

La réforme du système de retraites finlandais

(version provisoire)

Depuis 1993, la Finlande est gouvernée par une coalition « arc-en-ciel », au sein de laquelle les sociaux-démocrates sont majoritaires. Cette coopération politique, à laquelle prennent part les syndicats et les partis politiques, a été mise en place afin de faire face à la crise économique qui a frappé de plein fouet le pays au début de la décennie 1990. L'effondrement de l'URSS et la crise financière internationale ont notamment conduit le pays à une récession : entre 1991 et 1993, le PIB a chuté de 10%, le taux de chômage a explosé (pour atteindre 18% en 1993), le revenu des ménages a reculé de près de 10%, et l'endettement de l'Etat est passé de moins de 10% à 70% du PIB. Dans ces conditions, les choix ont été radicaux : les pouvoirs publics ont mis en œuvre une politique de restructuration de l'économie, ont réduit drastiquement les dépenses publiques, ont mis en place la lutte contre l'inflation, ainsi qu'une politique pour l'emploi active, qui reste, aujourd'hui encore un des axes majeurs de l'action gouvernementale.

La récession du début des années 1990, conjuguée aux interrogations soulevées par le vieillissement de la population (espérance de vie croissante et fécondité relativement faible de 1,73 enfants par femme), contribue à mettre la question de la réforme des pensions sur le devant de la scène, puisque l'augmentation rapide du nombre de chômeurs a engendré une forte réduction de l'assiette des cotisations, ce qui a entraîné la fragilisation financière des régimes. On distingue différentes étapes entre 1993 et 1997 dans le processus de modification du système de retraites. La politique de l'emploi et la réforme des retraites sont largement liées en Finlande dans la mesure où le fort taux de chômage structurel pèse sur les finances sociales¹. Enfin, en 2003 a été adoptée une réforme du système qui entrera en vigueur en 2005, et qui vise à réduire les besoins de financement en augmentant l'âge du départ à la retraite.

Le système de retraites finlandais est inclus dans un modèle de Welfare State nordique, dont l'objectif majeur est 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. La lutte contre la pauvreté parmi les personnes âgées est en particulier un axe majeur de la définition du système. Celui-ci repose sur la combinaison de trois étages (le troisième, constitué par de la capitalisation facultative est relativement peu développé) et son organisation résulte d'accords entre les partenaires sociaux et des 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).

¹ Sur ce point, on pourra lire la contribution d'A-M. Guillemard et de G. Cornet au premier rapport du Conseil d'orientation des retraites (Annexe 12).

Dans un premier temps, nous présenterons les principales caractéristiques du système de retraite finlandais et les grandes lignes des réformes intervenues au cours des années 1990. Dans un second temps, nous évoquerons les modalités de la réforme 2005 élaborée et adoptée entre 2002 et 2003.

1. Le système de retraite finlandais avant la réforme 2005.

1.1 L'organisation actuelle

Le système de retraite finlandais comporte trois étages :

- Le premier étage est 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 durée². Depuis sa mise sous condition de ressources, son rôle est de fournir, tel un filet de sécurité, 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 conditions de ressources, aux retraités de plus de 65 ans.

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. Dès lors que le montant de la pension du deuxième étage dépasse un seuil compris entre 763 et 904 euro (selon les situations géographique et matrimoniale) elle s'annule.

Le régime national est financé par des cotisations employeur (44% des recettes) et par des transferts du budget de l'Etat (39% des recettes) et des communes (17% des recettes). Les cotisations employeur sont prélevées aux taux de 1.35%, 3.55% ou 4.45% selon l'intensité capitalistique de l'entreprise³. La somme des pensions du régime national représente 17,6% du total des pensions. 8,6% du nombre total des retraités en 2001 reçoivent une prestation uniquement du premier pilier, et 46,9% reçoivent une pension à la fois du premier et du second étage.

- Le **deuxième étage**, qui verse les trois quarts des pensions, comprend 9 régimes professionnels obligatoires, qui sont des régimes par répartition en annuités versant des pensions statutaires. Chacun des régimes applique une législation spécifique qui dépend des caractéristiques de la population couverte. Six régimes professionnels concernent les actifs salariés et non salariés du secteur privé, deux s'adressent aux salariés du secteur public et un régime est spécifique aux employés des Eglises. Le régime TEL des salariés à temps plein du secteur privé est le régime le plus étendu : il couvre la moitié de la population active.

² Elles sont versées aux individus âgés de 60 à 64 ans, sans emploi, qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage.

³ Soit un taux moyen de 2.43% en 2002. L'intensité capitalistique est le rapport entre les immobilisations corporelles et l'effectif salarié moyen d'une entreprise.

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, et des pensions de survie.

