

Questions retraite

Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations
 Contact : Laurent Vernière ☎ 01 40 49 89 55 — laurent.verniere@caissedesdepots.fr
 Yves Guégano ☎ 01 40 49 93 40 — yves.guegano@caissedesdepots.fr
 Réalisation : Direction de la Communication

n° 2002 - 47
Mars 2002

L'activité après 55 ans. Partie 2 - Comment inverser la tendance aux retraits précoces du marché du travail ?¹

Dossier préparé par Yves Guégano.

Confrontés au vieillissement démographique et à la perspective d'une diminution de leur population active, les pays industrialisés remettent en question le bien fondé des politiques de retrait précocement du marché du travail, ce d'autant plus que les niveaux de chômage ont eu tendance à diminuer au cours des années récentes et que la perspective à moyen terme du « plein emploi » est aujourd'hui plus crédible. De plus, une prolongation de l'activité est d'autant plus acceptable par les salariés que l'espérance de vie s'allonge.

L'attitude des employeurs à l'encontre des travailleurs vieillissants pourrait se modifier sous la pression des évolutions sur le marché du travail. Outre les contraintes sur l'offre de travail qui pourraient inciter les entreprises à retenir plus longtemps en emploi leurs salariés les plus âgés, voire à embaucher des person-

nes plus âgées, le vieillissement de la population employée, compte tenu des générations nombreuses actuellement âgées de 35 à 50 ans, obligera les employeurs à revoir la gestion de leur personnel.

Ces évolutions spontanées seront sans doute insuffisantes pour inverser significativement les comportements à l'égard des travailleurs vieillissants, en tout cas insuffisantes pour résorber à

elles-seules le problème de financement des systèmes de retraite. Les pratiques discriminatoires à l'égard des plus âgés pourraient subsister même en cas de pénurie de main-d'œuvre, certains préjugés à l'égard de l'âge ayant été remarquablement stables par le passé [Jolivet, 2001].

La mise en œuvre d'une politique de « vieillissement actif », c'est-à-dire de soutien à l'activité des travailleurs vieillissants,

est plus ou moins avancée selon les pays et constitue un tournant par rapport aux politiques des dernières décennies. Depuis 1999 notamment, déclarée par les Nations unies "Année internationale des personnes âgées", l'Union européenne vise à créer un contexte favorable à ce retournement de tendance.

Pour être efficace, l'action publique doit agir à la fois sur l'offre et la demande de travail relatives aux plus âgés.

QUESTIONS RETRAITE EN DIRECT SUR VOTRE E-MAIL

Si vous souhaitez recevoir chaque mois, automatiquement la version pdf de Questions Retraite, il vous suffit de vous abonner gratuitement, sur le site :

www.cdc.retraites.fr

à la rubrique Questions Retraite.

Vous pouvez également télécharger à partir du site, tous les "Questions Retraite" parus à ce jour.

cdc.retraites.fr présente également des études et des informations sur la retraite et l'indemnisation des risques professionnels pour les employeurs, les affiliés et les retraités de la CNRACL, de l'IRCANTEC et de FONPEL, des simulateurs de calcul des pensions ainsi qu'un Observatoire des débats parlementaires, recueil hebdomadaire des textes et analyses, observatoire des fonds de pension, revue de presse et analyse bimensuelle, monographie des régimes de retraite publique en Europe, comparaison des dispositifs, risques professionnels.

¹ Le présent dossier constitue la suite de Questions retraite n°2002-46, « L'activité après 55 ans : comment expliquer l'ampleur des retraits précoces du marché du travail ? », Y. Guégano.

Une modification des comportements d'offre de travail passe notamment par des réformes du système de retraite. Celles-ci doivent être accompagnées ou précédées d'une remise en question des dispositifs de préretraite, qui ont modifié les comportements tant des salariés que des employeurs. Des mesures touchant aux conditions de travail au sens large (coûts, formation, mobilité, poste de travail...) peuvent également agir sur les attitudes, notamment celles des employeurs à l'encontre de leurs travailleurs vieillissants. Il est nécessaire par ailleurs de lutter contre les discriminations dont les plus âgés semblent être l'objet sur le marché du travail. L'action publique doit donc embrasser ces différents aspects pour être pleinement efficace, à l'exemple de la Finlande qui a mis en place depuis 1998 un programme national pour les travailleurs vieillissants.

Nous allons développer ces points en nous appuyant sur différentes réformes passées, en cours ou en projet, en France et à l'étranger.



Les impulsions au niveau européen.

Les États membres de l'Union européenne sont de plus en plus

tenus de prendre en compte le contexte européen selon des procédures de coordination plus ou moins contraignantes². À cet égard, l'Union européenne, sous l'impulsion de la Commission, met l'accent sur le nécessaire soutien de l'emploi des personnes âgées et invite les États membres à prendre des mesures en ce sens.

La communication de la Commission du 21 mai 1999, intitulée « Vers une Europe pour tous les âges - promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations - », précise les pistes de réformes pour faire face au vieillissement de la population, selon trois grands axes :

- adapter au vieillissement les politiques et les pratiques en matière d'emploi ;
- adapter les retraites et les pensions au vieillissement ;
- répondre par un vieillissement sain aux besoins en matière de santé et de soins.

Les deux premiers axes reprennent les principales pistes visant à soutenir l'emploi des travailleurs vieillissants. La Commission considère en effet qu'il est nécessaire d'atteindre des taux d'activité aussi élevés que possible pour tous les groupes de la population d'âge actif (...) pour créer

plus d'emplois et renforcer la croissance économique, et observe que, si les vastes générations du baby-boom adoptaient les pratiques actuelles de départ anticipé à la retraite, cette situation pourrait exercer une pression excessive sur les régimes de sécurité sociale et une pénurie de main-d'œuvre apparaîtrait vraisemblablement dans de nombreux domaines et secteurs.

Selon le premier axe, la Commission met en exergue l'amélioration de l'employabilité des travailleurs plus âgés et le réexamen des règles et des pratiques en matière d'emploi pour adapter le lieu de travail au vieillissement. Ces priorités passent par le développement de la formation tout au long de la vie, la promotion de la mobilité professionnelle et une meilleure prise en compte de l'âge dans la conception des postes et l'organisation du travail. Selon le deuxième axe, la Commission propose notamment de modifier les régimes pour favoriser un départ à la retraite plus tardif et plus progressif et de limiter l'accès à la préretraite.

Depuis cette communication, le Conseil européen de Stockholm de mars 2001 a fixé un objectif précis pour l'emploi des travailleurs vieillissants, consistant à porter à 50 % en moyenne dans l'Union européenne le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans d'ici à 2010. Cet ob-

² Cf. Questions retraite n°2001-42, « La politique de l'Union européenne en matière de retraite », Y. Guégano.

jectif quantifié s'inscrit dans le cadre de la politique de « vieillissement actif » définie par le processus de Luxembourg, lequel vise à coordonner les politiques de l'emploi des États membres depuis fin 1997. Cette coordination passe par la définition de « lignes directrices pour l'emploi » (LD), dont certaines visent à soutenir plus ou moins directement l'emploi des travailleurs âgés : *faciliter l'insertion professionnelle* (LD n° 3), *réorienter les systèmes d'imposition et de prestations sociales* (LD n° 4), *encourager l'éducation et la formation tout au long de la vie* (LD n° 5 à 8), ou encore *moderniser l'organisation du travail*, ce qui est l'un des quatre piliers de la stratégie européenne pour l'emploi.

