salaires, l'augmentation peu élevée des primes d'ancienneté. Les entreprises sont toutes intéressées à maintenir la capacité de travail de leurs employés et à éviter les préretraites. Le retour à l'emploi des travailleurs âgés reste relativement peu important. L'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés est de résultat de la baisse des taux de sortie de l'emploi vers le chômage, plutôt que de l'amélioration des perspectives d'emploi des chômeurs.

## Partie C. La politique finlandaise de vieillissement actif

Des programmes de mobilisation sociale de grande envergure ont été lancés. Ces programmes ont trois objectifs : permettre le maintien des personnes âgées au travail, faire accepter la prolongation de la vie active à la société, améliorer l'inclusion sociale des travailleurs âgés et des retraités. L'Institut finlandais de santé professionnelle (FIOH) a joué un rôle déterminant en prenant le cadre de la capacité de travail comme principe fondamental de la stratégie. Le *Programme national pour les travailleurs âgés, FINPAW (1997-2002)*, a été mis en œuvre conjointement par plusieurs ministères, en collaboration avec les partenaires sociaux, les caisses d'assurance sociale et de retraite. Le programme comprenait principalement de la recherche, de l'information et des campagnes. Selon son rapport final (2002), il a porté ses fruits dans quatre domaines : la promotion de la capacité de travail, mesurée par le Baromètre national du maintien de la capacité de travail; l'élargissement des possibilités de travail, mesurée par la diminution de l'écart entre le taux d'emploi des travailleurs âgés et celui de l'ensemble des travailleurs ; l'augmentation de l'employabilité par la promotion du maintien du capital social ; la promotion de la recherche sur l'employabilité et la réinsertion. Le programme a été prolongé par de nombreux programmes différents (*Well-Being at Work, Veto, Tykes, Kesto, Kaiku et Noste*). Ces programmes ciblant la vie active ont préparé le terrain pour la réforme de 2005 des régimes de préretraite et de retraite proportionnelle aux revenus.

## Partie D. Aspects intéressants et potentiellement transposables

Les commentaires des pays pairs montrent que l'approche finlandaise repose sur un consensus solide. Les évaluateurs par les pairs ont discuté des enseignements à tirer de l'expérience finlandaise et des possibilités de transposition de certains aspects à d'autres pays. Parmi les points essentiels :

- L'approche finlandaise repose sur un consensus solide, ce qui limite le potentiel de transposition du modèle finlandais. Cependant, un programme de vieillissement actif est une façon d'atteindre le consensus. Les programmes de vieillissement actif devraient donc devancer la réforme des retraites.

- Il faut mieux faire connaître les stratégies de vieillissement actif, à la fois aux employeurs et aux employés.
- La législation qui interdit la discrimination fondée sur l'âge est importante.
- La stratégie de vieillissement actif est plus efficace que les incitations financières qui ciblent les travailleurs âgés.
- Il faut introduire des changements dans l'organisation du travail pour encourager le vieillissement actif. La retraite anticipée peut devoir être maintenue pour certaines catégories de travailleurs manuels qui exercent des emplois exigeants sur le plan physique.
- La Finlande obtient de meilleurs résultats quand il s'agit de maintenir les travailleurs âgés dans leurs emplois plutôt que de réinsérer les chômeurs âgés.
- L'inclusion sociale des retraités devrait être un aspect important du vieillissement actif.
- Le système finlandais est un moyen de rassurer les travailleurs sur le fait qu'ils ne seront pas laissés à eux-mêmes pour affronter les conséquences sociales et économiques du vieillissement.

## Partie E. Conclusions et enseignements

On pourrait considérer le programme finlandais de vieillissement actif comme un remarquable succès. Il a posé les jalons des réformes des régimes de retraite anticipée et de retraite qui ont été mises en œuvre en concertation avec les partenaires sociaux sans provoquer de crise sociale. Le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté plus vite en Finlande que dans tout autre État membre. Cependant, dans ce succès, il n'est pas facile de démêler l'effet de la croissance économique, de la réforme de la retraite anticipée et de la stratégie de vieillissement actif.

L'expérience finlandaise montre la nécessité d'une mobilisation générale de la société, des entreprises et des travailleurs pour renverser la tendance à la retraite anticipée et élaborer une stratégie permettant aux travailleurs âgés de rester au travail. La stratégie finlandaise s'est concentrée sur la santé des travailleurs, le maintien de la capacité de travail et l'amélioration des conditions de travail. D'autre part, les programmes semblent s'être moins intéressés à des questions telles que la formation professionnelle et l'adaptation aux nouvelles technologies. Dans de nombreux pays, le rapport entre le salaire et la productivité devra également être examiné.

Le modèle finlandais ne peut simplement être reproduit dans d'autres sociétés, mais la plupart de ses aspects sont utiles. Parmi ceux-ci: l'approche holistique, le large consensus social et l'interaction étroite entre les institutions concernées.

## Stratégies de vieillissement actif pour renforcer l'inclusion sociale

Dans les années à venir, la proportion de personnes âgées par rapport à la population totale augmentera fortement dans tous les pays de l'Union européenne. Par conséquent, pour des raisons à la fois économiques et sociales, il convient de mettre en œuvre une stratégie d'inclusion sociale ciblant les personnes âgées. Cette stratégie de *vieillissement actif* doit prévoir: un ajournement important de l'âge de la retraite, pour réduire la charge des pensions et augmenter l'emploi, l'amélioration de la condition physique des travailleurs âgés et des personnes âgées, le maintien des revenus des retraités à un niveau proche de ceux des personnes actives et enfin, la participation des retraités à des activités sociales.

La Finlande est un pays particulièrement intéressant à examiner, parce qu'il est parvenu à augmenter considérablement les taux d'emploi des travailleurs âgés. La Finlande a lancé de vastes programmes pour encourager le *vieillissement actif* et pour maintenir les personnes âgées au travail en associant les partenaires sociaux et en améliorant les conditions de travail. Ces programmes ont facilité la mise en œuvre des réformes des préretraites et des retraites. Cette évaluation par les pairs entendait analyser ces programmes. Quels sont leurs effets en termes d'augmentation des taux d'activité des travailleurs âgés finlandais et d'inclusion sociale? Peuvent-ils servir de modèles à d'autres pays confrontés à des problèmes similaires?

L'évaluation par les pairs a eu lieu à Helsinki (Finlande) les 22 et 23 novembre 2007 et a été organisée par le ministère finlandais des Affaires sociales et de la Santé. Outre le pays hôte, huit pays pairs y ont participé : le Danemark, l'Estonie, l'Allemagne, la Hongrie, les Pays-Bas, la Norvège, la Roumanie et la Slovaquie. Des représentants de la partie prenante AGE, la Plate-forme européenne des personnes âgées, y ont également contribué, de même que des représentants de la DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances de la Commission européenne.

### Partie A. Vieillissement actif dans le contexte de l'UE

À la perspective du vieillissement des populations de l'ensemble des pays européens au cours des 40 prochaines années, l'emploi des travailleurs âgés devient un des défis les plus importants des politiques européennes sociales et de l'emploi. Le rapport entre le nombre de personnes âgées et les personnes en âge de travailler augmentera de façon significative à partir de 2005 en raison du vieillissement des générations du baby-boom, du déclin de la fertilité et de l'augmentation de l'espérance de vie. Dans l'UE, il y a actuellement 25 personnes de plus de 65 ans pour 100 personnes de 15 à 65 ans ; ce chiffre passera à 50 en 2050. D'après les projections de la Commission européenne, malgré des hypothèses relativement favorables pour ce qui concerne l'immigration, la baisse des taux de chômage et l'augmentation des taux d'activité, les niveaux d'emploi de nombreux pays de l'UE diminueront considérablement d'ici 2050. Ce déclin pourrait avoir des conséquences préjudiciables pour leur activité économique, leur qualité de vie et le financement de leurs systèmes de pensions. Ces pays doivent mettre en œuvre des stratégies économiques et sociales pour relever le taux d'emploi de leur population, en particulier celui des travailleurs âgés.