- Les pensions de vieillesse sont versées à partir de 65 ans pour les salariés du privé et ceux du public recrutés après 1993, et à partir de 63 ans pour les autres salariés du public. La liquidation anticipée est possible à partir de 63 ans, avec une décote de 0,4% par mois manquant. Après 65 ans, il existe une surcote de 0,6% par mois supplémentaire.
- Les pensions d'invalidité sont attribuées aux individus dont la capacité au travail est réduite pour raison de maladie, de handicap ou de blessure ; elles peuvent être attribuées entre 16 et 64 ans.
- Les pensions de chômage sont versées aux chômeurs de longue durée de plus de 60 ans en fin de droits.
- Les pensions de retraite anticipée individuelle sont versées aux plus de 60 ans dont la capacité de travail est réduite. Dans le calcul de leur montant, la durée de carrière est prise en compte.
- Les pensions de retraite partielle sont versées aux plus de 56 ans ayant validé une durée d'assurance longue et passant d'un temps plein à un temps partiel.
- Les pensions de survie sont versées aux veuves et aux veufs de moins de 65 ans et aux orphelins de moins de 18 ans.

A partir de 65 ans, les pensions de chômage, d'invalidité, et de retraite anticipée individuelle sont converties en pensions de vieillesse.

Au total, l'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans pour les salariés du privé et ceux du public recrutés après 1993 (63 ans pour les autres) ; l'âge minimum de départ est compris entre 60 et 58 ans. Néanmoins, les dispositifs de retraite anticipée attirent de nombreuses personnes (668 000 environ en 2001, soit près d'un retraité sur deux), et l'âge effectif de retrait du marché du travail est de 59,3 ans en 2002 (contre 58 en 1994) .

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.

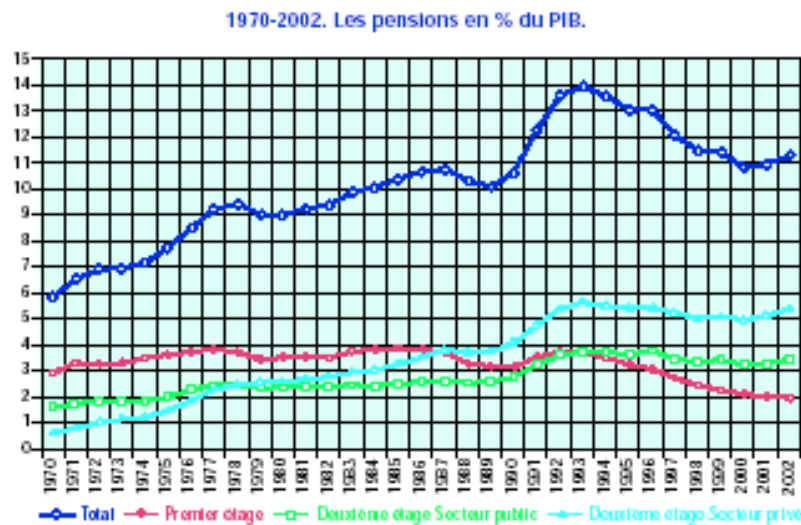
Les gestionnaires intervenant dans le champ du secteur privé sont fédérés par un organisme central, « The Central Pension Security Institute » (ETK), qui agit sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de l'autorité de régulation des assurances. Comme un salarié peut avoir cotisé à différents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

En 2001, les pensions versées par les régimes obligatoires (premier et deuxième étage du système) représentaient 11.2 points du PIB.

- Le troisième étage, peu développé (20% des assurés sont concernés), comprend les dispositifs d'épargne retraite facultatifs, collectifs ou individuels, mis en place par les employeurs individuels ou certains secteurs d'activité. Il représente 4,1% du total des pensions en 2002, soit 0,45% du PIB.

1.2 Les prestations servies

L'évolution de la part des pensions dans le PIB est représentée sur le graphique suivant :



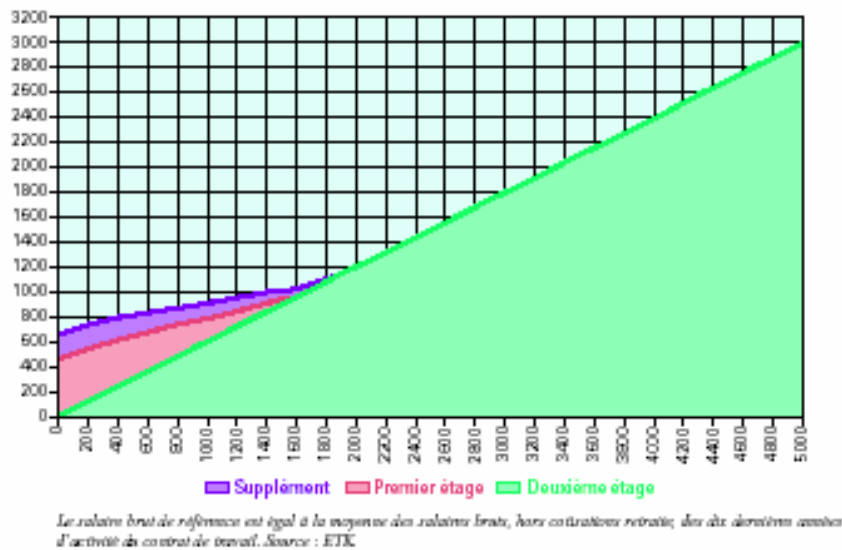
Source : L. Vernière (2003)