L'adoption le 27 novembre 2000 de la directive du Conseil portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail a constitué une étape supplémentaire dans la promotion de l'emploi des plus âgés, avec des effets par nature plus directs pour les États membres. La directive a pour objet d'établir un cadre général de lutte contre la discrimination sur le marché du travail fondée, entre autres, sur l'âge³, notamment dans les domaines suivants :

- les conditions d'accès à l'emploi (...), y compris en matière de promotion ;

- l'accès à tous les types et à tous les niveaux (...) de formation professionnelle (...);

- les conditions d'emploi et de travail, y compris les conditions de licenciement et de rémunération.

L'article 6 de la directive précise cependant que *les États membres peuvent prévoir que des différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées, dans le cadre du droit national, par un objectif légitime, notamment par des objectifs légitimes de politique de l'emploi, du marché du travail et de la formation professionnelle, et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires.*

Ces différences de traitement peuvent notamment comprendre *la fixation d'un âge maximum pour le recrutement, fondée sur la formation requise pour le poste concerné ou la nécessité d'une période d'emploi raisonnable avant la retraite.*

La directive doit être transposée en droit national au plus tard le 2 décembre 2003, mais, *pour tenir compte de conditions particulières, les États membres peuvent disposer, si nécessaire, d'un délai supplémentaire de 3 ans (...) pour mettre en œuvre les dispositions de la présente directive rela-*

tives à la discrimination fondée sur l'âge et le handicap.

Parallèlement, un programme d'action communautaire visant à promouvoir des mesures de lutte contre toute discrimination directe ou indirecte est lancé. Il court jusqu'au 31 décembre 2006 et est doté de près de 100 millions d'euros. Ce programme vise, dans ses grandes lignes, à analyser les facteurs liés à la discrimination, à évaluer l'efficacité et l'incidence de la législation et des pratiques antidiscriminatoires, à promouvoir la coopération transnationale et à sensibiliser les différents partenaires par le biais de diverses publications, campagnes et manifestations.

2 Limiter le recours aux dispositifs de cessation précoce de l'activité et réformer les systèmes de retraite.

Une réforme du système de retraite visant à inciter les salariés âgés à poursuivre leur activité risque de n'avoir qu'un impact marginal si l'accès aux dispositifs de cessation précoce de l'activité, notamment aux préretraites, n'est pas restreint. De plus l'efficacité d'une telle réforme passe parallèlement par un soutien de la demande de travailleurs âgés,

³ Les autres critères sont « la religion ou les convictions, le handicap et l'orientation sexuelle ».

au risque de provoquer un accroissement du nombre de chômeurs âgés, comme cela aurait été le cas en Finlande dans la seconde moitié des années 1990 [Jolivet, 2001].

Cette partie reprend plusieurs exemples cités par l'OCDE (2000), qui a recensé un grand nombre de réformes relatives aux dispositifs de cessation précoce de l'activité et aux systèmes de retraite.

2.1 - Limiter le recours aux dispositifs de cessation précoce de l'activité.

L'exemple français montre combien il est difficile de restreindre l'accès aux dispositifs de cessation précoce de l'activité. Le désengagement financier de l'État dans les préretraites ASFNE (Allocation Spéciale du Fonds National de l'Emploi), dont les flux annuels de bénéficiaires chutent depuis 1993, s'est traduit par une implication plus forte des partenaires sociaux, autour des dispositifs ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi) puis CATS (Cessation d'Activité de certains Travailleurs Salariés), et par le développement du nombre de chômeurs dispensés de recherche d'emploi ; au total, le volume global des sorties précoces de l'activité a tendance à stagner depuis plusieurs années en France.

L'OCDE observe néanmoins que de nombreux pays ont pris des mesures au cours des années 1990 pour restreindre l'accès aux dispositifs de cessation précoce de l'activité.

a - Les dispositifs de préretraite : l'exemple des Pays-Bas.

C'est en particulier le cas du Danemark, de la Norvège, de la Pologne ou des Pays-Bas pour les dispositifs de préretraite.

Aux Pays-Bas, la mesure s'inscrit dans le cadre de la réforme du système de retraite⁴. L'objectif est de remplacer à terme le dispositif de préretraite VUT, fonctionnant en répartition et permettant un départ anticipé entre 60 et 65 ans⁵, par des systèmes en capitalisation, au sein des régimes de retraite professionnels, dont la liquidation des droits est autorisée entre 55 et 65 ans. Les droits dépendent de l'effort contributif de chaque salarié, ce qui devrait favoriser le libre choix de l'âge de départ en (pré) retraite. Ils ont été définis dans le but également de reculer l'âge moyen de cessation d'activité, puisque pour continuer à pouvoir partir en retraite avant 65 ans avec un niveau de pension inchangé, l'assuré devra choisir d'accroître son effort contributif. Symétriquement, le prolongement

de l'activité au-delà de 65 ans est encouragé par des taux de liquidation de la pension plus élevés.

Il est prévu de supprimer graduellement les incitations fiscales pour le dispositif VUT et d'instaurer un régime transitoire de 20 ans afin que les partenaires sociaux négocient une transition douce des préretraites VUT vers ces dispositifs capitalisés.

b - Les dispositifs d'invalidité : l'exemple du Royaume-Uni.

Les Pays-Bas ont, de plus, resserré leur dispositif d'invalidité au cours des années 1990, en supprimant la clause relative au marché du travail puis, en 1998, en confiant partiellement la responsabilité de l'assurance invalidité aux employeurs : les primes d'assurance invalidité sont désormais calculées en fonction du niveau de risque, ce qui encourage la prévention.

Le Royaume-Uni est également revenu sur l'utilisation intensive de son dispositif d'invalidité⁶, dont la moitié des bénéficiaires est âgée de plus de 50 ans. Plus précisément, des mesures ont été prises depuis 1995 pour réduire l'intérêt financier attaché aux pensions d'invalidité et pour aider les personnes invalides et, plus généralement, les travailleurs âgés à trouver ou à conserver un emploi :

4 Cf. Questions retraite n°2001-39, « Evolution et perspectives du système de retraite des Pays-Bas », L. Vernière, et [Cornet et Guillemard, 2001].

5 Fin 1999, le dispositif bénéficiait à plus de 250 000 personnes et l'âge moyen d'entrée en VUT était de 61 ans.

6 L'OCDE (2000) cite également la Finlande et l'Islande parmi les pays qui ont réformé leur dispositif d'invalidité.

- le *Social Security (Incapacity for Work) Act* de 1994 a créé, en remplacement de l'allocation d'invalidité, une allocation d'incapacité contributive pour les personnes qui ne travaillent pas pour cause d'invalidité. D'une part, les taux moyens de cette nouvelle allocation sont inférieurs aux taux moyens de l'allocation d'invalidité, d'autre part, l'admission à une allocation d'incapacité se fonde uniquement sur des critères médicaux, alors que le système précédent prenait en compte d'autres facteurs, comme l'âge, les compétences ou l'expérience ;
- le *New Deal for Disabled People* a expérimenté en 1999 et 2000 une série de mesures destinées à aider les personnes qui perçoivent une prestation d'incapacité pour cause de longue maladie et d'invalidité à accéder à un travail ou une formation ;
- enfin, le *New Deal 50 +* est un ensemble de mesures nouvelles d'aide au retour au travail, qui concerne les individus âgés de 50 ans et plus.

c - Les dispositifs de cessation anticipée d'activité, liés au chômage.

Certains dispositifs de cessation anticipée d'activité pour cause de chômage ont également été réformés dans plusieurs pays, en particulier en Allemagne⁷.

Dans ce pays, des pensions de vieillesse pour cause de chômage pouvaient être versées dès l'âge de 60 ans, soit 5 ans avant l'âge normal de liquidation de la retraite. Pour en bénéficier, les personnes devaient avoir validé une durée minimale d'assurance de 15 ans, être sans emploi au moment de la liquidation et avoir connu une période de chômage de 52 semaines à partir de 58 ans 1/2.

