



S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi de nos seniors.

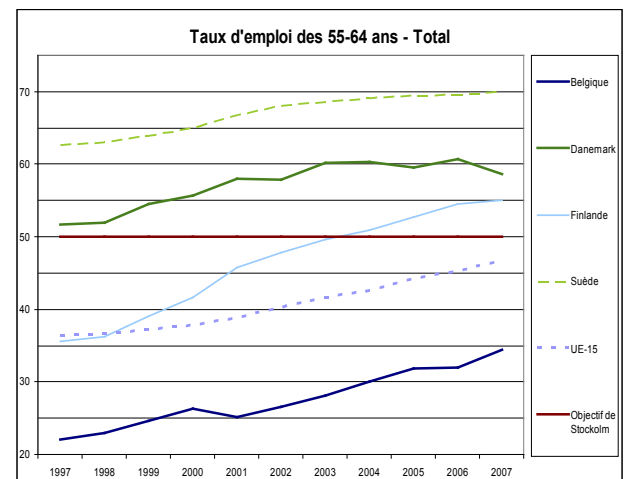


Jean HINDRIKS
Senior Fellow



Naim Cordemans
Junior Fellow

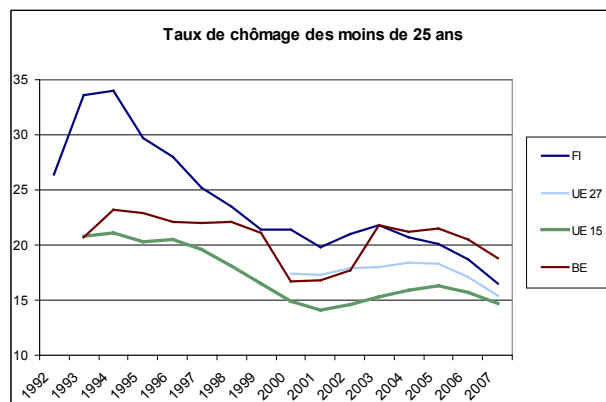
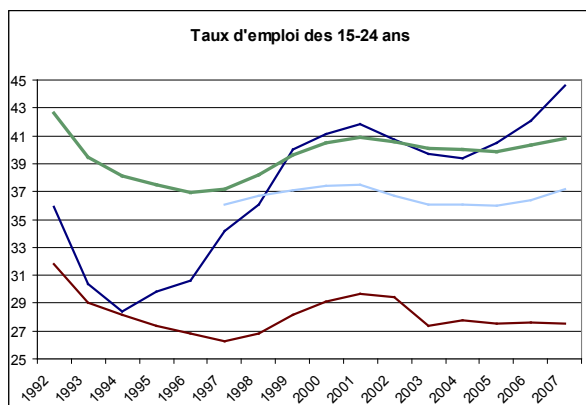
Lorsqu'on compare l'évolution récente des taux d'emploi¹ des travailleurs seniors au sein de l'Union européenne, un pays se distingue tout particulièrement : la Finlande. Au milieu des années 90, cette dernière était loin de briller par une utilisation intensive des forces de travail matures. Elle affichait un taux d'emploi des seniors largement inférieur à la moyenne européenne et faisait pâle figure au côté des autres pays scandinaves (Danemark, Suède, Norvège). En dix ans tout à changer. Avec une croissance moyenne de 4,5% par an, le taux d'emploi des 55-64 ans a bondi de 20 points de pourcentage depuis 1997. Actuellement, 55% des seniors finlandais ont un emploi contre 43% en moyenne dans l'Union ; le pays dépasse ainsi les objectifs de Stockholm² et se place même dans le peloton de tête en matière de participation des seniors au marché du travail.



Source : Eurostat

Comme l'indiquent les graphiques ci-dessous, ces performances n'ont par ailleurs pas été réalisées au dépend du taux d'emploi des jeunes. Ce dernier a atteint pratiquement 45% en 2007 et se place actuellement largement au dessus du taux moyen de l'Europe des 15. Le taux de chômage des jeunes finlandais est quant à lui légèrement supérieur à la moyenne européenne, mais ce dernier a chuté de plus de 15 points de pourcentage depuis 1994.