On observe une tendance à la hausse des dépenses sur le long terme, la masse des pensions passant de 6 % du PIB en 1970 à environ 11 % en 2002. La récession du début des années 1990 s'est soldée par une vive accélération du poids des dépenses de retraite dans le PIB, lequel atteint son maximum en 1993 (14% du PIB).

La formule du calcul de la pension dépend des taux d'annuité, de la durée de la carrière et du salaire. Actuellement, les taux d'annuité sont de 1.5% du salaire de référence entre 23 et 60 ans et de 2.5% entre 60 et 65 ans. Avant 23 ans, il n'est pas possible d'acquérir des droits à pension. Par ailleurs, il existe un 'plafond' pour le montant de la pension, qui correspond à 60% du salaire brut de référence de l'assuré.

Le tableau suivant, fait apparaître le montant de la pension liquidée en fonction du salaire brut de référence. Les données datent de 2002.

2002. Le montant brut de la pension liquidée selon le salaire brut de référence.

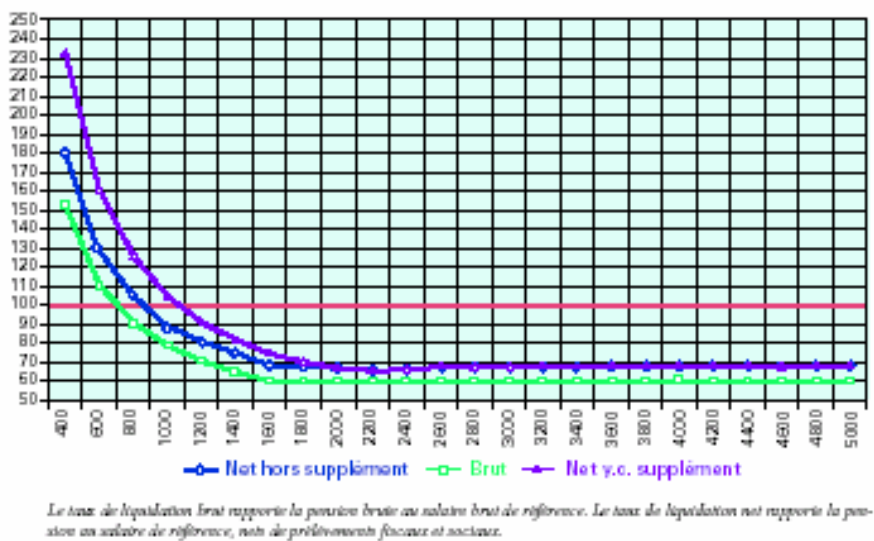


Source : L. Vernière (2003).

Pour les assurés qui liquident leur pension en ayant accumulé suffisamment d'annuités pour bénéficier du taux plafonné et qui ne perçoivent pas de pension du régime national, le taux de liquidation brut est de 60%, le taux de liquidation net avoisinant les 68%. La perception d'une pension différentielle du régime universel et d'un supplément permet d'augmenter fortement les taux de liquidations brut et net : le taux net de liquidation, y compris le supplément, dépasse 100% pour un salaire brut de référence inférieur à 1000 euros par mois. Un retraité n'ayant validé aucun droit au titre du deuxième étage a perçu en 2002 une pension moyenne de 653 euros par mois, supplément compris. 8,6% des retraités finlandais sont dans cette situation en 2001.

Le taux de liquidation est lisible sur le graphe suivant :

2002. Les taux de liquidation brut et net de la pension de vieillesse (%).



Source : L. Vernière (2003).

Les mécanismes d'indexation diffèrent selon l'âge des personnes concernées. Les pensions et les salaires portés au compte des moins de 65 ans sont indexés sur les prix et les salaires (méthode suisse de pondération, 50%-50%). En revanche, les pensions des plus de 65 ans sont réajustées en fonction d'un indice dans lequel l'évolution des prix est pondéré par 0,8 et celle des salaires par 0,2.

1.3. Les modalités du financement

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 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. 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.