L'un des volets de la réforme allemande de 1992 a consisté à relever progressivement jusqu'à 65 ans la limite d'âge de liquidation des dispositifs de départ anticipé. Le plan de lutte contre le chômage décidé en 1996 a accéléré le calendrier de cette réforme. En particulier, l'âge de liquidation des pensions de vieillesse pour cause de chômage a été porté par étape de 60 ans à 65 ans entre 1997 et 2001 (générations 1937 à 1941). Dans ce cadre, les générations nées entre 1942 et 1951 pourront néanmoins avancer leur départ à la retraite à 60 ans, en contrepartie d'une diminution de leur pension de 0,3 point par mois anticipé. À partir de 2012, cette catégorie de pension doit être supprimée.

d - Les dispositifs de (pré)retraite partielle : à encourager ?

L'une des critiques à l'encontre

des systèmes de préretraite, mais également de retraite, est l'absence de transition souple entre l'activité et l'inactivité. Aussi, un certain nombre d'initiatives vise à promouvoir une transition plus progressive vers la retraite, en permettant aux travailleurs vieillissants d'exercer un emploi à temps partiel.

Ce type de transition est préconisée par certaines organisations internationales, comme l'Organisation Internationale du Travail dès 1980, l'OCDE plus récemment [Abitboul, dans Taddei 2000] ou la Commission Européenne qui, dans sa communication « Vers une Europe de tous les âges », déclare que *le départ précoce de la vie active doit redevenir l'exception qu'il était autrefois et qu'il convient de se pencher sur des solutions de remplacement qui ne supposent pas un retrait total du marché de l'emploi, telles que le travail à temps partiel*⁸.

Dominique Taddei (2000) a étudié les conditions en France d'un passage plus progressif de la période d'activité à la période de retraite, susceptible d'*atténuer le caractère brutal de la cessation d'activité qui est souvent mal vécue par les intéressés*. En effet, s'il existe depuis longtemps un dispositif de préretraite progressive, avec la possibilité de passage à temps partiel à partir de 55

⁷ Cf. *Questions retraite* n°2000-32, « Evolutions et réformes du système de retraite en Allemagne », L. Vernière.

⁸ Une recommandation du Conseil des Communautés Européennes du 10 décembre 1982 posait déjà le principe d'une réduction progressive de la durée du temps de travail au cours des années précédant la retraite.

ans sous certaines conditions, force est de constater que celui-ci n'a rencontré que peu de succès. Les flux annuels de bénéficiaires ont certes sensiblement progressé entre 1992 et 1995, le dispositif se substituant probablement en partie aux préretraites ASFNE définitives, mais ils n'ont pas dépassé 30 000 et diminuent depuis 1995 [Brégier, 2000]. Le faible attrait de la formule peut résulter de freins à la fois pour les entreprises et pour les salariés.

Les difficultés de réorganisation

du travail liée au passage à temps partiel des salariés âgés et au tutorat que ces derniers sont susceptibles d'exercer auprès des nouveaux salariés ainsi que, depuis la réforme d'avril 1997, les obligations d'embauche de demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés particulières sur le marché du travail ont contribué à détourner les entreprises des conventions de préretraite progressive.

Pour les salariés, la préretraite définitive offre des conditions financières particulièrement avan-

tageuses, qui réduisent l'attrait des préretraites progressives [Okba et alii, dans Taddei 2000], ce d'autant que le travail en fin d'activité est peu valorisé. C'est manifeste dans la fonction publique, où le congé de fin d'activité évince totalement la cessation progressive d'activité. Dans de nombreux pays d'ailleurs, les conditions financières attachées aux dispositifs de préretraite progressive ne sont guère plus avantageuses que celles offertes par les dispositifs de préretraite totale, surtout pour les niveaux de salaire inférieurs.

Gain de taux de remplacement net de la préretraite à mi-temps par rapport à la préretraite totale pour un célibataire en 1996 (en % du dernier salaire).

Dernier salaire rapporté au salaire moyen	50 %	67,5 %	75 %	100 %	150 %	200 %
• Danemark	+ 1	- 1 / + 12	+ 3 / + 16	+ 14 / + 24	+ 26 / + 34	+ 32 / + 38
• Finlande	+ 20	+ 9 / + 23	+ 12 / + 25	+ 16 / + 29	+ 16 / + 34	+ 16 / + 35
• France	+ 7	+ 7	+ 7	+ 11	+ 12	+ 14
• Italie	+ 13	+ 12	+ 9	+ 5	+ 9	+ 14
• Espagne	+ 19	+ 36	+ 35	+ 35	+ 37	+ 37
• Suède	+ 4	+ 12	+ 15	+ 21	+ 28	+ 22

Source : selon [Hansen, 2000].

En Allemagne, la « préretraite partielle » serait même détournée de son esprit puisqu'au lieu de travailler pendant 5 ans à temps partiel (mi-temps) avant de partir en retraite, beaucoup de préretraités semblent préférer, avec l'accord de leur employeur, travailler à temps plein

pendant les premiers 2 ans 1/2 et cesser entièrement leur activité ensuite, ce que le dispositif permet [Bernard Bruhnes Consultants, 2001].

Une large diffusion des préretraites progressives exige manifestement une certaine habitude

du travail à temps partiel, comme le montre le cas suédois notamment. Dans ce pays, les salariés âgés de 60 à 65 ans ont pu pendant longtemps bénéficier d'un régime relativement favorable de préretraite progressive. Depuis 1994, année au cours de laquelle le dispositif a

été réformé dans un sens plus restrictif⁹, le nombre de bénéficiaires a sensiblement diminué, néanmoins, environ un quart des hommes et la moitié des femmes âgés de 60 à 64 ans travaillent encore à temps partiel. Il s'agit en fait d'une retraite partielle, dans la mesure où c'est le système de retraite qui autorise avant 65 ans le cumul d'un emploi à temps partiel et d'une pension de retraite partielle.

L'impact des dispositifs de (pré)retraite partielle sur l'offre de travail des travailleurs âgés est en tout cas délicat à apprécier. En Suède, la retraite progressive accordée avant 65 ans fut considérée à l'origine comme devant faciliter un raccourcissement de la vie au travail, alors qu'en Allemagne ou en France, la préretraite progressive est encouragée par les pouvoirs publics pour se substituer à la préretraite totale et soutenir l'activité des travailleurs âgés [Reday-Mulvey dans Taddei, 2000].

Dans leurs travaux internationaux, Beausoleil et alii (2000) concluent qu'il est difficile de savoir si les dispositifs de préretraite progressive sont une incitation à rester en emploi plus longtemps ou une incitation à quitter plus tôt le marché du travail, progressivement. De plus, il apparaît difficile de valider l'argument selon lequel le retrait

progressif de l'activité est un atout pour les employeurs, parce qu'il leur permet de conserver l'expertise des anciens. Le même scepticisme prévaut dans l'étude internationale de Bernard Bruhnes Consultants (2001), qui cite l'exemple allemand et conclut : *nous n'avons trouvé aucune formule efficace de préretraite progressive*¹⁰.

En tout cas, les effets de la préretraite progressive sur le marché du travail doivent s'apprécier par référence au système de retraite, en particulier à l'âge légal de départ en retraite. En France, le dispositif vise certes à prolonger l'activité par rapport à la préretraite totale dès 55 ans mais il se solde *in fine* par des retraits progressifs du marché du travail avant l'âge légal de départ en retraite de 60 ans.