La plupart des pays européens ont mis en place des systèmes de pensions publiques généreux, financés par la répartition et les retraités avaient droit à une qualité de vie similaire à celles des personnes actives. Depuis 1974, face à un chômage constamment élevé, ces pays ont introduit des régimes de retraite anticipée, qui ont fortement fait baisser les taux d'activité des 55 à 65 ans. Cette

politique s'est renforcée à chaque pic de chômage au début des années 1980 et au début des années 1990. Maintenir ce modèle nécessiterait une augmentation énorme des dépenses consacrées aux pensions, que les entreprises et une majorité des employés ne veulent pas financer. Compte tenu du fait qu'il n'est pas souhaitable socialement de diminuer fortement les pensions publiques, retarder l'âge de la retraite est inévitable. Les pays européens doivent sortir de la culture de "départ précoce" à une "politique de vieillissement actif".

La plupart des États membres ont déjà entrepris de vastes réformes de leurs systèmes de pensions. Parmi celles-ci:

1. Des mesures visant à réduire le montant des pensions publiques, par des règles fixant et indexant les pensions. Mais ces mesures minent la confiance des employés à l'égard du système de retraite et peuvent faire basculer certaines personnes âgées dans la pauvreté.
2. Des mesures incitant les travailleurs à compléter leurs pensions publiques par des fonds de pension privés. Mais il y a des risques qu'une partie seulement des travailleurs soient couverts et qu'une augmentation des économies fasse baisser l'activité.
3. Des mesures obligatoires ou incitatives pour retarder l'âge de la retraite : réduction progressive ou abolition des régimes de retraite anticipée ; report de l'âge légal de la retraite ; nécessité de carrières plus longues pour avoir droit à une pension complète ; plus de règles actuarielles pour fixer le niveau des pensions de façon à décourager financièrement la préretraite et à récompenser une retraite tardive. Mais l'âge réel de la retraite dépend de la situation du marché de l'emploi et des politiques d'emploi des entreprises.

La stratégie la plus judicieuse, à la fois d'un point de vue économique et social, est d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Ce faisant, on génère un triple dividende: un rendement plus élevé ; une augmentation des impôts sur le revenu et des produits des cotisations sociales ; une diminution des dépenses en matière de pensions. L'agenda de Lisbonne (2001) a fixé deux objectifs: une augmentation de 50% du taux d'emploi des travailleurs âgés (de 55 à 64 ans) et un ajournement de cinq ans de l'âge moyen de la retraite avant 2010. Cette stratégie comporte cependant deux risques. Le premier est qu'un nombre important de travailleurs âgés qui n'ont plus droit à la pension restent sans travail, restent longtemps au chômage avec de faibles allocations de chômage et n'aient d'autre choix que de prendre leur retraite avec une faible pension. Comment inciter les entreprises à maintenir les travailleurs âgés dans leurs emplois actuels ou même à engager des travailleurs âgés? Le deuxième risque est de creuser les inégalités entre les retraités. Comment rendre compte des différences dans la pénibilité du travail, des différentes espérances de vie et des capacités de travail des personnes de 60 ans en fonction de leurs conditions de travail ?

On peut considérer la retraite anticipée soit comme une exclusion du marché du travail de travailleurs qui aimeraient continuer à travailler, soit comme une chance de profiter d'une période de liberté, en bonne santé sans les contraintes du travail ou de soucis financiers. Si la retraite anticipée est un choix de société, comment peut-on revoir sa position? Nous devrions changer le travail de façon à accepter de partir à la retraite plus tard.

Il est par conséquent intéressant d'analyser la stratégie adoptée par les pays qui ont réussi à maintenir les personnes âgées au travail. En 2006, le taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans était de 69,9% en Suède, de 60,7 au Danemark, de 57,4 au Royaume-Uni, de 54,5 en Finlande alors qu'il était de 48,4

en Allemagne, de 37,6 en France, 35,5 en Autriche, 32,5 en Italie et 32,0 en Belgique. Les taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans dépassent l'objectif de 50% fixé à Stockholm dans six pays de l'UE-15, et avec les pays baltes, dans neuf pays de l'UE-27. Dans la plupart des cas, en particulier au Danemark, en Finlande et en Suède, l'emploi des travailleurs âgés a fortement diminué pendant la crise de la première moitié des années 1990, mais ces pays sont parvenus à stimuler l'emploi des travailleurs âgés dans les années 1995-2005.

L'emploi des travailleurs âgés dépend de la situation du marché de l'emploi. Les pays où les taux d'emploi des travailleurs âgés sont élevés sont généralement proches du plein emploi, la seule exception étant la Finlande, qui est parvenue à augmenter les taux d'emploi des travailleurs âgés malgré un taux de chômage relativement élevé. Les stratégies visant à stimuler l'emploi des travailleurs âgés ne peuvent être envisagées sans mesures macroéconomiques, structurelles et sectorielles globales visant à augmenter l'emploi en général.

Les pays nordiques mettent en œuvre des *stratégies de prolongation de la vie active* qui se proposent d'augmenter le nombre d'emplois disponibles pour les travailleurs âgés: des incitations fiscales destinées aux entreprises qui emploient des travailleurs âgés, la limitation de l'ancienneté dans l'augmentation des salaires; la lutte contre la discrimination fondée sur l'âge, des campagnes pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés auprès des entreprises et des employés, la réorientation des carrières, l'amélioration des conditions de travail et la formation professionnelle. Ces stratégies entendent également inciter les travailleurs âgés à travailler plus longtemps grâce à des conditions de travail améliorées et à la formation, soit pour tous les travailleurs, soit spécifiquement pour les travailleurs âgés. Ces stratégies sont mises en œuvre conjointement par le gouvernement et les partenaires sociaux, ce qui nécessite un certain accord sur l'objectif du report de l'âge de la retraite.

Les stratégies relatives à l'emploi des travailleurs âgés peuvent être réparties en cinq catégories:

- Une politique globale de l'emploi comporte à la fois des mesures macroéconomiques et des mesures structurelles pour améliorer le fonctionnement du marché du travail
- Les réformes des régimes de préretraite et de retraite
- Les incitations fiscales accordées aux employeurs pour qu'ils gardent les travailleurs âgés ou pour que les employés prennent leur retraite plus tard.
- Les campagnes visant à inciter les entreprises à conserver ou à engager des travailleurs âgés, en réformant leurs politiques de formation professionnelle, la gestion de carrière et les conditions de travail
- Des mesures incitatives pour prolonger la vie active via des campagnes d'information, des formations et des adaptations de la carrière et des fonctions.

Les pays qui font leurs preuves à cet égard ont généralement mis en œuvre simultanément les cinq types de mesures, qui se renforcent mutuellement. Il est inutile de tenter d'accroître l'emploi des travailleurs âgés dans les pays où le taux d'emploi des jeunes ou des adultes est faible. Il est socialement dangereux de priver les travailleurs âgés de la possibilité de prendre une retraite anticipée si les employeurs ne sont pas disposés à les engager. Il est par conséquent particulièrement difficile de démêler les incidences des stratégies de prolongation de la vie active de celles de toutes les mesures mises en œuvre. Cependant, il est utile pour les pays qui hésitent à introduire des stratégies de

vieillessement actif d'examiner l'expérience des pays qui sont parvenus à allonger la vie active sans augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans, sans augmenter la pauvreté des retraités et en présence d'un solide consensus social.

La stratégie de *vieillessement actif* est un élément important de la stratégie de Lisbonne, qui prévoit la modernisation des systèmes de protection sociale dans l'UE. L'expérience finlandaise montre qu'il est possible d'influencer les attitudes à l'égard des employés âgés sur le lieu de travail et donc de profiter de leur expérience et savoir-faire. Elle montre qu'il est possible d'apporter des changements pour réagir aux problèmes démographiques et pour changer radicalement de direction, y compris dans une situation d'emploi difficile, pourvu que l'on mette en œuvre un travail soigneusement planifié pour atteindre l'objectif. Elle montre également que cette stratégie pourrait contribuer à stimuler l'emploi et la productivité, ce qui s'avère indispensable pour réagir au problème démographique et pour maintenir un taux de croissance satisfaisant qui renforce la base financière des systèmes de protection sociale. La meilleure manière de renforcer la cohésion sociale est d'augmenter le taux d'emploi et de maintenir un niveau élevé d'instruction et d'activation sociale. Un taux élevé d'emploi et une vie active plus longue, de même que la réduction du chômage de longue durée sont des moyens efficaces de lutte contre l'exclusion sociale, qui est également un objectif de la stratégie de Lisbonne.