Aux origines du préfinancement :

Officiellement, le préfinancement des pensions est présenté comme le moyen de lisser la charge induite par le départ à la retraite des générations du baby boom. Mais d'autres raisons ont favorisé le choix de la répartition provisionnée lors de la création du régime TEL en 1962 :

- Comme les régimes sont supervisés par les partenaires sociaux, l'existence de réserves leur donnait un motif de défense des régimes du deuxième pilier au moment où les pouvoirs publics avaient l'intention de privilégier le régime universel du premier pilier comme socle du système de retraite.
- De plus, l'accumulation de réserves était une source de financement pour les entreprises alors que, en l'absence de réserves, la pression des syndicats aurait été trop forte pour utiliser le potentiel de hausse des taux de cotisation pour améliorer le niveau des pensions. L'accumulation de réserves permettait de développer une économie embryonnaire marquée par un manque de capital important.

Les modalités de préfinancement :

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 tiers du taux de cotisation moyen applicable aux entreprises relevant de la législation TEL. Sur un taux de cotisation moyen de 21,1%, 15,1% sont attribués au financement des dépenses de répartition tous risques confondus. La cotisation capitalisée, équivalente à 5,6% se divise en 3 composantes : vieillesse (2,9%), invalidité (1,6%), chômage des personnes âgées (1,1%).

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).

Fin 1999, le montant total des réserves s'élevait à 34% du PIB, représentant 6 années de prestations.

1.4 Bref aperçu des réformes intervenues au cours des années 1990

Après cette rapide présentation de l'état actuel du système de retraite finlandais, il est utile de revenir brièvement sur les réformes intervenues à partir du début des années 1990.

La crise économique évoquée précédemment a accéléré la fragilisation du système de retraite finlandais. Plusieurs réformes importantes ont été mises en œuvre. Il s'agissait alors d'établir une distinction claire entre les deux étages du système, de réduire les dépenses des régimes, notamment en augmentant l'âge moyen de départ à la retraite, et de maintenir les cotisations à un niveau 'acceptable'.

Ainsi, en 1993, le privilège des fonctionnaires en matière de pension a pris fin et les régimes de pension du secteur public ont progressivement été alignés sur ceux du privé. L'âge de la retraite des fonctionnaires est passé de 63 à 65 ans, et leurs pensions ont été réduites afin d'être alignées sur celles du privé.

En 1996 le salaire de référence a été redéfini afin de prendre en compte les dix, et non plus les quatre, dernières années. Et les prestations du régime national, auparavant forfaitaires, ont été mises sous conditions de ressources.

Les réformes visaient à inciter les salariés âgés à prolonger leur activité. Les mesures ont été les suivantes : l'âge minimum de départ à la retraite anticipé est passé de 55 à 58 ans; l'âge minimum de la pension partielle a été abaissé de 60 à 58 ans ; les conditions d'attribution des pensions de chômage ont été durcies; les taux d'annuités après 60 ans ont augmenté.

Le programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants (1998-2002) s'insérait également dans ce cadre ; il visait à développer l'employabilité des seniors, à augmenter ainsi l'assiette des cotisations et à accroître l'âge de retrait du marché du travail. L'accent a été mis sur la formation. En 2001, le taux d'emploi des 60-64 ans était de 25,8 % (ce qui représente une hausse de 32 % par rapport à 1997). Celui des 55-59 ans était de 64,5% (hausse de 30% par rapport à 1997).

Enfin, en 1997, les organismes de retraite sont autorisés à augmenter leurs marges de solvabilité de manière à pouvoir réaliser des placements plus risqués et améliorer par-là le taux de rendement. La solvabilité correspond à l'amplitude d'action dont dispose l'organisme face aux risques liés à son activité financière : il doit posséder un 'tampon financier' suffisant pour couvrir les risques (frais et pertes imprévus) sans mettre en péril son existence. Il s'agissait donc de s'adapter à l'environnement financier international qui rendait possible une diversification des risques par une gestion active du portefeuille, ainsi qu'aux conséquences de l'adhésion de la Finlande à l'UEM. Entre autres mesures prises, on retiendra la modification du cadre juridique de la gestion financière⁴ et l'augmentation de la marge de solvabilité des organismes gérant les

⁴ qui repose maintenant sur les principes de la directive européenne sur l'assurance vie adaptée dans le code des assurances finlandais.

réserves grâce à la diminution du taux d'actualisation de 5% à 3%, dans le but de leur permettre d'investir dans des actifs plus risqués. La baisse de ce taux a pour conséquence directe d'accroître le besoin de capital cumulé afin de préserver les niveaux de pension. Les gestionnaires souhaitant éviter une augmentation des taux de cotisation, ils ont choisi de revoir à la baisse le niveau de leurs engagements futurs. La pension garantie par capitalisation est alors passée de 1.5% à 0.5% des revenus annuels de l'affilié, moyennant des indexations ultérieures destinées à compenser cette réduction.