2.2 - Les modalités de réforme des systèmes de retraite incitant à repousser l'âge de cessation d'activité.

Dans le prolongement des mesures de restriction à l'accès aux dispositifs de cessation précoce d'activité, les incitations au soutien à l'activité des travailleurs âgés passent par des réformes du système de retraite lui-même, qui visent à repousser l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite et, globalement, à

prolonger la durée d'activité¹¹.

De nombreux pays ont engagé récemment de telles réformes [OCDE, 2000], dont les modalités sont diverses : relèvement de l'âge de la retraite, diminution des taux de remplacement, renforcement du lien entre les prestations et les cotisations ou encore possibilité de cumuler une pension et un revenu d'activité. Le relèvement de l'âge minimum de départ en retraite accroît directement l'âge effectif de départ en retraite alors que les effets des autres modalités de réforme sont plus indirects ; ils reposent sur le fait que les travailleurs âgés sont incités à prolonger leur activité s'il est financièrement rentable de travailler plus longtemps. Les quatre principales modalités de réforme sont présentées isolément et successivement par souci de clarté, mais elles se complètent généralement dans les réformes engagées.

a - Relever l'âge de départ en retraite.

De nombreux pays ont décidé de relever progressivement l'âge légal de départ en retraite au cours des années 1990. Par exemple, la réforme de 1994 du régime de retraite au Japon a porté l'âge d'ouverture des droits au régime universel de 60 ans à 65 ans pour les nouveaux retraités.

⁹ Baisse du taux de compensation de la perte de salaire, réduction d'horaire limitée à 10 heures par semaine, âge minimum remonté à 61 ans.

¹⁰ Les travaux de Beausoleil et alii (2000) portent sur le Royaume-Uni, l'Australie, le Canada, la France, l'Allemagne, la Grèce, les Pays-Bas, les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) et les États-Unis. Ceux de Bernard Bruhnes Consultants (2001) couvrent l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, les États-Unis et le Japon.

¹¹ On notera que l'âge de liquidation des droits à la retraite s'écarte de plus en plus de l'âge de cessation d'activité, cf. Questions retraite n°2000-30, « Vers une plus grande liberté de choix de départ en retraite avec des barèmes respectant la neutralité actuarielle », Y. Guégano.

tés ; aux États-Unis, l'âge auquel les travailleurs peuvent percevoir une pension de retraite à taux plein doit être progressivement porté de 65 à 67 ans, à partir de 2000 selon les *Social Security Amendments* de 1983.

Au Royaume-Uni, en Belgique, au Portugal ou encore en Allemagne, il s'agit notamment d'aligner l'âge légal de départ en retraite des femmes, initialement plus faible, sur celui des hommes. En Allemagne, la mesure s'inscrit dans le cadre de la réforme de 1992, dont un volet consiste à relever progressivement l'âge de la retraite à 65 ans dans tous les dispositifs qui autorisaient un départ anticipé¹².

L'exemple de la Nouvelle-Zélande est intéressant dans la mesure où les premiers effets de la réforme ont été évalués [OCDE, 2000]. L'âge d'ouverture des droits à la retraite du *New Zealand Superannuation*, la principale pension perçue par la majorité des retraités, a été relevé de 60 à 65 ans, progressivement entre 1992 et 2001. Au cours de cette période, les personnes proches de 60 ans ont pu bénéficier d'une allocation retraite transitoire, soumise à conditions de ressources, pendant une durée limitée de trois ans avant l'âge d'ouverture des droits au *New Zealand Superannuation*. La réforme s'est traduite par une forte

hausse des taux d'emploi dans les tranches d'âges concernées. En particulier, entre mars 1991 et mars 1996, la part des hommes de 61 ans exerçant un emploi est passé de 38,1 % à 58,5 %, alors que les hausses de taux d'emploi des quinquagénaires ont été limitées à 3-7 points. Le gain financier pour les régimes de retraite a été évalué à environ 2,5 points de PIB en 1997, année au cours de laquelle l'âge d'ouverture des droits atteignait 63 ans ; ce gain a toutefois été partiellement compensé par les coûts supplémentaires des allocations de chômage ou d'invalidité, bénéficiant à certaines personnes âgées de 60 à 63 ans.

b - Diminuer les taux de remplacement.

Plus les taux de remplacement du dernier salaire par la pension liquidée sont faibles, plus l'incitation pour les salariés à retarder la liquidation de leurs droits à la retraite est forte. Ainsi, l'OCDE (2000) estime que les faibles taux de remplacement offerts par les systèmes publics de retraite ont largement contribué au maintien de taux d'activité relativement élevés au-delà de 55 ans au Japon, aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Norvège ou en Suède.

Une diminution des taux de remplacement peut recouvrir di-

verses modalités, dont certaines sont liées à la hausse de l'âge de départ en retraite. Aux États-Unis par exemple, la hausse progressive de l'âge permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, de 65 à 67 ans, va se traduire par une diminution de la pension de retraite pour un âge de liquidation donnée. Compte tenu d'un abattement sur le niveau de la pension de 6,66 % par année anticipée¹³, un départ en retraite à 65 ans sera toujours possible au terme de la réforme mais il donnera droit à une pension plus faible de 13,32%.

La réforme de 1993 du régime général en France conduit à diminuer le salaire de référence, servant à calculer le niveau de la pension à la liquidation, par le biais de deux mesures : l'allongement de la période de calcul du salaire de référence et la moindre revalorisation des salaires portés au compte (dès lors que le salaire moyen croît plus vite que les prix)¹⁴. En conséquence, sans modifier le taux d'annuité, la réforme de 1993 se traduit par une diminution du taux de remplacement du dernier salaire par la pension liquidée. Le taux de remplacement net offert par le régime général, à des salariés non cadres ayant effectué une carrière complète, pourrait ainsi diminuer de l'ordre de 5 points d'ici 2020, selon les projections du COR (2001) réalisées sur des cas-types.

¹² Cf. *Questions retraite n°2000-32, déjà cité.*

¹³ Selon la réforme de 1983, l'abattement de 6,66 % par an, qui prévaut actuellement, serait maintenu à terme pour les trois premières années d'anticipation, et serait réduit à 5 % auparavant.

¹⁴ La période de calcul du salaire de référence est portée progressivement des 10 aux 25 meilleures années entre 1994 et 2008, et les salaires portés au compte sont revalorisés selon les prix (depuis 1987 dans les faits) et non plus selon le salaire moyen.

L'allongement progressif de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, de 37,5 à 40 annuités, se traduit également par une baisse du taux de remplacement du dernier salaire par la pension liquidée, pour les salariés qui n'ont pas validé 40 annuités à l'âge de 60 ans.

Enfin, si l'individu prend en compte les évolutions de ses revenus futurs dans sa décision de liquider ou non ses droits à la retraite, la moindre revalorisation des pensions¹⁵, qui diminue le taux de remplacement du salaire par la moyenne des pensions futures, peut conduire à différer les départs en retraite.

Au total, selon des simulations réalisées par l'INSEE [Bardaji, 2001], la réforme de 1993 se traduirait par une hausse de plus de 3 points du taux d'activité des personnes âgées de 60 à 64 ans à l'horizon 2005.

Enfin, dans les régimes de retraite en annuités, il est possible de diminuer les taux de remplacement en abaissant le taux d'annuité. Cette option n'a pas été retenue dans la réforme de 1993 en France, mais elle l'a été, par exemple, au Japon avec la réforme du régime complémentaire des salariés, qui fait passer le taux d'annuité mensuel de 0,075 % à 0,07125 %¹⁶.

c - Inciter à la poursuite de l'activité en renforçant le lien entre les prestations et les cotisations.