## Partie B. Contexte finlandais et description générale de la politique en matière de retraite

Pour ce qui concerne l'évolution démographique, la Finlande se trouve dans une position intermédiaire dans l'UE. Les taux de fertilité sont restés supérieurs à la moyenne de l'UE-15, mais ont commencé à décliner relativement tôt. Les perspectives démographiques devraient se dégrader moins en Finlande que dans l'UE-25, mais plus tôt.

La protection sociale finlandaise se compose de trois éléments de base : une politique sociale et de santé préventive, des services sociaux et de soins de santé et une couverture sociale. Elle se caractérise par l'universalité des prestations. Tous les résidents sont couverts par des systèmes de sécurité sociale et tous les travailleurs salariés ont droit aux prestations sur la base de ce statut. Cependant, les dépenses totales par rapport au PIB sont inférieures à la moyenne de l'UE. L'économie finlandaise est parmi les meilleures et le chômage est faible. Grâce à ce système bien développé de sécurité sociale, on peut créer un environnement garantissant une croissance économique durable. La protection sociale est donc aussi un investissement dans la croissance économique.

La croissance du PIB a été tout à fait satisfaisante jusqu'en 1989. Dans la période 1990-1993, l'effondrement de l'économie de l'URSS, la transformation des économies des pays d'Europe centrale et orientale et une crise financière ont provoqué une grave dépression. La croissance finlandaise a rebondi après 1994 sous l'effet de l'expansion des nouvelles technologies.

La Finlande est parvenue à atteindre le plein emploi à la fin des années 1980, avec un taux de chômage de 3,2% seulement en 1990. Avec la crise du début des années 1990, le taux de chômage a atteint 16,6% en 1994. Depuis, il a lentement diminué et était à 7,7% en 2006, c'est-à-dire légèrement au-dessus du niveau de l'UE. Pendant la crise de 1990-1994, le taux d'emploi des personnes âgées a fortement diminué, de 42% en 1990 à 35,5% en 1994.

Un consensus social s'était dégagé pour favoriser la retraite anticipée dans les années 1980 afin de libérer des emplois pour les jeunes et permettre des transformations économiques. Ce consensus s'est

renforcé au début de la crise des années 1990. La crise de 1991 à 1994 a provoqué une forte augmentation du taux de chômage, en particulier chez les personnes âgées. Elles avaient très peu de possibilités de trouver un nouvel emploi, étant souvent peu qualifiées et dans des secteurs en déclin. La plupart des préretraités étaient satisfaits de leur sort, parce qu'ils ne couraient plus le risque de perdre leur emploi et ne devaient plus s'exposer dans leur emploi à des problèmes physiques (contradiction entre un travail plus intense et la réduction de leurs capacités intellectuelles) et intellectuels (contradiction entre une instruction limitée et les progrès techniques plus exigeants). Les stratégies de retraite anticipée répondaient aux souhaits des travailleurs, en réduisant le risque de chômage des travailleurs adultes et en le reportant sur les travailleurs âgés, qui profitaient de conditions de retraite favorables. Ces stratégies correspondaient également aux souhaits des entreprises de réduire leurs frais de salaires, d'engager de la main d'œuvre qualifiée et flexible, d'adapter facilement le nombre d'effectifs et de pouvoir restructurer rapidement. Les entreprises ont donc été tentées de licencier les travailleurs âgés, d'autant que ces derniers pouvaient partir dans des conditions financières favorables. Il y a donc eu une spirale de destruction des emplois des 55-64 ans. Même si cette politique a été remise en cause dans les années 1980, les gouvernements n'ont pas pu la réformer en raison du niveau élevé de chômage et de l'appui de la population à ces mesures. La récession de 1991-1994 a aggravé encore davantage la situation de l'emploi. Cependant, elle a soulevé le problème de la durabilité du système à long terme.

À la fin des années 1990, la société finlandaise a pris conscience du fait qu'elle ne pouvait plus se permettre de payer les régimes de retraite anticipée. Depuis 1999, l'amélioration de la situation du marché du travail a aidé les personnes âgées à conserver leur emploi. Un nouveau consensus est apparu pour mettre un terme aux choix posés antérieurement. L'aggravation des perspectives démographiques est plus rapide en Finlande que dans la moyenne de l'UE-15 et a fait craindre de manquer de main d'œuvre. Le taux d'emploi des femmes est déjà très élevé et, en raison du climat et des problèmes de langue, l'immigration n'augmentera probablement pas beaucoup. Dès lors, le taux d'emploi des 55-68 ans doit augmenter. Le changement de paradigme social a été facilité par la tradition de négociation entre les partenaires sociaux sur les perspectives économiques.

L'augmentation du taux d'emploi de travailleurs âgés finlandais s'explique par l'amélioration du contexte économique et les réformes institutionnelles (comme initialement la réforme des régimes de retraite anticipée et ultérieurement la réforme des régimes de retraite), mais la spécificité finlandaise est d'avoir entrepris des programmes de vieillissement actif de grande envergure. Ces programmes se proposent de soutenir les travailleurs âgés dans leur emploi et de faire accepter à la société la prolongation de la vie active en mobilisant les partenaires sociaux et les entreprises et en améliorant le bien-être sur le lieu de travail. Ces programmes ont été lancés avant les réformes institutionnelles et ils ont facilité leur mise en œuvre.

La réforme complète du système de pension proportionnelle au revenu est entrée en vigueur au début de l'année 2005. Son principal objectif est de postposer l'âge de la retraite et d'adapter le système de retraite à l'augmentation de l'espérance de vie moyenne:

- On a introduit la retraite flexible avec une pension de retraite pour les personnes de 63 à 68 ans;
- L'accumulation des droits à la pension (4,5%) a été introduite pour les travailleurs âgés (63+);
- De nombreux régimes de retraite anticipée ont été supprimés;
- Les limites d'âge pour les régimes de retraite anticipée ont été relevées;
- On a introduit un coefficient d'espérance de vie.

La réforme a été acceptée par les syndicats parce qu'elle améliore le niveau des retraites. Le principe de travailler plus longtemps afin de percevoir une pension plus élevée a été accepté par la population.

La Finlande est parvenue à faire considérablement remonter le taux d'emploi des travailleurs âgés, de 35,5% en 1994 à 54,5% en 2006. Cette augmentation est la plus importante dans l'UE, quoique le taux de chômage soit resté relativement élevé en Finlande. La Finlande dépasse déjà l'objectif de Lisbonne d'un taux d'emploi de 50% pour les 55 à 64 ans. Cependant, le taux d'emploi des travailleurs âgés reste en Finlande inférieur au niveau atteint dans les pays scandinaves (61% au Danemark, 70% en Suède). On estimait l'âge moyen du départ à la retraite à 59 ans en 2004 et à 59,5 ans en 2006. Le gouvernement finlandais souhaite le relever à 61 ans en 2025 et à 62 ans en 2050.

La Finlande se classe 13<sup>e</sup> dans l'UE-15 au niveau de l'indicateur de la générosité des pensions (pension moyenne comme pourcentage du salaire moyen). Le taux de pauvreté est de 17% chez les personnes de plus de 65 ans, alors qu'il est de 12% dans la population générale. La pension moyenne représente 50% du salaire moyen. Le revenu moyen d'un retraité s'élève à 75% du revenu du reste de la population. Le système de retraite n'est pas particulièrement généreux. Dans un pays où les inégalités sont faibles, les retraités apparaissent comme un groupe social moins favorisé.

D'après le Programme de stabilité présenté par le gouvernement en 2005, le rapport des pensions publiques par rapport au PIB passera de 10,4% en 2005 à 13,8% en 2050. Les taux de cotisations au régime des pensions (21,6% en 2005) devraient augmenter de 6% d'ici 2030. Le taux de remplacement brut pour un employé au salaire moyen avec une carrière complète devrait diminuer de 56,5% à 54%, mais le taux net augmenterait de 62,5% à 63,5%.