Maintenant, la priorité est à la reconstruction de la solvabilité des compagnies. Les revenus provenant de l'écart entre le taux actuariel et le taux TEL doivent être exclusivement utilisés pour renforcer les fonds des organismes plutôt que de financer les dépenses en répartition. Une limite de solvabilité, calculée pour chaque institution en fonction de son allocation d'actifs a été définie ainsi que plusieurs intervalles de taux de marge de solvabilité qui déterminent l'allocation d'actifs de leur portefeuille à adopter. Si les organismes de retraite ne respectent pas ces marges de solvabilité, elles s'exposent à des sanctions qui peuvent aller jusqu'à la liquidation. Plus l'investissement est risqué, plus le seuil de solvabilité est élevé. La limite de solvabilité doit couvrir les pertes d'investissement d'une année. Un nouveau composant des provisions techniques a d'ailleurs été créé, la réserve pour perte d'investissement. Ensuite vient la zone de solvabilité (jusqu'à deux fois la limite de solvabilité), zone dans laquelle l'institution doit faire preuve de prudence dans sa politique d'investissement. La zone cible (entre deux et quatre fois la limite de solvabilité) offre à l'assureur plus de liberté et notamment celle de choisir entre accroître sa solvabilité et octroyer librement des « réductions de contribution » aux employeurs. Dans la pratique, les gains financiers et actuariels non nécessaires au paiement des pensions sont retournés en parts égales aux employeurs et aux employés, soit, pour l'année 2000 une réduction de 0.6% de la contribution sociale moyenne.

Pendant longtemps, les institutions de retraite n'ont pas ressenti le besoin d'accroître leur marge de solvabilité parce que la forme majeure de leurs investissements -les prêts aux employeurs- ne comportait aucun risque. On voulait permettre aux employeurs d'emprunter les fonds versés en capitalisation (par eux-mêmes et par les salariés) en contrepartie d'un taux d'intérêt équivalent au taux d'intérêt TEL. Depuis l'ouverture des marchés financiers, ce type de prêt présente un moindre intérêt pour les employeurs, d'autant que les besoins en capital des entreprises ont décliné. Cette situation, alliée à l'accroissement prévisible des dépenses de pension liées au baby-boom, a motivé les mesures sur les marges de solvabilité. L'impact sur les modes d'investissement des institutions a été le suivant : érosion des prêts TEL aux employeurs, franc succès des obligations d'Etat d'abord puis développement d'une stratégie d'investissement autonome au sein même des organismes par la création de bureaux d'investissement (les investissements deviennent plus dynamiques).

2. La réforme 2005 du système de retraite finlandais

Une réforme des régimes de retraite du deuxième étage du secteur privé entrera en vigueur 2005, et ce, de manière progressive. Une extension aux régimes du secteur public est prévue ultérieurement. Le premier étage n'est pas concerné.

Elle a été très inspirée par la réforme suédoise, et vise à assurer la viabilité à long terme du système. Deux objectifs principaux se dégagent du processus. Il s'agit, d'une part, de garantir un niveau minimal de revenu aux personnes âgées, d'autre part, de resserrer le lien entre les revenus versés par les individus tout au long de leur carrière et le montant des prestations versées lors de la période de retraite. La réforme est ciblée principalement sur la population des plus de 55 ans et

complète les programmes ambitieux de retour à l'emploi en faveur des travailleurs âgés lancés à la fin des années 1990. Les autorités cherchent en particulier à modifier les comportements des acteurs sur le marché du travail, en développant les incitations financières au recul de l'âge de départ. Les motifs de la réforme sont à chercher du côté de la question démographique. Soulignons par ailleurs qu'elle a été élaborée dans un contexte de coopération étroite entre les partenaires sociaux, et que le consensus dégagé a été relativement fort. Elle fait suite à l'inquiétude suscitée par le départ à la retraite des baby-boomers ; mais pour l'instant, la structure des âges est plutôt favorable en Finlande. Cette tendance devrait s'inverser aux alentours de 2020, avec une accélération du vieillissement qui conduirait, selon les projections, à une augmentation du poids des pensions de l'ordre de 4 à 5 points de PIB à l'horizon 2030 si le système n'était pas réformé).

Pourcentage des plus de 65 ans dans la population totale :

1980	1990	2000	2010	2020	2030
12%	14%	15%	17%	23%	26%

(Source : MISSOC)

Les projections en matière de taux de dépendance démographique illustrent ce phénomène :

1980	1990	2000	2010	2020	2030
17,8%	20%	22,4%	26,1%	37,3%	45%

(Source : L.Vernière (2003)).

Par ailleurs, les gains d'espérance de vie à 65 ans devraient être importants, de l'ordre de 3,1 ans pour les hommes entre 2000 et 2030 et de 3,5 ans pour les femmes.