Le renforcement du lien entre le niveau de la pension et le montant cumulé des cotisations retraite est susceptible également d'inciter les salariés à liquider plus tard leurs droits à la retraite, puisque ce type de mesure conduit à récompenser financièrement la poursuite de l'activité.

Cet objectif s'accompagne généralement de la prise en compte d'un plus grand nombre d'années d'activité dans le calcul de la pension, comme c'est le cas dans la réforme du régime général de 1993. L'OCDE (2000) estime par exemple que le calcul des retraites sur le revenu de la totalité de la période d'activité est l'un des facteurs qui expliquent le très fort taux d'activité des travailleurs âgés en Islande.

Mais, plus que la prise en compte de toutes les années d'activité dans le calcul des droits à la retraite, c'est l'importance du surcroît de pension généré par toute année supplémentaire d'activité, à partir de l'âge minimal de liquidation, qui importe. Contrairement aux régimes de retraite en annuités, dans lesquels ce surcroît peut être nul, voire négatif selon le

mode de calcul du salaire de référence, les régimes en points valorisent toute période d'activité rémunérée supplémentaire sous forme d'une hausse de la pension liquidée.

La difficulté est de calibrer correctement ce surcroît de pension. S'il est trop faible, les salariés ne sont pas incités financièrement à prolonger leur activité. S'il est très élevé, l'incitation à repousser la date de liquidation des droits à la retraite est forte, mais au prix d'un surcroît pour le régime de retraite.

Dans ce cadre, les organisations internationales économiques préconisent généralement de mettre en place des systèmes de retraite tendant vers la neutralité actuarielle [Abitboul, dans Taddei 2000]. En théorie, il s'agit de moduler le niveau de la pension liquidée en fonction de l'âge de départ en retraite de telle sorte que les décisions individuelles d'âge de départ en retraite soient sans conséquences financières pour le régime¹⁷ : toute anticipation de départ en retraite doit donner droit à une pension plus faible, visant à compenser notamment le surcoût pour le régime de l'allongement de la période de retraite, et tout report doit se traduire par une pension plus élevée, à hauteur des gains pour le régime liés notamment au raccourcissement de la période de retraite.

¹⁵ Le mode de revalorisation des pensions est identique à celui des salaires portés au compte.

¹⁶ Cf. Questions retraite n°2001-37, « Japon : les récentes réformes du système de retraite », L. Vernière.

¹⁷ Cf. Questions retraite n°2000-30, déjà cité.

Il est difficile de prévoir les comportements effectifs de départ en retraite face à de tels barèmes de pension, car les préférences individuelles sont diverses et ne dépendent pas directement et seulement des critères financiers propres au système de retraite. Il reste que la plupart des régimes

de retraite ne respectent pas ce principe de neutralité actuarielle. La poursuite de l'activité au-delà de l'âge légal de départ en retraite est souvent pénalisée car le surcroît de pension lié au surcroît d'activité est trop faible, pour l'individu et par rapport aux gains financiers, que le ré-

gime retire du raccourcissement de la période de retraite ; en conséquence, rendre les systèmes de retraite plus neutres au plan actuariel aurait des conséquences positives sur l'activité des travailleurs âgés.

Changement attendu dans le taux d'activité des 55-64 ans suite au passage à un système de retraite neutre au plan actuariel, 1995.

• Allemagne	+ 3,4 points / + 6,8 points
• France	+ 3,6 points / + 8,3 points
• Italie	+ 20,1 points
• Royaume-Uni	+ 1,2 points / + 3,0 points
• Canada	+ 1,5 points
• États-Unis	+ 2,9 points
• Japon	+ 3,9 points

Source : Blöndal et Scarpetta (1998)

Lorsque deux valeurs sont indiquées, la seconde se rapporte à une réforme non seulement du système de retraite mais également des systèmes de prestations de non emploi.

Des simulations réalisées par l'INSEE pour le compte du COR (2001) permettent d'apprécier les conséquences d'une telle réforme pour le régime général en France. Tendre vers plus de neutralité consisterait, d'une part, à réduire les pénalités, actuellement très dissuasives, pour les départs en retraite avant le taux plein¹⁸, d'autre part, à augmenter significativement les incitations pour les départs en retraite après le taux plein. La première partie de la réforme conduirait une

proportion significative d'individus à avancer leur âge de liquidation, mais il s'agirait essentiellement de personnes déjà retirées du marché du travail, ce qui aurait peu d'effets *in fine* sur la population active. La seconde partie de la réforme, si elle consiste à accorder une majoration de pension (« surcote ») sur tous les trimestres validés au-delà du 160^{ème}, auraient des effets globaux atténués en termes de report de l'âge de départ en retraite car l'augmentation, à

comportement inchangé, de la pension des individus à carrière longue rendrait moins attractif le maintien sur le marché du travail. Avec une majoration de pension uniquement pour les trimestres validés après 60 ans au-delà du 160^{ème} (« surcote écrêtée »), le report de l'âge de liquidation serait plus marqué.

Rappelons que l'objectif premier recherché par le biais des barèmes de pension neutres sur le plan actuariel est de favoriser la

¹⁸ Le bénéfice d'une retraite à taux plein au régime général est accordé aux assurés qui ont, d'une part, validé 37,5 annuités au régime général, d'autre part, validé 40 annuités tous régimes (au terme de la réforme de 1993) ou atteint l'âge de 65 ans.

liberté individuelle de choix en matière de date de départ en retraite, dans le respect de l'équilibre financier du système de retraite.

Les réformes suédoise (1999) et italienne (1995 et 1997) vont dans ce sens, avec la mise en place de systèmes de retraite à comptes notionnels¹⁹. Ces systèmes peuvent en effet s'interpréter comme des régimes de retraite tendant vers la neutralité actuarielle, où le taux d'actualisation est égal au taux de croissance de l'économie nationale. Aux termes de ces réformes, il sera possible de liquider les droits à la retraite à n'importe quel âge, à partir de 61 ans en Suède et entre 57 et 65 ans en Italie, mais, pour une génération donnée, plus la liquidation sera tardive et plus la pension liquidée sera élevée.

d - Rendre possible le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité.

La possibilité de cumuler une pension de retraite et un revenu d'activité encourage financièrement le prolongement de l'activité, en ne le pénalisant pas par le biais d'une suspension des droits à la retraite, et favorise une plus grande liberté individuelle.

Ce type de cumul est autorisé

depuis longtemps aux États-Unis, au Japon ou au Royaume-Uni avec les pensions complémentaires d'entreprise, il l'est plus récemment en Suède et aux États-Unis avec une retraite de base [Bernard Bruhnes Consultants, 2001]. En France, l'interdiction du cumul emploi-retraite pour les salariés du secteur privé contribue sans doute à limiter le taux d'activité des personnes âgées d'au moins 60 ans, mais sa portée doit être nuancée dans la mesure où, si aucune activité avec l'ancien employeur n'est permise, ce qui interdit en particulier la poursuite d'une activité à temps partiel chez cet employeur, la même activité peut être exercée chez un autre employeur.

3 Favoriser les conditions d'emploi des travailleurs âgés.

Les réformes précédentes des systèmes de (pré)retraite sont d'autant plus efficaces que les conditions d'emploi des travailleurs âgés sont parallèlement favorisées. Sinon, ces réformes risquent de conduire à un alourdissement d'autres prestations, telles que les prestations de chômage, et à un appauvrissement des retraités, qui se voient offrir des taux de remplacement plus

faibles, faute d'avoir pu rester plus longtemps en emploi.

Il s'agit notamment de soutenir la demande de travail des plus âgés, émanant des employeurs.

3.1 - Contenir le coût du travail des plus âgés.