S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi de nos seniors



Source : Eurostat

¹ Le taux d'emploi des travailleurs seniors correspond au nombre de personnes âgées entre 55 et 64 ans en emploi (au moins une heure d'activité par semaine), rapporté à la population totale des 55-64 ans (définition Eurostat).

² A Stockholm en 2001, le Conseil européen s'est fixé pour l'horizon 2010 l'objectif de porter à 50 % le taux d'emploi moyen dans l'UE pour la catégorie d'âge, hommes et femmes confondus, de 55 à 64 ans.

Cette évolution n'est certainement pas le fruit du hasard : en Finlande le vieillissement actif est une des priorités de la politique de l'emploi depuis plus de dix ans. Dès la fin des années 90, le pays a en effet mis en œuvre une stratégie globale de soutien de l'emploi des travailleurs seniors. Cette dernière s'est traduite par le développement de divers programmes et la conduite de nombreuses actions tous azimutes. Les mesures prises et les réformes adoptées sont globalement caractérisées par un habile maniement de la carotte et du bâton, par leur diversité et par le grand nombre d'acteurs impliqués.

La première vague de mesures s'étend de 1998 à 2002, dans le but d'offrir des réponses adéquates aux conséquences du vieillissement de la population sur la structure de la force de travail. Les mesures reposent sur un programme dont l'objectif annoncé est de faire reculer de 2 à 3 ans l'âge effectif de sortie du marché du travail à l'horizon 2030. Il se fonde pour ce faire sur une série de cibles à atteindre et englobe une batterie de projets et de réformes législatives qui doivent tous contribuer à accroître la participation des seniors au marché du travail. Il implique plusieurs ministères (affaires sociales, santé, travail et éducation), au côté d'agences gouvernementales et de représentants des autorités locales ainsi que

les principales organisations professionnelles du pays en matière d'emploi, de santé, d'assurance sociale et de pensions.

Les mesures qu'il contient sont au nombre de 40 et concernent tant l'offre que la demande de travail. Elles sont pour partie passives, comme la réduction des cotisations sociales pour les employeurs qui embauchent des plus de 50 ans ; pour partie actives, comme le suivi individualisé des chômeurs âgés. Elles concernent l'amélioration et l'adaptation des conditions de travail (santé, sécurité, flexibilité, environnement), mais aussi l'aide à la recherche d'emploi et le développement de programmes de formation et d'éducation spécifiques.

Elles reposent par ailleurs sur une communication intensive qui passe par diverses campagnes d'information (Cf. la campagne « l'expérience est une richesse nationale »). Ces dernières sont tant à destination des seniors eux-mêmes que des employeurs. Elles doivent permettre de faire évoluer les mentalités, d'éclairer les choix des acteurs du marché du travail et d'initier une réflexion de fond sur le vieillissement, dans le but de faire reposer les réformes y afférent sur un consensus aussi large que possible. Le programme comporte par ailleurs aussi un important

S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi de nos seniors

volet R&D réservé à la compréhension des conséquences du vieillissement sur le marché du travail ainsi qu'à l'identification des besoins des travailleurs âgés et des bonnes pratiques en termes de vieillissement actif.

Au début des années 2000, dans un esprit de continuité, une deuxième vague de mesures est lancée. Elle repose cette fois sur trois programmes distincts qui ont trait à la qualité de vie au travail et à l'employabilité des seniors ; toujours dans la perspective d'accroître le taux d'emploi des travailleurs âgés.

Le premier, VETO (2003-2007), cherche à renforcer l'attractivité de la vie active. Son but est non seulement d'encourager les seniors à rester 2 à 3 ans de plus sur le marché du travail, mais aussi de réduire significativement les absences pour cause de maladies ou d'accidents de travail. Ces dernières non seulement grèvent l'activité économique, mais représentent une source majeure de retrait anticipé du marché du travail.

Le deuxième, TYKES (2004-2009), a pour objectif d'améliorer le mode de fonctionnement des entreprises et des organisations finlandaises. Il mise sur des actions favorisant la coopération et les interactions entre le staff et le management pour accroître la productivité et la qualité de vie au travail. Par ailleurs, il vise à modifier durablement l'environnement de travail en vue de promouvoir l'initiative et la créativité dans l'emploi.