2.1 Les grands objectifs

La réforme se structure autour des axes suivants :

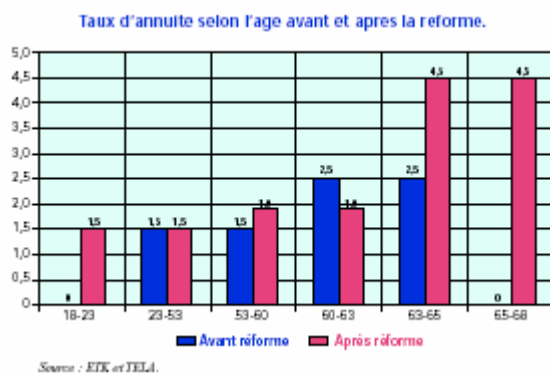
- *Rendre les régimes complètement contributifs* afin d'étendre les possibilités de choix individuels, en particulier en matière d'âge de départ à la retraite en incorporant des incitations dans les barèmes.
- *Augmenter l'âge effectif de départ à la retraite de 2 à 3 ans à l'horizon 2030*, tout en laissant une grande liberté à chacun quant à l'âge de départ à la retraite, à travers une large flexibilité.
- *Diminuer légèrement les besoins de financement*
- *Renforcer le pilotage des régimes* par l'introduction d'un mécanisme correcteur prenant en compte les gains d'espérance de vie au moyen d'un coefficient qui s'appliquera aux taux de liquidation des pensions à partir de 2009. Ce mécanisme devrait annihiler l'impact financier de l'allongement régulier de la durée de versement des pensions. Pour éviter une diminution mécanique du taux de liquidation, les assurés devront retarder leur départ à la retraite.

2.2 Les principales mesures

- *Le mode de calcul de la pension de vieillesse :*

Dès 2005, le mode de calcul de la pension de vieillesse est modifié, même si la formule de calcul de base reste identique ($\text{Pension} = \text{taux d'annuité} \times \text{durée de la carrière} \times \text{salairé}$). Jusqu'en 2011, les calculs seront effectués sur la base de l'ancienne législation et de la nouvelle, et dans chaque cas sera appliquée la plus favorable.

- la durée de carrière au cours de laquelle il est possible d'acquérir des droits à la retraite est allongée (de 18 ans à 68 ans après la réforme contre de 23 à 65 ans actuellement). L'âge légal de départ à la retraite est supprimé, les assurés pouvant, selon leur propre choix, liquider leur pension sans abattement entre 63 ans, devenu 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.
- les taux d'annuité après 53 ans et la période de calcul du salaire de référence sont modifiés. En 2005, le taux d'annuité sera 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. Les taux d'annuité seront ainsi croissants après 53 ans et fortement croissants après 63 ans. Après 68 ans, le montant de la pension augmente de 4,8% par année supplémentaire.



Le coût du relèvement des taux d'annuité entre 53 et 63 ans sera en partie financé par une augmentation de 30% du taux de cotisation retraite des assurés de plus de 53 ans. La réforme a prévu une période de transition allant de 2005 à 2012 durant laquelle le montant de la pension liquidée sera calculé. Selon la modalité la plus favorable pour l'année (ancienne ou nouvelle législation).

En 2005, le salaire brut de référence ne sera plus égal à la moyenne des salaires brut, hors cotisation retraite, des 10 dernières années de chaque contrat de travail mais à la moyenne des salaires de la totalité de la carrière. Parallèlement, le travail à temps partiel donnera lieu à une prise en compte en tant que tel et donc inférieure à celle du travail à temps plein, ce qui s'inscrit pleinement dans l'objectif d'augmentation de la contributivité de la réforme.

- le taux de liquidation est déplafonné: à l'avenir, toutes les annuités acquises durant la carrière seront comptabilisées pour le calcul de la pension.

Après 2005, les régimes du deuxième étage des salariés du secteur privé seront de moins en moins des régimes à prestations définies. Avec le calcul de la pension à partir d'un salaire de référence égal au salaire moyen de carrière, ils ressembleront à des régimes à cotisations définies en points.

- *La prise en compte des gains d'espérance de vie :*

On introduit, à partir de 2009, 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. La réduction du montant des pensions liquidées pourra être compensée par une prolongation de l'activité. D'après les projections TELA, les effets de l'application du coefficient d'espérance de vie seront les suivants à partir de 2009 (pour les générations atteignant 63 ans l'année indiquée) :

	2009	2015	2020	2030	2040	2050
Valeur du coefficient	1	0,973	0,952	0,913	0,891	0,878
Durée d'activité supplémentaire compensant l'effet du coefficient en matière de niveau de pension	Nulle	4 mois	7 mois	13 mois	17 mois	20 mois

Le coefficient s'applique au taux de liquidation.