Une première série de mesure consiste à contenir le coût du travail des salariés les plus âgés, dès lors que celui-ci s'avère être supérieur à leur productivité. Il est nécessaire ici de rappeler les risques liés aux mesures ciblées, visant à réduire le coût d'embauche ou à augmenter le coût de licenciement à partir d'un certain âge, telle que la mesure *Delalande* en France. En effet, ce type de mesure tend à stigmatiser la population visée et peut conduire à des effets pervers : par exemple, une hausse des coûts de licenciement constitue également un frein à l'embauche. De telles mesures ciblées doivent donc répondre à un réel problème de coût du travail et être limitées dans le temps lorsque ce problème est jugé transitoire. Ainsi, le programme anglais *New deal 50 +* d'aide au retour au travail des plus âgés comprend un crédit à l'emploi, pendant une durée maximum d'un an, pour les personnes embauchées qui ont 50 ans et plus et qui sont sans travail et tributaires des transferts sociaux de-

¹⁹ Cf. les différents numéros de *Questions retraite* sur le sujet (1999-22, 1999-23/24, 2000-25/26, 2001-38, 2001-43), L. Vernière.

puis plus de 6 mois [OCDE, 2000].

a - Contenir le coût du travail peu ou pas qualifié²⁰.

L'une des causes au retrait précoce de l'activité tient à la proportion importante de personnes peu diplômées au sein de la population des plus de 50 ans. Le sous-investissement dans la formation initiale jusqu'à la fin des années 1960 en France conduit ainsi à une proportion de personnes peu qualifiées dans la population d'âge actif plus élevée que dans la plupart des pays d'Europe continentale du Nord. Cette situation tend à se résorber avec l'amélioration de la formation initiale des jeunes générations mais pèsera encore de nombreuses années, d'autant plus que la formation permanente n'a pas fait porter, de manière prioritaire, ses efforts sur ces catégories.

À plus long terme, l'objectif est de relever le niveau moyen de qualification par une amélioration de la formation initiale et un effort plus soutenu en matière de formation professionnelle à tous les âges. À court terme, la nécessité de soutenir la demande de travail peu qualifiée, qui était recommandée dans le livre blanc de la Commission européenne sur « croissance, compétitivité, emploi » (1993), constitue l'une

des lignes directrices de la stratégie coordonnée pour l'emploi au niveau européen. Elle a conduit à préconiser en France, ainsi qu'aux Pays-Bas et en Belgique notamment, la mise en place d'une politique d'allègements de cotisations sociales sur les bas salaires.

Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, introduits en France à partir de 1993, ont permis une quasi stabilité, entre 1993 et 1999, du coût horaire réel du travail au niveau du SMIC, en dépit de la hausse du SMIC brut. Plus récemment, le passage aux 35 heures s'accompagne d'allègements supplémentaires de cotisations sociales patronales, qui visent notamment à neutraliser au niveau du SMIC l'impact financier de la réduction du temps de travail.

b - Revenir sur les rémunérations à l'ancienneté.

En dehors du problème spécifique du coût du travail peu qualifié, c'est la politique de rémunération liée à l'âge, plus exactement à l'ancienneté, qui pourrait être remise en cause. Comme le note Bernard Bruhnes Consultants (2000), *c'est tout le paradigme qui a présidé à la confection des conventions collectives, notamment dans l'industrie,*

qui menace de s'écrouler : l'ancienneté n'est plus synonyme de davantage de savoir-faire, car l'accélération du progrès technique rend les qualifications plus rapidement obsolètes.

Le recul des primes d'ancienneté et le développement des pratiques d'individualisation en matière de rémunération sont susceptibles d'atténuer la pente du profil salarial à plus ou moins long terme, selon le rythme de diffusion de ces nouvelles pratiques salariales. En France, les renégociations de conventions collectives dans certaines branches professionnelles, comme les banques et les assurances récemment, ont d'ailleurs été l'occasion de modifier les classifications, en réduisant l'éventail des grades et des échelons [Jolivet, 2001].

Une remise à plat des modes de rémunération risque cependant de se traduire par une forte dégradation de la situation des travailleurs les plus âgés, si les problèmes de formation et de mobilité professionnelles avec l'âge ne sont pas résolus. Aux États-Unis et au Japon, la politique de nombreuses entreprises consiste apparemment à rémunérer les salariés uniquement sur leur performance, mais cette politique s'inscrit dans un contexte général de non discrimination selon l'âge, entre autres en matière de

²⁰ Cf. le rapport n°1 du CERC, « Accès à l'emploi et protection sociale », 2001.

formation et de mobilité [Bernard Bruhnes Consultants, 2000].

3.2 - Encourager la formation professionnelle et valoriser les compétences.

Le soutien à l'emploi des salariés vieillissants passe donc également par l'encouragement à la mobilité professionnelle et par le développement d'opportunités d'emploi, mesures qui se renforcent mutuellement. Or, certains pays offrent une gamme très variée d'opportunités d'emploi pour les travailleurs âgés [Bernard Bruhnes Consultants, 2001]. Dans un contexte de faible chômage, les entreprises américaines de services traditionnels et de l'hôtellerie, notamment, sont en forte expansion et recrutent de façon importante chez les plus de 60 ans car elles valorisent les qualités relationnelles prêtées aux personnes plus âgées. Des entreprises, dont le personnel est quasi-exclusivement composé de salariés âgés, se trouvent également au Japon, en Suède ou au Royaume-Uni ; elles permettent aux salariés de mettre à profit, dans des niches spécifiques d'activité, l'expérience et l'expertise acquises dans leur emploi précédent.

Favoriser la mobilité professionnelle à tous les âges nécessite de valoriser les compétences et de donner les opportunités de

formation à tous les âges. Dans un univers professionnel marqué par la mobilité, les discontinuités et les ruptures dans les carrières, les individus et les entreprises doivent disposer de repères stables attestant des connaissances et des savoir-faire acquis par chacun.

En France, où le diplôme initial a plus de poids qu'ailleurs, les dispositions incluses dans la loi de modernisation sociale sur la validation des acquis de l'expérience professionnelle visent à combler partiellement le retard français en matière de validation des compétences et de formation tout au long de la vie. Elles posent en particulier le principe général du droit individuel à la reconnaissance de l'expérience pour l'acquisition d'un diplôme ou d'un titre à finalité professionnelle et placent l'obtention d'un diplôme ou d'un titre par la validation des acquis de l'expérience professionnelle à égalité par rapport aux autres modalités d'obtention de ce diplôme ou titre.

Au-delà de la validation des acquis de l'expérience professionnelle, la formation tout au long de la vie, qui constitue une ligne directrice de la politique de l'emploi coordonnée au sein de l'Union européenne, doit permettre d'enrichir le savoir accumulé. De nombreux pays ont en-

gagé des réformes de leur système de formation professionnelle en ce sens, notamment en Europe du nord (Norvège, Islande, Pays-Bas, Suède), en Italie, mais également en Corée où c'est une priorité de l'action gouvernementale (OCDE, 2000).

Quelques grandes entreprises françaises²¹ ont développé des systèmes de formation, dont les méthodes et les contenus ont été adaptés de façon à valoriser les atouts liés à l'expérience professionnelle. Ces expériences montrent l'intérêt d'aller vers une individualisation de la formation, notamment de son rythme, vers une adaptation des méthodes d'apprentissage, en conjuguant apprentissages théorique et pratique, et vers une mobilisation des savoir-faire des salariés âgés [COR, 2001].