Certaines spécificités du système finlandais sont de privilégier l'activité des travailleurs âgés: la règle du "dernier entré, premier sorti" est généralement appliquée dans les accords collectifs; la dispersion des salaires est relativement faible et l'augmentation de l'ancienneté est relativement peu élevée, en particulier pour les femmes.

Les cotisations aux systèmes de pensions, d'incapacité et de chômage augmentent avec l'âge du travailleur et avec les prestations de chômage et d'incapacité versées aux employés de l'entreprise. Ceci peut mener les entreprises à s'abstenir d'engager des personnes d'un certain âge ou présentant certains risques. Les entreprises sont cependant individuellement intéressées à maintenir la capacité de travail de leurs employés et à éviter les retraites précoces.

Depuis la dépression du début des années 1990, il y a eu création d'emploi principalement dans les nouveaux secteurs (électronique,...), mais elle a été très limitée dans les secteurs traditionnels. Le retour à l'emploi des travailleurs âgés reste relativement faible. Ces dix dernières années, l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés s'explique davantage par la diminution des mouvements de l'emploi vers le chômage que par l'amélioration des perspectives d'emploi des chômeurs.

## Partie C. La politique finlandaise de vieillissement actif

La Finlande investit depuis longtemps dans le vieillissement actif, puisqu'elle est un des premiers pays à avoir traité du vieillissement de sa population. Les particularités des stratégies finlandaises de vieillissement actif sont l'approche holistique de l'élaboration de la politique, de même que la collaboration avec les différents secteurs de l'administration, les partenaires sociaux et les caisses de retraite pour la préparation et l'application des décisions. De vastes programmes de mobilisation sociale

ont été lancés. Ces programmes ont trois objectifs: permettre le maintien des personnes âgées au travail, faire accepter la prolongation de la vie active à l'opinion, améliorer l'inclusion sociale des travailleurs âgés et des retraités.

### Entretien et promotion de la capacité de travail

L'Institut finlandais de santé professionnelle (FIOH) a joué un rôle déterminant en prenant le cadre de la capacité de travail comme principe fondamental de la stratégie. Cette notion comporte quatre dimensions principales:

- Santé et capacités fonctionnelles;
- Adaptation de l'environnement physique de travail;
- Compétence professionnelle;
- Adaptation de l'environnement psychosocial de travail.

La capacité de travail est essentiellement une question d'équilibre entre les exigences de travail et les ressources personnelles. Le maintien de la capacité de travail signifie de prendre des mesures méthodiques et volontaristes en collaboration avec l'employeur et les employés, de même que les organisations coopératives sur le lieu de travail, pour soutenir et encourager la capacité de travail et la santé de chacun dans sa vie active. Les soins de santé professionnels et l'organisation de la sécurité professionnelle jouent également des rôles centraux. Les objectifs pratiques les plus importants du maintien de la capacité de travail sont d'améliorer le travail et l'environnement de travail, de développer la communauté de travail et les organisations de travail et de promouvoir la santé et la compétence professionnelle des employés. Le principe fondamental du maintien de la capacité de travail est l'engagement actif et la participation des différentes parties à la communauté de travail et au lieu de travail et leur possibilité d'influencer la santé et la sécurité au travail et dans le cadre d'autres activités de promotion de la santé sur le lieu de travail.

### Mesures prises pour augmenter l'attrait de la vie active – mise en œuvre pratique

Le FIOH a lancé le programme *Finn Age, respect for the ageing* (1990-1996), dont l'objectif était de maintenir la productivité des travailleurs âgés en agissant en faveur de leur santé et de leur capacité de travail. La réadaptation est devenue un élément central des services de médecine du travail. Une campagne ciblant les médecins et les prestataires de soins visait à leur faire comprendre que leur mission n'était pas d'établir que leurs patients n'étaient pas capables de travailler, mais de motiver les travailleurs à mieux utiliser leurs capacités de travail.

Le *National Programme on Ageing Workers, FINPAW* (1997-2002), a essentiellement été mis en œuvre par le ministère des Affaires sociales et de la Santé. Les autres acteurs importants étaient le ministère du Travail, le ministère de l'éducation, en collaboration avec l'Institut finlandais de santé professionnelle, la Caisse d'assurance sociale (KELA), les caisses de retraite, de même que les syndicats et les associations patronales. On a attribué à ce programme d'une durée de cinq ans 4,2 millions d'euros. Il a bénéficié du soutien financier du Fonds Social Européen.

Il s'agissait de valoriser le statut des personnes âgées sur le marché du travail, d'améliorer leurs capacités à rester au travail et de les aider à trouver un emploi. Il s'adressait aux plus de 45 ans. L'objectif était de rompre le cercle vicieux où les travailleurs âgés avaient l'impression de ne plus avoir leur place dans les entreprises, ne faisaient pas d'effort d'éducation, où les entreprises considéraient que ces travailleurs étaient sur le point de prendre leur retraite et refusaient d'investir dans leur

formation ou leur carrière. Les entreprises étaient réticentes à engager des travailleurs âgés, raison pour laquelle il y avait lieu de mettre en œuvre des systèmes généreux de retraite anticipée qui augmentaient de leur côté les avantages de la retraite anticipée. La contrepartie d'une carrière plus longue est le maintien de l'employabilité et de la capacité de travail. Pour cela, il faut des engagements à la fois de la part des travailleurs et des entreprises.

La démarche et la mise en œuvre du FINPAW ont englobé de nombreux aspects. Des changements sont intervenus dans la législation, il y a eu des recherches et des projets de développement, des formations et de vastes campagnes de communication visant à modifier l'attitude de la société finlandaise à l'égard des personnes âgées.

Le programme impliquait principalement des campagnes d'information. La mission était de bouleverser les positions courantes sur la vie active et la retraite. Il fallait également changer les opinions sur la capacité des travailleurs âgés à poursuivre leur vie active. L'expérience des personnes âgées a été mise en exergue ; le mot d'ordre était "l'expérience est un atout national". Différentes campagnes ont ciblé des groupes spécifiques : le grand public, les travailleurs, les entreprises, les journalistes, les médecins, les organisations du marché du travail et les organisations du secteur de la santé.

Le programme a souligné l'importance de la formation professionnelle, en particulier pour les adultes qui n'avaient pas les acquis scolaires de base et avaient des difficultés d'apprentissage. Une aide financière a été octroyée pour la formation de tous les travailleurs, laquelle était plus généreuse pour les employés ayant une longue carrière. Plus généralement, le programme a souligné l'importance de la formation pour maintenir un capital humain adéquat.

Le Programme a développé des formations pour les responsables du personnel afin de leur apprendre à tenir compte de l'âge dans l'organisation du travail. Il y a également eu des formations destinées aux formateurs pour leur expliquer comment enseigner aux personnes âgées.

Les programmes de formation comportaient de vastes campagnes d'information et de formation destinées à divers groupes cibles tels que le personnel de sécurité et de santé professionnelles, les autorités régionales de sécurité professionnelle et le personnel de l'administration du travail, les lieux de travail et les travailleurs âgés eux-mêmes. L'objectif était d'encourager la promotion de la santé sur le lieu de travail et de mieux faire connaître les problèmes liés au vieillissement. En outre, le programme effectuait un travail pratique complet de promotion de la santé sur le lieu de travail et s'attela à améliorer l'efficacité des services publics d'emploi pour aider les clients âgés.

Les autres groupes cibles des campagnes de formation et d'information étaient les cadres moyens et supérieurs et les PME. Il s'agissait en premier lieu de convaincre les cadres moyens qu'il était nécessaire de maintenir et de rétablir la capacité de travail pour jouir d'une main d'œuvre efficace. Trouver des solutions pratiques nécessitait que les cadres supérieurs acceptent les mêmes avis et que le système de notification tienne compte des investissements dans l'entretien de la capacité de travail.