- *L'extension des droits « non contributifs » à différentes périodes non travaillées donnant lieu à prestations sociales :*

La totalité du montant des prestations de maternité et de paternité et de l'allocation parentale, 75% du montant des prestations chômage et 65% des autres prestations seront pris en compte dans le calcul des droits ;

Le taux d'annuité est fixé à 1.5%. Les organismes versant les prestations précédentes contribuent au financement des annuités acquises par les assurés.

- *Les index de revalorisation :*

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

- *Le taux de cotisation salarié devrait être progressivement augmenté*

Le taux de cotisation sera progressivement augmenté en raison de l'arrivée à la retraite du baby boom, et ce afin d'accroître les recettes des régimes. Cette augmentation devrait être lissée sur 10 ans entre 2003 et 2013, le taux de cotisation devant passer de 4.4% à 7.5%.

- *Les restrictions dans l'accès aux dispositifs de sortie anticipée de l'activité :*

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.

- Un nouveau dispositif de pensions de chômage de longue durée sera créé. (L'ancien est maintenu pour les personnes nées avant 1950). Dans ce nouveau système, les prestations chômage pourront être versées jusqu'à 65 ans, et les pensions-chômage seront supprimées, mais il sera désormais possible de liquider une pension de vieillesse à partir de 63 ans.

- Les pensions de retraite anticipée individuelles pour cause d'invalidité partielle, seront supprimées pour les personnes nées après 1943. En contrepartie, l'accès aux pensions d'invalidité à partir de 60 ans sera facilité.
- Les pensions de retraite partielle seront versées sans modifications pour les personnes nées avant 1947. Pour les autres l'âge minimal de liquidation sera de 58 ans. Ces dernières auront toutefois le droit d'acquérir des annuités supplémentaires au taux de 0,75%.
- Les pensions d'invalidité incluront dorénavant une composante liée à la pension estimée de l'individu s'il n'avait pas été touché par l'invalidité. Les personnes concernées seront également prises en charge dans un système de rééducation professionnelle que la sécurité Sociale et les Caisses de retraites privées seront dans l'obligation de mettre en place. Le coût de ce volet n'est toutefois pas calculé, de même que la question de la désincitation au travail induite par la présence de ce dispositif. L'arbitrage qui peut exister entre pension de vieillesse et pension d'invalidité risque de grever les résultats attendus de la réforme.

Récapitulatif des modifications introduites par la réforme :

	2003	A partir de 2005
Durée d'assurance	Acquisition des droits entre 23 et 65 ans, soit 42 ans théoriques (puisqu'on ne prend pas en compte dans le calcul de la pension)	Acquisition des droits entre 18 et 68 ans et application d'un coefficient correcteur tenant compte de l'espérance de vie
Age de la retraite	Age légal : 65 ans Age minimal de départ : 60 ans dans le privé, 58 ans dans le public	Age minimal : 63 ans Liquidation possible sans abattement entre 63 et 68 ans, et après 68 ans avec surcote.
Départs anticipés	Décote de 0,4%/mois avant 65 ans	Décote de 0,6%/mois avant 63 ans
Taux d'annuité	1,5% entre 23 et 60 ans 2,5% après 60 ans	1,5% entre 18 et 53 ans 1,9% entre 53 et 63 ans 4,5% entre 63 et 68 ans 4,8% après 68 ans
Salaire de référence	Salaire des 10 dernières années	Prise en compte de la totalité de la carrière, avec prise en compte de nouvelles périodes non travaillées
Taux de liquidation	Plafond à 60% du salaire de référence	suppression du plafond
Cotisations salariales	Environ 4% pour tous les salariés	7,5% en 2013

* *
*

Conclusion.

Au total, selon le gouvernement finlandais, la réforme devrait diminuer les besoins de financement des régimes grâce à l'extension de l'assiette des cotisations induite par des liquidations plus tardives, tout en introduisant une certaine flexibilité dans le choix de l'âge de départ. En 2050, 50 000 cotisants supplémentaires sont attendus dont plus de 20 000 de plus de 65 ans. L'augmentation de l'assiette des cotisations devrait entraîner, en 2050, une réduction des besoins de financement équivalant à environ 4 points de cotisation du régime TEL.

De plus, pour la quasi totalité des profils de carrière, on s'attend à une amélioration du montant de la pension ainsi qu'à une augmentation du taux de remplacement du dernier salaire d'activité. Les mesures relatives aux modalités de liquidation des annuités devraient améliorer les pensions servies par les régimes du deuxième étage, dans l'hypothèse où leur liquidation intervient à partir de 63 ans. Par rapport à la législation actuelle, la seule mesure qui devrait avoir un effet négatif sur le montant de la pension est le changement de la période de calcul du salaire, lorsque les carrières professionnelles sont fortement ascendantes.