Dans ce contexte, des possibilités d'évolution professionnelle, de seconde carrière, pourraient être offertes aux salariés vieillissants. Elles pourraient entraîner l'exercice de responsabilités valorisantes, comme des fonctions de tutorat, d'autant plus justifiées lorsque les départs massifs en retraite se solderont par des pertes importantes de certaines compétences, et ne pas se traduire nécessairement par des emplois à temps partiel, qui peuvent être considérés comme dévalorisants.

²¹ Entre autres Renault, 3M France ou le Crédit industriel de l'Ouest.

3.3 - Aménager l'organisation du travail [Volkoff, 1996].

Les déclinés liés à l'âge ne doivent toutefois pas être niés. Le vieillissement augmente la probabilité que survienne un amoindrissement des capacités fonctionnelles, par exemple dans des domaines comme la force musculaire maximale, la vue, l'audition ou les performances relevant de la mémoire immédiate ou de la prise de décisions nombreuses en temps limité. Mais il s'agit d'évolutions souvent modérées, si l'on s'en tient aux âges d'activité professionnelle, et très variables selon les individus ou les fonctions. De plus, ces déclinés avec l'avancée en âge peuvent être pour partie induits par le travail ; *a contrario*, des conditions de travail bien adaptées peuvent avoir un effet protecteur vis-à-vis de certaines dégradations de la santé.

L'adaptation des conditions de travail aux contraintes liées à l'âge passe en particulier par le repérage des marges de manœuvre dont le salarié dispose pour adapter ses gestes, ses rythmes, ses façons de faire. Ces marges de manœuvre sont plus ou moins limitées, eu égard au caractère plus ou moins contraignant des consignes, des procédures à respecter, du partage des tâches, des systèmes d'horaires et

des contraintes temporelles (délais, normes quantitatives, cycles courts, urgences...). Pour cette raison, les stratégies d'organisation qui prennent en compte le changement d'âge ne peuvent pas se définir uniquement au niveau du poste individuel.

Un exemple intéressant de stratégie d'organisation est celle que Renault a développée, dès le début des années 1990, avec l'intervention du Centre de Recherches et d'Études sur l'Âge et les Populations au Travail (CREAPT). Elle recouvre les trois types de réponses que les entreprises peuvent apporter aux problèmes spécifiques des travailleurs âgés :

- des réponses fonctionnelles, avec une grille d'analyse ergonomique permettant de coter plus finement la pénibilité des postes de travail et de restreindre les postes à forte pénibilité ;
- des réponses organisationnelles, avec la mise en place d'unités élémentaires de travail autour d'un produit, intégrant des fonctions annexes à la production telles que le contrôle, l'entretien de premier niveau et des responsabilités d'approvisionnement ;
- des réponses de gestion, avec une meilleure articulation entre

le renouvellement des équipements et le rythme de départ des salariés, par exemple en évitant de remplacer des salariés âgés à des postes où les équipements seront obsolètes à court terme ou en conservant l'équipement existant lorsque le salarié approche du départ.

Lutter contre les discriminations, par la loi et une politique de communication.

L'avancée en âge présente également des atouts, qu'il conviendrait de valoriser, puisque l'un des principaux arguments à l'encontre des retraits précoces et massifs de l'activité est la perte en expérience, en culture d'entreprise et en savoir-faire. Les entreprises américaines, japonaises, anglaises, suédoises qui emploient quasi exclusivement des salariés âgés, valorisent en particulier un faible absentéisme, une conscience professionnelle accrue ou encore, dans des niches spécifiques d'activité, cherchent ainsi à mieux répondre aux souhaits de leur clientèle [Bernard Bruhnes Consultants, 2001].

Force est de constater que ces atouts ne sont pas mis en avant auprès des employeurs et que les salariés âgés font parfois l'objet de discrimination.

Il existe au moins deux moyens d'actions à la disposition des pouvoirs publics pour modifier ces comportements : d'une part, par la loi avec la mise en place d'une législation contre la discrimination par l'âge, d'autre part, par une politique de communication qui valorise les atouts des salariés âgés. La législation revêt un caractère contraignant, qui n'est pas exempt d'effets pervers comme le montre l'exemple des États-Unis (cf. infra), alors qu'une politique de communication a, par nature, des effets moins immédiats mais peut se révéler plus efficace à terme pour l'emploi des plus âgés.

Les pays de l'Union européenne sont amenés à transposer dans leur droit national les dispositions de la directive européenne qui crée un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail. La France vient de le faire en adoptant la loi du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations. Celle-ci, dans son premier article, couvre un large champ puisqu'elle précise qu'*aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement ou de l'accès à un stage ou à une période de formation en entreprise, aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet*

d'une mesure discriminatoire, directe ou indirecte, notamment en matière de rémunération, de formation, de reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison [entre autres...] de son âge. Elle prévoit toutefois des différences de traitement fondées sur l'âge en reprenant les termes de l'article 6 de la directive européenne (cf. 1).

Les États-Unis ont l'expérience de l'application d'une telle législation puisque *the Age Discrimination in Employment Act* (ADEA) a été introduit dès 1967 puis a été renforcé en 1990 par *the Older Workers Benefit Protection Act*. Son bilan apparaît cependant très mitigé. La loi se serait surtout traduite par une protection accrue des travailleurs âgés en emploi, bénéficiant déjà d'une situation favorable sur le marché du travail, et moins par une aide aux personnes âgées recherchant un emploi [Beausoleil et alii, 2000]²². Finalement, elle aurait transformé les salariés âgés de plus de 40 ans en catégorie surprotégée [Bernard Bruhnes Consultants, 2001].

Il est nécessaire de compléter les mesures législatives par des actions de communication, qui valorisent les travailleurs âgés. Si les employeurs restent persuadés que les travailleurs âgés présen-

tent d'abord des handicaps pour leur entreprise, la législation sera perçue comme contraignante et les tentations seront d'autant plus grandes de la contourner.

Les campagnes de sensibilisation se sont multipliées récemment, en partie sous l'impulsion des Nations Unies qui ont déclaré l'année 1999 « Année internationale des personnes âgées ». Ces initiatives visent généralement à lutter contre le vieillissement sous toutes ses formes et à encourager les personnes âgées à jouer un rôle actif dans l'économie et la société [OCDE, 2000]. Elles ne doivent pas être sous-estimées car, selon Bernard Bruhnes Consultants (2001), les représentations mentales et les préjugés comptent plus que les mesures *ad hoc* pour infléchir l'attitude des employeurs à l'égard des travailleurs vieillissants.

Avant même 1999, plusieurs pays ont mis en place des campagnes de communication vantant les atouts des travailleurs âgés. Le Royaume-Uni a ainsi lancé dès 1993 une campagne d'information à destination des employeurs (*the Getting On campaign*), complétée par la tenue de séminaires et la diffusion d'une brochure, puis a publié en 1995 une nouvelle brochure accompagnée d'une vidéo (*Too old... who says ?*) à destination

²² La majorité des plaintes émane de cadres âgés, de race blanche et en emploi.

cette fois des salariés âgés. Ces actions semblent cependant avoir eu peu de répercussions [Beausoleil et alii, 2000] ; c'est pourquoi le gouvernement anglais a décidé de diffuser en 1999 un Code pour le respect de la diversité des âges dans l'emploi (*Code of Practice on Age Diversity in Employment*), qui vise à infléchir les comportements des employeurs selon une procédure moins contraignante que la loi.

Les Pays-Bas ont engagé une démarche analogue à partir de 1997, année de la publication de recommandations en vue d'une politique des ressources humaines attentive à l'âge, par la Fondation du Travail, organisme de dialogue des partenaires sociaux et instance en charge des conventions collectives générales [Cornet et Guillemard, 2001]. Mais, là-encore, les avancées sont demeurées insuffisantes, confinées à quelques grandes entreprises, et le gouvernement actuel souhaite prolonger les réformes entreprises par ailleurs par une campagne d'information plus large.