Le programme a financé des programmes de recherche axés sur le bien-être au travail, le maintien de la capacité de travail et l'employabilité. Le FIOH a mené des études particulièrement utiles sur la manière d'entretenir la capacité de travail et les compétences des travailleurs âgés. Les études ont montré que vieillir renforce de nombreuses compétences utiles dans la vie active. La recherche et les projets de développement comportaient des recherches sur les questions d'emploi liées aux travailleurs âgés et des études et préparations au changement sur certains points législatifs comme la position des travailleurs âgés en ce qui concerne les licenciements ; la réforme du système d'aide financière pour l'éducation des adultes, la question du risque de la personne assurée dans les pensions d'invalidité et

de chômage, la gradation des cotisations à la pension en fonction de l'âge et la suppression des cotisations sociales non liées au travail.

Les partenaires sociaux et les ONG ont d'emblée pris part au programme. Les organisations du travail ont souligné qu'il était nécessaire d'améliorer la qualité de la vie active et de promouvoir la capacité de travail, alors que les employeurs mettaient en avant les incitations d'ordre économique.

Le programme et de nombreux autres programmes sur la vie active ont préparé le terrain à la réforme de 2005 du système de préretraites et de retraites proportionnelles au revenu.

D'après son rapport final (2002), le FINPAW a réussi dans quatre domaines: la promotion de la capacité de travail, mesurée par le Baromètre national d'entretien de la capacité de travail; l'élargissement des possibilités de travail, mesurée par la diminution de l'écart entre le taux d'emploi des travailleurs âgés et celui de l'ensemble des travailleurs; l'amélioration de l'employabilité par la promotion du maintien du capital social; la promotion de la recherche sur l'employabilité et la réinsertion.

La Loi de 2003 sur la sécurité et la santé professionnelles a élargi les compétences des services de soins de santé chargés de la prévention des maladies professionnelles et des accidents du travail, de la santé et de la sécurité au travail ainsi que de la santé et des capacités des travailleurs en leur confiant la problématique du vieillissement. La réinsertion professionnelle est à présent une obligation légale, qui doit être prévue à un stade précoce. Avant de prendre une décision en ce qui concerne la pension, la caisse de retraite examine les perspectives de réinsertion de l'employé.

Après le FINPAW, plusieurs projets parallèles sont apparus pour stimuler l'attrait de la vie active, relever le niveau d'instruction des travailleurs âgés les moins qualifiés, prolonger la carrière professionnelle et établir des bonnes pratiques sur les lieux de travail. Par exemple, le but du programme VETO (2003-2007) (VETO se traduit par "attrait" ou "magnétisme") est d'améliorer l'attrait de la vie active. Il couvre cinq principaux domaines:

- 1) la qualité de la vie active et la sécurité au travail;
- 2) de véritables soins de santé professionnelle et la réinsertion;
- 3) la diversité et l'égalité dans la vie professionnelle;
- 4) la sécurité des revenus et les incitations au travail et
- 5) la sensibilisation.

Le programme VETO est mis en œuvre sous les auspices du ministère des Affaires sociales et de la Santé, en collaboration avec le ministère du Travail, le ministère de l'Éducation et les partenaires sociaux. Un autre programme dans le domaine de l'éducation est le programme NOSTE ("incitation") (2003-2007), administré par le ministère de l'Éducation. Son principal objectif est de relever le niveau d'instruction des travailleurs âgés peu instruits.

Le *National Workplace development programme* (1996-2003), intitulé *Programme Tykes*, a été dirigé par le ministère du Travail. Il a financé des projets visant à développer des changements pour améliorer la productivité au travail et la qualité de vie sur le lieu de travail grâce à une coopération renforcée entre la direction de l'entreprise et les travailleurs. Le programme *Kesto* (2004-2007) est un programme de recherche du ministère des Affaires sociales et de la Santé, qui est mis en œuvre par l'Institut de santé professionnelle. Ce programme se propose de concevoir une série de mesures pour accroître l'attrait de la vie active, en améliorant la capacité de travail et prévenant l'exclusion sociale. Un programme similaire, le programme Kaiku, est mis en œuvre dans le secteur public.

La stratégie finlandaise de prolongation de la vie active est un travail en marche. Les principaux objectifs du Comité de réforme du système de protection sociale sont actuellement de rendre le travail rémunérateur et d'améliorer les incitations, d'alléger la pauvreté et de fournir un niveau suffisant de protection sociale pour l'avenir.

### Pour quelles raisons ces initiatives sont-elles une réussite en Finlande ?

Le débat sur la réforme des retraites semble avoir atteint un certain niveau de consensus en Finlande. La récession finlandaise du début des années 1990 a nécessité une réflexion sur le fonctionnement du marché de l'emploi. Le grand public a pris conscience des contraintes budgétaires. Mais le consensus reste que les réformes doivent se fonder sur le modèle nordique, être de grande envergure, apporter un niveau élevé d'avantages et un système de protection sociale de qualité. Les acteurs sociaux peuvent ne pas être d'accord avec les mesures à mettre en œuvre, mais ils doivent l'être sur l'objectif du report de l'âge de la retraite.

Le consensus a été facilité par six facteurs:

1. La grave récession du début des années 1990 a fait comprendre qu'il était inévitable d'envisager des réformes et de diminuer les dépenses, de même que de rendre les réformes politiquement plus acceptables.
2. Le programme a été lancé dans une situation de rapide croissance et de réduction du taux global du chômage. La Finlande reste une économie très compétitive, en particulier dans certains secteurs (TIC, papier et bois, etc.). Un problème se poserait en cas de nouvelle crise économique et d'augmentation du chômage: comment les entreprises et les travailleurs réagiraient-ils?
3. L'élaboration et la mise en œuvre du programme ont été favorisées du fait que la Finlande est un petit pays homogène avec un système nordique d'acquis sociaux et où les compétences en matière de santé et de sécurité professionnelles sont bien développées. Le système finlandais de santé et sécurité professionnelles s'articule autour du concept de la capacité de travail. Les experts de santé et de sécurité sont par conséquent de puissants agents de changement dans la vie active finlandaise.
4. Le programme a bénéficié d'un vaste consensus politique dans les gouvernements finlandais successifs ("gouvernement arc-en-ciel"), d'un tripartisme fort (prise de décision conjointe du gouvernement, des syndicats et des employés), de conventions collectives centrales et d'une coopération interministérielle et des actions prises à l'échelon des entreprises.
5. Les programmes de *vieillessement actif* contribuent à créer une nouvelle culture sociale: les travailleurs âgés devraient avoir un emploi (et ne pas céder leur emploi aux plus jeunes), la société, les entreprises et les syndicats devraient s'engager à modifier l'organisation du travail pour permettre aux personnes âgées de travailler. L'information a été communiquée aux principaux groupes cibles par le biais de campagnes d'information et de formation. La question devient un problème social et non un problème individuel. La réforme de 2005 a été acceptée sans opposition. Elle rend le report de la retraite inévitable, mais augmente le niveau des pensions (bien que cela implique une augmentation des cotisations futures). Les réformes législatives convainquent le grand public qu'il s'agit d'un phénomène de société sérieux.

6. La réforme des retraites de 2005 est une combinaison de bâtons (report de la retraite anticipée et de la retraite) et de carottes (pensions plus élevées). Toutes les parties concernées se sont engagées à la réforme, elle s'est donc faite sans conflit majeur.

La Finlande a accordé une grande priorité à plusieurs réformes législatives et programmes finlandais axés sur le vieillissement pour améliorer la santé et la capacité fonctionnelle et supprimer les obstacles à l'emploi des travailleurs âgés. Les stratégies de vieillissement actif sont des processus qui englobent une série de réformes et de mesures. La continuité est un aspect essentiel de l'élaboration de la politique puisque les changements sont lents à se mettre en place.

Les problèmes restants sont entre autres:

- Le chômage en général, et particulièrement le chômage de longue durée des personnes âgées;
- La nécessité d'une meilleure transition de la vie active à la retraite;
- Les pénuries persistantes de main d'œuvre;
- La mise en œuvre à l'échelon national des bonnes pratiques introduites dans les organisations individuelles.

## Partie D. Aspects intéressants et potentiellement transposables

Les commentaires des pairs pays montrent que l'approche finlandaise se fonde sur un consensus solide.