L'expérience finlandaise montre que les politiques de résorption des déséquilibres ne sont pas incompatibles avec amélioration des droits individuels des futurs retraités en contrepartie de l'effort demandé en termes de durée du travail. Toutefois, les effets escomptés de la réforme dépendent largement de la variation des taux d'emploi, ce qui laisse subsister une certaine incertitude quant aux résultats finaux.

L'organisme de la « social insurance institution » évalue de la manière suivante les effets de la réforme en termes d'âge de départ à la retraite :

Estimation de la variation de l'âge de départ à la retraite(point de comparaison, 2002)

	2008	2015	2030	2050
Législation inchangée	+ 0,5 ans	+ 1,2 ans	+1,5 ans	+1,6 ans
Législation réformée	+ 0,6 ans	+2,1 ans	+2,4 ans	+ 3 ans

(Sans la réforme de 2005, l'âge de départ à la retraite en 2050 aurait été supérieur de 1,6 ans à celui de 2002. Avec la réforme, il devrait être supérieur de 3 ans).

(source TELA /ETK).

Références :

A-M. Guillemard, G. Cornet, « Relever les taux d'activité des salariés âgés, les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande », Annexe 12 au Premier rapport du Conseil d'Orientation des Retraites, 2001.

KELA, *A Guide to Benefits*, 2003.

Jukka Lassila, Tarmo Valkonen, *Ageing, demographic risks and pension reform*, Helsinki, The research institute for the Finnish economy, 2001.

Ministère de la santé et des affaires sociales, *Finland's National Pension Strategy Report*, 2002.

Paul van den Noord, Finlande Réforme du système de pensions, *L'observateur de l'OCDE*, n° 208, octobre-novembre 1997.

Laurent Vernière, Fonds de réserves pour les retraites en Europe : les exemples de l'Irlande et de la Finlande, *Questions retraite*, février 2001, n°2001-36, Caisse des Dépôts et Consignations.

Laurent Vernière, Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger. Etat des lieux et perspectives, *Questions retraite*, hors-série janvier 2002, Caisse des Dépôts et Consignations.

Laurent Vernière, Fonds de réserves pour les retraites et engagements des régimes de retraite par répartition. Examen d'expériences étrangères, *Questions retraite*, novembre 2002, n°2002-54, Caisse des Dépôts et Consignations.

Laurent Vernière, Finlande : la réforme 2005 du système de retraite, *Questions retraite*, mars 2003, n°2003-57, Caisse des Dépôts et Consignations.

Réserves et répartition, La Lettre de l'Observatoire des Retraites, mars 2001, n°12.

Sites internet:

Union européenne : La protection sociale dans les Etats membres de l'UE et de l'Espace économique européen http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2001/fi_0201_fr.pdf

ETK (Finnish center for pensions) : www.etk.fi

Kela (The Social Insurance Institution of Finland): www.kela.fi

Tela (the Finnish pension alliance): www.tela.fi

Réforme des pensions du secteur privé :

[www.tela.fi/Tela/Avengl01.nsf/0/0597deab63605b1dc2256d160028450d/\\$FILE/telsop01-02kuvioteng.pdf](http://www.tela.fi/Tela/Avengl01.nsf/0/0597deab63605b1dc2256d160028450d/$FILE/telsop01-02kuvioteng.pdf)

Conséquences économiques de la réforme des retraites :

[www.tela.fi/Tela/Avengl01.nsf/0/12c13f3b87941c70c2256d1600282fc4/\\$FILE/telsop01-02eng.pdf](http://www.tela.fi/Tela/Avengl01.nsf/0/12c13f3b87941c70c2256d1600282fc4/$FILE/telsop01-02eng.pdf)

Ministère de la santé et des affaires sociales : www.stm.fi

The central pension security institute : www.etk.fi

Annexe :

Les différents régimes de retraites finlandais :

- Le régime MEL (créé en 1956) affine les professions maritimes des lignes internationales.
- Le régime LEL (créé en 1962) affine les salariés occupant des emplois temporaires.
- Le régime MYEL (créé en 1970) affine les agriculteurs.
- Le régime YEL (créé en 1970) affine les autres professions indépendantes non salariées.
- Le régime TaEL (créé en 1986) affine les professions artistiques et autres intermittents (journalistes, cinéastes, interprètes, etc.) dont les contrats de travail ont une durée inférieure à un mois ou dont la rémunération mensuelle n'excède pas 219 euros.
- Le régime **TEL** (créé en 1962) affine tous les salariés du secteur privé qui n'appartiennent pas aux autres catégories. C'est le plus important.

Deux régimes s'adressent aux salariés du secteur public et un autre pour les employés des églises :

- Le régime KVTEL (créé en 1964) affine les salariés des communes.
- Le régime VEL (créé en 1966) affine les fonctionnaires de l'État.
- Le régime KiEL (créé en 1967) affine le personnel de l'Église Évangélique Luthérienne.