Enfin, le troisième programme, NOSTE (2003-2009), poursuit l'objectif de renforcer le niveau de formation et d'éducation des adultes afin d'améliorer leur employabilité. En Finlande, plus de deux tiers des 55-64 ans participent à des formations contre moins d'un tiers pour l'UE-25 ou la Belgique⁴.

Au-delà de ces programmes, plusieurs réformes majeures ont par ailleurs vu le jour ces dix dernières années. Parmi les plus significatives, trois reflètent particulièrement bien la diversité

des champs d'actions et l'ampleur des réalisations.

Dès la fin des années 90, plusieurs voies de sorties précoces du marché du travail (prépensions et retraites anticipées) sont supprimées, ou les critères d'accès sont resserrés. Par exemple, l'âge minimal pour une retraite à temps partiel passe de 56 à 58 ans et l'âge minimal pour la retraite anticipée de 58 à 60 ans.

En 2005, le pays mène une profonde réforme du système de pensions. Son originalité est que, globalement, elle propose une amélioration significative des prestations de retraite en contrepartie de l'abandon de la pratique des

départs anticipés. Elle introduit notamment l'âge de la retraite flexible, accompagné d'un mécanisme de pension actuariellement neutre par rapport à l'âge. Aujourd'hui, les Finlandais peuvent partir à la retraite entre 63 et 68 ans selon leurs préférences ; un mécanisme de primes et de décotes liées à l'âge effectif de la retraite détermine le niveau de la pension auquel ils ont droit. Un départ anticipé ne peut plus avoir lieu qu'entre 62 et 63 ans, avec une décote de 0,6 % par mois manquant avant d'atteindre 63 ans. Les taux d'annuité pour la pension ont pour leur part été portés à 4,5% entre 63 et 68 ans (contre 2,5% auparavant).



La Finlande se place actuellement dans le peloton de tête en matière de participation des seniors au marché du travail.



S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi de nos seniors

Début 2006, le pays se dote d'un système de subsides à l'emploi spécifiques aux plus de 54 ans à faibles revenus, dans le but explicite d'accroître le taux d'emploi des seniors peu qualifiés.

Globalement, les mesures adoptées et les actions menées se sont traduites par des résultats quantitatifs significatifs. Mais ce n'est pas tout. Plus remarquable peut-être, elles ont modifié la perception générale des travailleurs âgés sur le marché du travail : la prolongation de la vie active séduit aujourd'hui tant les travailleurs que les entreprises et le retrait anticipé de la vie professionnelle n'est plus considéré avec soulagement et résignation.

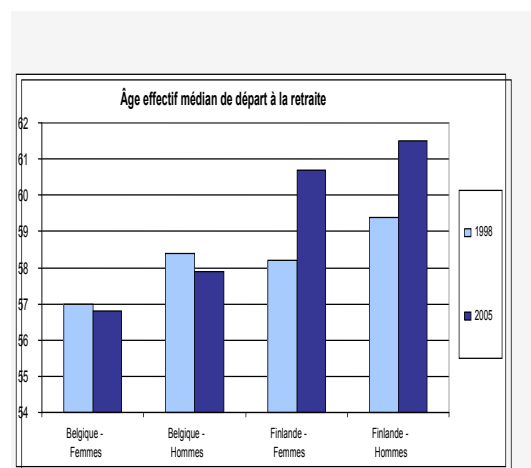
Lorsqu'on se tourne maintenant vers la Belgique, force est de constater que malgré les beaux progrès accomplis, cette dernière occupe toujours le bas du tableau en matière d'emploi des seniors. Dans notre pays, seul un citoyen sur trois travaille entre 55 et 64 ans, contre plus d'un sur deux en Finlande. Avec un taux d'emploi des seniors de 34,4%, le pays accuse toujours dans ce domaine un retard de plus de 10 points de pourcentage par rapport à la moyenne européenne. Dans l'UE des 15, seuls l'Italie et le Luxembourg affichent de moins bonnes performances.

Cette situation n'est certainement pas non plus le fruit du hasard. Contrairement à la Finlande, la Belgique n'a pas développé de politiques vigoureuses et exhaustives de maintien dans l'emploi pour les travailleurs seniors. En témoignent les chiffres de 2005 concernant l'âge effectif médian du départ à la retraite⁵ : 56,8 ans pour les femmes et 57,9 pour les hommes ; contre respectivement 60,7 et 61,5 en Finlande.