**Commentaires du Danemark.** La politique active du Danemark ressemble à de nombreux égards à la politique finlandaise. La réforme de la protection sociale de 2006 suggère de postposer la retraite par l'adaptation des régimes de pension et par une politique active en matière d'emploi visant à améliorer la capacité et la possibilité des travailleurs âgés de rester plus longtemps sur le marché. Une commission de protection sociale a été créée. Le consensus est facilité par un marché de l'emploi favorable. La stratégie de vieillissement actif relève l'âge du droit à la retraite anticipée et à la retraite, oblige les chômeurs de plus de 55 ans à chercher un emploi, crée la subvention d'emploi pour que les entreprises engagent des personnes de plus de 55 ans, crée un Fonds pour prévenir l'effritement du marché de l'emploi, mène des campagnes pour changer les attitudes à l'égard des travailleurs âgés. Cependant, la stratégie semble moins complète que la stratégie finlandaise. Pour éviter d'accroître le risque de pauvreté des retraités, la commission de protection sociale a refusé de diminuer les retraites ou d'instaurer une pension de préretraite, moyennant une réduction actuarielle, mais elle a choisi d'indexer l'âge du départ à la retraite sur la longévité. Dès lors, la période moyenne de jouissance des retraites anticipées et des pensions de vieillesse dans le secteur public devrait à long terme rester à 19,5 ans.

**Commentaires de l'Estonie.** L'Estonie a une espérance de vie à la naissance très faible pour les hommes (67 ans par opposition à 78 chez les femmes). Le taux d'emploi des 55-64 ans a atteint 58,6% en 2006. Les femmes prennent leur retraite à 60 ans (63 ans en 2016) et les hommes à 63 ans. Le Parlement a abrogé l'article qui permettait le licenciement des employés de plus de 65 ans en fonction de leur âge. Le report de la retraite augmente la pension de 0,9% par mois. L'Estonie commence seulement à mettre en œuvre des politiques visant à promouvoir la prolongation de la vie active. L'approche finlandaise semble être un exemple à suivre.

**Commentaires de l'Allemagne.** Des réformes de taille ont été entreprises en Allemagne. Elles ciblent à la fois le système de retraite et la politique de prolongation de la vie active. L'âge légal de la retraite sera porté à 67 ans (en 2029). "L'initiative 50 ans +" comporte des mesures pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés. Le taux d'emploi des travailleurs âgés (55 à 64 ans) est passé de 37,6 % en 2000 à 52 % durant le deuxième trimestre de l'année 2007 en raison de l'amélioration de la situation économique, des "réformes Hartz" et de "l'initiative 50 ans +". La politique allemande de promotion de la vie active comprend :

- Des subventions d'intégration et la garantie de salaire pour les travailleurs âgés;
- Le soutien des mesures d'intégration s'adressant aux chômeurs âgés de longue durée;
- L'amélioration des qualifications des travailleurs âgés peu qualifiés;
- Une législation pour améliorer les possibilités d'emploi des personnes âgées;
- Une législation sur les politiques de gestion de l'intégration sur le lieu de travail.

Le consensus sur les questions relatives au marché de l'emploi est moins développé en Allemagne qu'en Finlande. L'Allemagne peut tirer les enseignements de l'expérience finlandaise sur la façon d'atteindre un large consensus social, de changer les mentalités des entreprises et des travailleurs, d'améliorer la qualité de la vie active pour la rendre attrayante. Certains problèmes demeurent: comment réinsérer les chômeurs de longue durée? Comment stimuler les entreprises à engager des travailleurs âgés?

**Commentaires de la Hongrie.** Parmi les pays de l'UE, la Hongrie a les taux d'emploi globaux les plus faibles et un des plus faibles taux d'emploi des travailleurs âgés. Il n'y a pas de consensus quant au report de l'âge de la retraite. En 2006, il y a eu une "table ronde" sur la retraite et le vieillissement pour examiner en profondeur la stratégie finlandaise. La Hongrie n'a pas encore de politique axée sur le vieillissement actif. Il est difficile de transposer l'expérience finlandaise en Hongrie en raison de la faible performance économique et de la situation d'emploi dans ce pays, du manque de consensus et de la difficulté à cibler les travailleurs manuels et les travailleurs peu qualifiés à la politique de vieillissement actif.

**Commentaires des Pays-Bas.** Les Pays-Bas ont réformé les régimes de préretraite et de retraite pour empêcher les travailleurs de prendre leur retraite avant 65 ans. Les récentes réformes comportent : la suppression des avantages fiscaux liés aux programmes de retraite anticipée, l'obligation pour les chômeurs âgés de chercher un emploi, la diminution des prestations d'incapacité, le raccourcissement de la durée des prestations de chômage, le dégrèvement des impôts sur le revenu pour les travailleurs âgés. Les syndicats ont protesté contre ces réformes. Les Pays-Bas tentent de changer les perceptions qu'ont les employeurs des travailleurs âgés et d'encourager des politiques de ressources humaines sensibilisées aux problèmes d'âge. Le taux d'emploi des 55 à 64 ans est passé de 28,9% en 1995 à 47,7% en 2006. Un problème majeur est celui du chômage des demandeurs d'emploi âgés: les chômeurs âgés n'ont pas encore profité de la récente amélioration de la performance économique et du marché du travail. Quelle stratégie adopter pour aider les chômeurs âgés à croire en leurs chances de retourner au travail et d'avoir une deuxième carrière? Les problèmes suivants demeurent: le déséquilibre entre le salaire et la productivité, la prédilection des employés à s'arrêter de travailler tôt, la préférence des employeurs pour des employés jeunes, la difficulté à réinsérer les chômeurs de plus de 45 ans. Quel est l'impact de programmes comme "*Bien-être sur le lieu de travail*" ou "*Maintien de la capacité de travail*" sur la productivité des travailleurs âgés?

**Commentaires de la Norvège.** La Norvège est confrontée aux mêmes problèmes que la plupart des pays européens : un nombre grandissant de personnes à la retraite ou en préretraite et le vieillissement de la main d'œuvre. La Norvège connaît un taux élevé d'emploi des femmes, un taux élevé d'emploi

des travailleurs âgés (66%) et un faible taux de chômage. De nombreuses entreprises ont des problèmes à trouver des travailleurs qualifiés. La stratégie norvégienne a été de réformer le système des retraites : les travailleurs âgés seront récompensés d'être restés plus longtemps dans la vie active. Le risque est d'introduire des dispositions injustes, puisque tous les travailleurs n'ont pas la même liberté de choix en raison de problèmes de santé ou d'épuisement au travail. En 2001, le gouvernement, les organisations syndicales et patronales ont signé un accord tripartite pour promouvoir une vie active ouverte à tous (IWL). Chaque entreprise pouvait devenir une entreprise labellisée "de vie active ouverte à tous". Le gouvernement vient de lancer une campagne pour changer l'attitude des employeurs à l'égard des ressources des travailleurs âgés. L'accord tripartite n'est pas parvenu à relever l'âge de la retraite. Le plus intéressant en Finlande est l'approche holistique et la mise en œuvre des programmes. La stratégie finlandaise est une stratégie à long terme qui entend prévenir les problèmes de santé et la diminution de la capacité de travail de tous les travailleurs en améliorant les conditions de travail. Les principaux enjeux sont l'importance des incitations économiques comparée aux stratégies à long terme pour empêcher la retraite anticipée et l'effet et la conception d'une stratégie volontaire pour que les entreprises endossent la responsabilité sociale des travailleurs.

**Commentaires de la Roumanie.** En raison de l'émigration et du très faible taux de fertilité, la population de Roumanie diminue. La Roumanie reste "plus jeune" que les autres pays européens, mais les questions du vieillissement de la population sont devenues une priorité de la politique des pouvoirs publics. Les retraites seront augmentées (la pension moyenne représente actuellement 30 % du salaire moyen net). L'âge légal de la retraite sera relevé jusqu'en 2015 pour atteindre 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes. Les employeurs sont subventionnés pour engager des chômeurs âgés ou pour conserver les travailleurs âgés. L'Agence nationale pour l'emploi a mis au point des programmes pour financer des mesures d'activation des chômeurs âgés : la formation professionnelle, la santé au travail, une politique de lutte contre la discrimination. En 2000, le Conseil national des personnes âgées (NCEP) a été créé pour institutionnaliser le dialogue social entre les autorités publiques et les personnes âgées.