Il y a bien eu quelques initiatives prometteuses, l'exemple le plus criant étant le « pacte de solidarité » entre les générations, mais les dispositions prises ne semblent jamais avoir été à la hauteur des enjeux. Le pacte en question a bien introduit un certain nombre de mesures pour relever le taux d'activité des plus de 50 ans. Il n'a cependant pas offert

de véritable solution au problème des fins de carrière. Il continue d'offrir de nombreuses échappatoires au marché du travail et n'a pas fondamentalement modifié l'attrait des dispositifs de retraits anticipés.

Par ailleurs, nombre des propositions qu'il



Source : Eurostat, Statistiques en bref, population et conditions sociales 97/2007.

contient n'ont pas trouvé de traductions législatives satisfaisantes. Son impact s'est révélé très limité jusqu'ici et, selon les dernières perspectives économiques du Bureau du Plan, il n'augmentera l'offre de travail des seniors que de 8.600 unités d'ici à 2012. Pour rappel, il y a peu les organisations d'employeurs du pays mettaient en avant la nécessité de créer 500.000 emplois d'ici à 2020 pour conserver notre modèle social actuel.

Pendant plus de 20 ans la Belgique a favorisé le retrait du marché du travail des seniors, en vue de faire place aux jeunes. Ces politiques n'ont cependant pas tenu compte de la faible substituabilité entre travailleurs jeunes et âgés. Elles se sont traduites par une chute de l'âge effectif de départ à la retraite sans générer un accroissement significatif du taux d'emploi des jeunes. Par ailleurs, elles ont contribué à distiller dans les esprits l'idée que le retrait anticipé du marché du travail était un droit acquis. Mais dans le contexte actuel du vieillissement de la population, elles sont tout

S'inspirer de la Finlande pour accroître le taux d'emploi de nos seniors

simplement impayables. Outre leur manque de transparence, elles sont aussi inéquitables et privent la société d'une fraction significative de ses capacités productives. Elles dévalorisent les travailleurs âgés, découragent l'investissement en capital humain et représentent un coût important pour la collectivité.

Selon les prévisions du Bureau du Plan, la population active déclinera à partir de 2011. Il s'agit de ne pas louper le coche. En Belgique, le faible taux d'emploi des seniors (et des jeunes) est un véritable atout pour amortir le choc démographique et absorber la réduction à venir de la population active. Par ailleurs, il s'agit d'un excellent instrument pour alléger la facture du vieillissement. Cette dernière a encore récemment été revue à la hausse : le Comité d'étude sur le vieillissement estime aujourd'hui que l'Etat verra son budget grevé de 1,5% du PIB d'ici à 2013. Il y a un an les estimations tablaient encore sur 0,7%. Relever le taux d'emploi présente dans ce contexte le double avantage d'élargir l'assiette de financement du vieillissement et de réduire les dépenses liées au chômage et au retrait anticipé du marché du travail⁶.

Nous devons impérativement sortir d'une logique de retrait précoce du marché de l'emploi pour entrer dans une logique d'adaptation des conditions de travail à l'âge et à la productivité.

A la lumière de l'expérience finlandaise, il nous faut pour ce faire un véritable plan d'ensemble en faveur d'un vieillissement actif et d'une vie professionnelle qui tient compte de l'âge. Ce plan doit reposer sur un consensus large et impliquer l'ensemble des acteurs concernés par le marché de l'emploi. Il doit être assorti de politiques multilatérales qui touchent tant l'offre que la demande de travail et modifient aussi bien les mentalités que les incitations au travail. Le temps presse, dans 3 ans les premières cohortes de la génération baby-boom auront atteint l'âge officiel de la retraite.

Il est temps d'ouvrir le débat sur l'emploi et la valorisation des seniors. Il en va de notre bien commun et de notre prospérité future.

Jean **Hindriks**
Senior Fellow

Naïm **Cordemans**
Junior Fellow

Onafhankelijke denktank en doetank voor duurzame economische groei en sociale bescherming.
"Think-tank" et "do-tank" indépendant pour une croissance économique et une protection sociale durables.