**Commentaires de la Slovénie.** Pendant la période de transition, les régimes de retraite anticipée sont apparus comme des solutions pour les entreprises qui avaient besoin d'une rationalisation de la capacité, de produits de meilleure qualité et de personnes âgées peu qualifiées. En 2006, le taux d'emploi des 55-64 ans restait faible (32,6%). Il y a un large consensus sur le fait d'augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Une réforme des pensions a eu lieu en 2000: elle prévoit un relèvement de l'âge de la retraite complète à 61 ans pour les femmes, à 63 ans pour les hommes. Une retraite prise avant cet âge a pour effet une pension moins élevée, alors qu'un départ à la retraite après cet âge donne des pensions plus élevées. La retraite anticipée a été pratiquement éliminée. Pour garantir la durabilité, la réforme organise quelques diminutions du niveau de pension (la pension moyenne est passée de 77% du salaire moyen en 1999 à 66 % en 2007). Les entreprises qui engagent des chômeurs de plus de 55 ans obtiennent un remboursement de leurs cotisations patronales. En général, la Slovénie a beaucoup à apprendre de l'expérience finlandaise: comment investir dans le capital humain et le potentiel des personnes âgées. Mais la Slovénie compte de nombreuses personnes âgées sans qualifications ou compétences suffisantes. En 2006-2007, le ministère du Travail, de la Famille et des Affaires sociales a élaboré une Stratégie nationale de vieillissement actif et une stratégie pour le bien-être des personnes âgées (négociée avec ZDUS, l'organisation des retraités slovènes).

**Commentaires d'AGE (la Plate-forme européenne des personnes âgées)** L'approche finlandaise intégrée du vieillissement actif n'est pas aisément transposable parce qu'elle nécessite un consensus social important, un marché de l'emploi favorable dans une population homogène. Les politiques de vieillissement actif axées sur l'emploi peuvent nuire aux plus vulnérables. Les systèmes de protection sociale doivent être adaptés pour permettre aux travailleurs âgés de rester au travail plus longtemps,

mais cela ne doit pas se faire en réduisant les droits à la retraite et en limitant les allocations de chômage des chômeurs de longue durée. Il est important de veiller à ce qu'il y ait des emplois pour les travailleurs âgés avant d'adopter des incitations pour les encourager à chercher un emploi. Les réformes visant à retarder l'âge de la retraite devraient tenir compte du fait que l'âge auquel les personnes sont entrées sur le marché du travail, le nombre total d'années prestées et la nature de leur travail influencent fortement leur capacité et leur souhait de continuer à travailler. Pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, il faut introduire plus de flexibilité au travail, des conditions de travail de qualité, qui aident les travailleurs à maintenir leur santé physique et mentale, développer des compétences par l'apprentissage tout au long de la vie et promouvoir une approche positive des travailleurs âgés chez les employeurs. On peut faire de réelles économies en n'obligeant pas les personnes à attendre plus longtemps (souvent au chômage) pour pouvoir bénéficier de leurs pensions, mais en permettant aux personnes de travailler de façon productive aussi longtemps qu'elles le souhaitent et ensuite de passer à une retraite active et productive.

L'exemple de la Finlande devrait convaincre les autres États membres de la nécessité de lancer des campagnes d'information pour convaincre les employeurs de la nécessité de changer leur attitude face aux travailleurs âgés et d'arrêter de les discriminer. Combattre la discrimination fondée sur l'âge dans le travail doit être au centre des stratégies des États membres en matière d'emploi.

"Le vieillissement actif" doit dépasser les questions de l'emploi et l'objectif de maintenir les personnes âgées au travail plus longtemps. Les États membres doivent promouvoir un vieillissement sain, soutenir des activités telles que le bénévolat, l'engagement politique et la participation civile et faciliter une participation pleine et active des personnes âgées à tous les domaines de la société.

***Les évaluateurs par les pairs ont discuté des enseignements à tirer de l'expérience finlandaise et des éléments potentiellement transposables.*** Parmi les points essentiels :

- Le vieillissement actif est avant tout une forme d'inclusion sociale. Alors qu'il a un rôle important à jouer pour garantir la durabilité des systèmes de pensions, des soins de santé et de protection sociale, il dépasse de loin ces dimensions.
- Les stratégies finlandaises de vieillissement actif se fondent sur un modèle social consensuel et un système de protection sociale fort qui ont mis des décennies à se construire. Par conséquent, elles ne sont pas immédiatement transposables dans d'autres pays pairs.
- La démarche finlandaise est solidement ancrée dans le consensus. La situation au Danemark et aux Pays-Bas est relativement similaire, mais dans les autres pays, la politique sociale fait l'objet de débats plus controversés. Ceci limite les possibilités de transposition du modèle finlandais. Cependant, dans tous les pays pairs, on prend de plus en plus conscience de la nécessité de se saisir des problèmes posés par le vieillissement de la population. Certains pays ont stimulé cette prise de conscience en organisant des tables rondes ou en établissant des comités. Un consensus social s'impose pour mobiliser les partenaires sociaux à la stratégie de *vieillessement actif* : la réforme doit être négociée et acceptée par les syndicats de travailleurs. Il faut donner aux travailleurs des garanties sur leur niveau de pensions si l'on veut qu'ils acceptent de postposer leur retraite. Il faudra donc à l'avenir attribuer plus de moyens aux pensions. Il faut également être très attentif à ce que la réforme des pensions n'augmente pas le taux de pauvreté.
- Un programme de vieillissement actif est une façon de trouver un consensus. En Finlande, ce consensus a été établi par l'administration, qui a lancé un programme de vieillissement actif de

grande ampleur, y compris pour influencer l'opinion dans les syndicats, les organisations patronales et le grand public. Ceci a abouti à l'acceptation de la réforme. Le programme de vieillissement actif devrait dès lors devancer la réforme des retraites.

- Il est difficile de transposer l'expérience finlandaise dans les pays qui souffrent d'un manque d'offres d'emploi. L'emploi des travailleurs âgés fait partie des problèmes d'emploi globaux. Dans certains pays, on connaît une pénurie de main d'œuvre qualifiée (Finlande, Roumanie). Il devrait dès lors y avoir des incitations pour que les retraités reviennent sur le marché du travail. .
- Les évaluateurs par les pairs ont estimé que le contact et la coordination entre les ministères et entre les partenaires sociaux en Finlande sur la question du vieillissement actif pouvaient utilement être imités dans d'autres pays. Certains évaluateurs par les pairs se sont demandé si la multiplicité des programmes dans le modèle finlandais était positive. Les participants finlandais ont fait remarquer que la multiplicité actuelle était le signe que divers ministères, agences et assureurs s'intéressent aux stratégies de prolongation de la vie active et se les approprient. Elle reflète en outre le consensus et encourage la communication et la coordination. Toutefois, on ignore encore dans quelle mesure cette multiplicité sera maintenue à l'avenir.
- Il faut mieux faire connaître les stratégies de vieillissement actif, à la fois aux employeurs et aux employés. Il faut des campagnes d'information pour attirer leur attention sur la nécessité de prolonger la vie active et sur les manières d'y parvenir. Trop souvent, une personne qui a atteint l'âge de la retraite, ou même l'âge d'une préretraite est considérée comme une personne âgée.
- La législation qui interdit la discrimination fondée sur l'âge est importante pour influencer les attitudes et les comportements des employeurs
- La stratégie de vieillissement actif (campagnes, mesures proactives, mobilisation sociale pour améliorer les conditions de travail, formation professionnelle et évolution des carrières) est plus efficace que les incitations financières ciblant les travailleurs âgés, bien qu'elles aient un rôle à jouer pour promouvoir la prolongation de la vie active.
- Il devrait y avoir une certaine forme de reconnaissance des employeurs qui consentent un effort particulier pour répondre aux besoins des travailleurs âgés. Les ministères pourraient par exemple donner des certificats aux employeurs qui adhèrent à de bonnes pratiques.
- Les PME ont un rôle déterminant à jouer pour absorber les chômeurs qui sont actuellement marginalisés sur le marché de l'emploi. Stimuler les PME à recruter devrait par conséquent être au centre de la politique du marché du travail.
- Le modèle finlandais se concentre sur l'amélioration des conditions de travail et plus spécifiquement sur la santé et la sécurité professionnelles, pour aider les personnes à travailler plus longtemps.
- La formation professionnelle et l'apprentissage tout au long de la vie sont nécessaires pour aider les travailleurs en général et les travailleurs âgés en particulier à s'adapter aux changements du marché de l'emploi.
- La stratégie finlandaise associe l'attention aux individus avec une approche holistique et intégrée. Cette formule devrait être appliquée dans d'autres pays. Le système finlandais est un moyen de rassurer les travailleurs du fait qu'ils ne seront pas laissés à eux-mêmes pour affronter les conséquences sociales et économiques du vieillissement.

*Les évaluateurs par les pairs ont attiré l'attention sur* certains pièges de la stratégie finlandaise de "vieillessement actif".

- Le programme finlandais n'a pas créé de clivage sur la question de la carrière des travailleurs manuels qui exercent des emplois pénibles. Devrions-nous maintenir la retraite anticipée pour cette catégorie de travailleurs? Les entreprises devraient-elles organiser leur évolution de carrière au sein de l'entreprise par la formation interne? Devrions-nous organiser leur évolution dans d'autres secteurs?
- La stratégie finlandaise de vieillissement actif ne s'intéresse pas directement à la question du chômage de longue durée. La Finlande obtient de meilleurs résultats quand il s'agit de maintenir les travailleurs âgés dans leurs entreprises que de réinsérer les travailleurs âgés au chômage. Une approche plus individualisée, holistique de l'activation est nécessaire dans de nombreux pays. Il faudrait donner une impulsion aux groupes d'entraide de travailleurs âgés ou de chômeurs, en leur offrant une aide financière mais en leur offrant plus de responsabilité.
- Ces dix dernières années, le taux de pauvreté a augmenté de façon spectaculaire chez les plus de 65 ans: de plus de 12% en 1996 à 22% en 2006. Les pays qui lancent des réformes en matière de pension devraient veiller à ce que le taux de pauvreté des personnes âgées n'augmente pas.
- L'inclusion sociale des retraités devrait être un aspect important du vieillissement actif. Les associations finlandaises de retraités ne sont généralement pas très actives. La réflexion tripartite se concentre sur les problèmes du marché de l'emploi. Les personnes âgées finlandaises ne participent pas massivement aux activités civiles, sociales ou politiques. C'est un problème. Les personnes âgées semblent davantage être les objets que les acteurs de la politique.

## Partie E. Conclusions et enseignements

Le programme finlandais de vieillissement actif pourrait être considéré comme un remarquable succès. Il a posé les jalons des réformes des régimes de préretraite et de retraite qui ont été mises en œuvre en collaboration avec les partenaires sociaux sans provoquer de crise sociale. Le taux d'emploi des travailleurs âgés a augmenté plus vite en Finlande que dans tout autre État membre. Cependant, dans ce succès, il n'est pas facile de démêler l'effet de la croissance économique, de la réforme de préretraite et de la stratégie de vieillissement actif. Il n'y a pas eu d'évaluation précise.

L'expérience finlandaise montre la nécessité d'une mobilisation générale de la société, des entreprises et des travailleurs pour renverser la tendance à la retraite anticipée et pour élaborer une stratégie permettant aux travailleurs âgés de rester au travail.

La stratégie finlandaise s'est concentrée sur la santé des travailleurs, le maintien de leur capacité de travail et l'amélioration des conditions de travail. Par contre, les programmes semblent s'être moins intéressés à des questions telles que la formation professionnelle et l'adaptation aux nouvelles technologies.

Dans de nombreux pays, il faudra examiner le rapport entre le salaire et la productivité. Les dispositions relatives à l'ancienneté signifient que les employeurs considèrent que les travailleurs âgés coûtent trop cher. La part de l'ancienneté dans le salaire doit être diminuée si on veut donner aux travailleurs âgés une chance d'être engagé. Il faudrait également devoir diminuer les cotisations patronales pour les travailleurs âgés.

Cette évaluation par les pairs a fortement mis l'accent sur le bien-être mental et physique des personnes âgées au travail et sur les aspects personnels de la prolongation de carrière. La retraite anticipée coûte cher et la possibilité de prendre sa retraite plus tôt a tendance à détourner l'attention des autres possibilités. Mais, bien entendu, la retraite anticipée peut également renforcer la flexibilité du système tout entier. Les États membres devraient investir dans la formation de ces personnes plutôt que de les payer pour qu'elles prennent leur retraite.

En ce qui concerne la coexistence des allocations d'invalidité, des pensions de retraite et de la retraite anticipée, chaque pays a sa propre solution. Certains ont choisi de retarder l'âge légal de la retraite. D'autres ont supprimé le système de retraite anticipée. Il faut accepter que certaines personnes devront arrêter le travail avant l'âge légal. Il faudra donc maintenir la retraite anticipée pour certaines catégories de travailleurs manuels et pour d'autres qui auraient des difficultés à travailler plus longtemps. Les programmes finlandais ne s'intéressent pas beaucoup au problème de l'inégalité des travailleurs en cas de carrières plus longues. Il est difficile pour les travailleurs manuels de travailler au-delà de 60 ans alors que c'est plus facile pour les employés et les cadres, qui ont une plus longue espérance de vie. Avec les réformes, on s'expose au risque d'exacerber les inégalités.

Les associations finlandaises de retraités ne sont généralement pas très actives. La réflexion tripartite se concentre sur les problèmes du marché de l'emploi. Les personnes âgées finlandaises ne participent pas massivement aux activités civiles, sociales ou politiques. C'est un problème de la stratégie finlandaise de "vieillessement actif". Les personnes âgées semblent davantage être les objets que les acteurs de la politique.

Le modèle finlandais ne peut pas simplement être transposé dans d'autres sociétés, mais la plupart de ses aspects sont utiles. Parmi ceux-ci : l'approche holistique, le large consensus social et l'interaction étroite entre les institutions concernées.

## Références

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2002): The Many Faces of the National Programme on Ageing Workers: The Concluding Report on the Programme, *Report* n° 2002:14.

<http://pre20031103.stm.fi/english/tao/publicat/taocontents84.htm>

OCDE, *Finlande : Vieillissement et politiques de l'emploi*, 2004.

Gould R. et Saurama L. (2004): From early exit culture to the policy of active ageing –the case of Finland. *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, 4.

Piekkola H. (2004): Active ageing policies in Finland. *ETLA Discussion Papers*, Mars, n°898.

Piekkola H. et A. Heikkilä (2004): Active ageing and Pension system: Finland. *ETLA Discussion Papers*, Décembre, n°959.

Börsch-Supan A. (2005): The 2005 Pension Reform in Finland. *Finnish Centre for Pensions, Working Papers*, n°1.

Ilmakunnas S. and M. Takala (2005): Promoting Employment among Ageing Workers: lessons from Successful Policy Changes in Finland. *The Genova Papers*, 30.

Gould R. (2006): Choice or Chance-Late retirement in Finland. *Social Policy and Society*.

Ilmarinen, J. (2006): *Towards a Longer Worklife! Ageing and the quality of worklife in the European Union*. Finnish Institute of Occupational Health: Helsinki.

Lassila J. and T. Valkonen (2006): The Finnish pension reform of 2005. *ETLA discussion papers*, n°1000.

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2006): Longer careers? The VETO Programme Indicators. Ministère des Affaires sociales et de la Santé, *Rapport* n° 2006:41

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2006/07/sl1152275520770/passthru.pdf>

Ministère des Affaires sociales et de la Santé (2006): National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion. *Rapports* n°2006:52.

<http://www.stm.fi/Resource.phx/publishing/store/2006/10/hu1159884931417/passthru.pdf>