De son côté, la Finlande a mis en place une intense campagne de communication, autour du slogan « L'expérience est une richesse nationale », qui a appuyé le lancement du Programme national en faveur de l'emploi des travailleurs vieillissants sur la

période 1998-2002 [Cornet et Guillemard, 2001]. Cette campagne de communication s'est traduite en 1998 par de multiples actions, tant au niveau national par le biais de la télévision, de la radio, et de la presse qu'en direction de publics ciblés (employeurs et cadres, dirigeants de PME/PMI, services d'emplois, médecine du travail,...).

5 *Mener une politique globale : l'exemple de la Finlande [Cornet et Guillemard, 2001].*

Comme le montrent les nombreux exemples précédents, le soutien à l'emploi des travailleurs vieillissants peut passer par de multiples actions, dont il convient d'assurer la cohérence. Une politique globale de soutien à l'activité des travailleurs vieillissants est le meilleur moyen d'y parvenir, ce d'autant plus qu'il s'agit d'aller à l'encontre des tendances lourdes des dernières décennies.

Les Pays-Bas et la Finlande seraient ainsi parvenus à *sortir du cercle vicieux de l'inactivité en fin de carrière pour entrer dans le cercle vertueux du vieillissement actif* [Cornet et Guillemard, 2001]. Dans ces pays, le processus de réforme s'est développé sur la base d'une concertation

très large et constante avec les partenaires sociaux et sous l'impulsion forte des gouvernements en place. Il a été ciblé dans les deux cas sur le groupe d'âge des plus de 45 ans, selon l'idée que le maintien dans l'emploi des 45-54 ans est un préalable à l'augmentation de la participation au marché du travail des futures générations à l'âge de 55-64 ans.

Le cas de la Finlande est d'autant plus intéressant que ce pays a eu une culture et une pratique très développée des sorties anticipées d'activité²³. Aussi, la Finlande a été le premier pays européen à changer de stratégie et à élaborer une politique coordonnée de soutien à l'emploi des plus âgés, peut-être parce que le vieillissement de la population active d'ici 2005 y sera plus accentué que dans les autres pays européens.

Dès 1995, à la faveur de la reprise économique, le gouvernement finlandais a constitué un groupe de travail réunissant des représentants de l'administration, des employeurs et des salariés, qui a débouché sur l'élaboration du Programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants. Celui-ci couvre la période 1998-2002 et s'inscrit dans le cadre des plans nationaux pour l'emploi, coordonnées au niveau de l'Union européenne.

²³ Le taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 64 ans a été inférieur à 40 % dans la seconde moitié des années 1990, comme en France.

Le dispositif comporte quarante mesures, axées entre autres sur la notion de « capacité de travailler » (cf. schéma p. 18), qui est plus large que celle d'employabilité utilisée dans la plupart des pays [OCDE, 2000].

Les mesures s'articulent autour de six axes principaux, qui recouvrent largement la palette des domaines d'intervention possibles visant à soutenir l'emploi des plus âgés :

- une campagne de communication forte (cf. 4), pour changer les mentalités et les représentations collectives ;
- des actions sur les conditions de travail, touchant notamment au domaine de la santé au travail ;
- un accompagnement individualisé vers le retour à l'emploi des chômeurs âgés, notamment

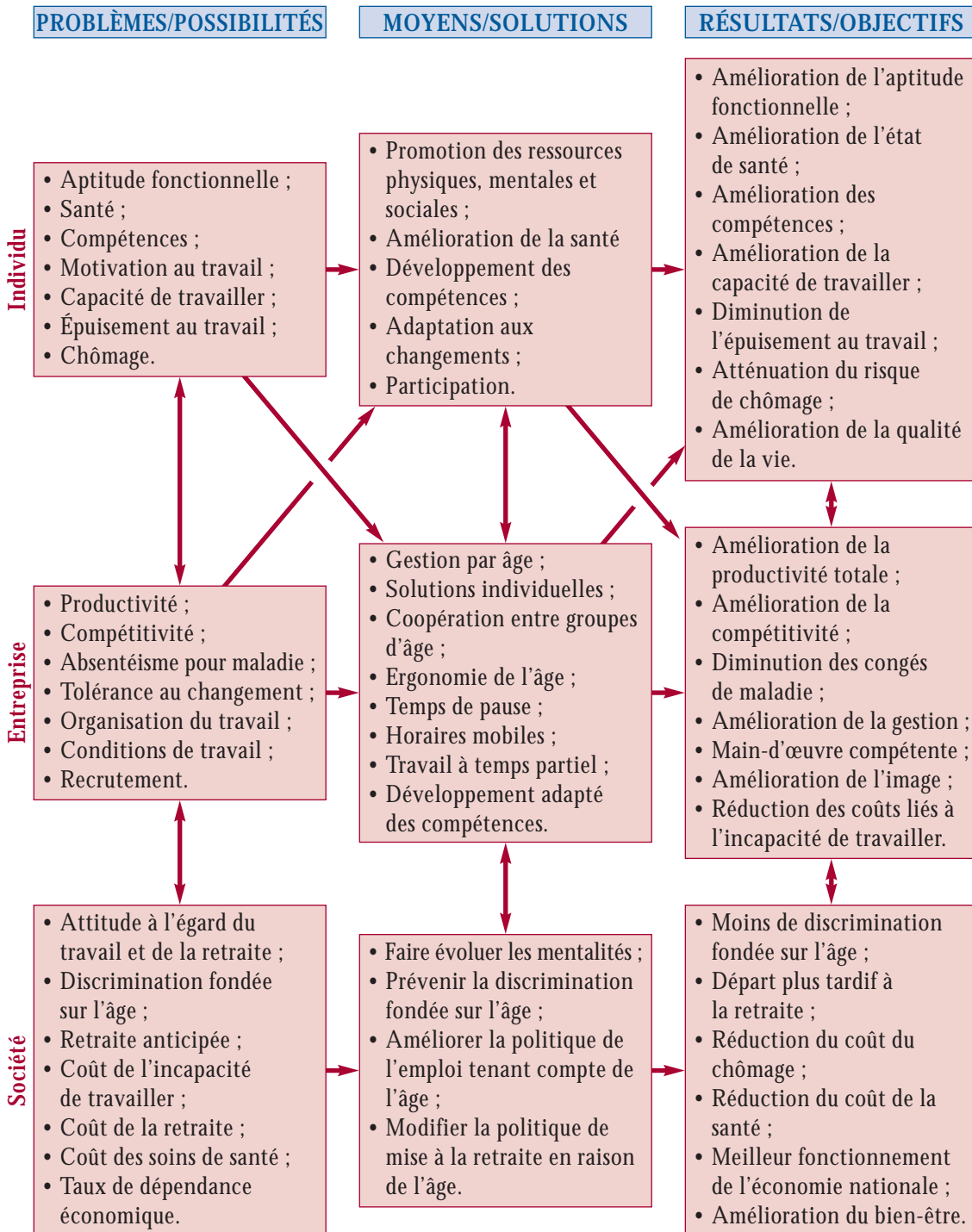
ceux durablement éloignés de l'emploi pour des raisons de santé ou liées à la formation ;

- un cofinancement par l'État d'actions de formation ciblées sur les salariés âgés ;
- une flexibilité accrue des fins de vie active, avec un droit pour les salariés âgés de 58 ans et plus (56 ans et plus à titre expérimental pendant deux ans) d'entrer dans un dispositif à temps partiel, assorti d'un système de bonification de la pension de retraite ;
- un resserrement des possibilités de retrait anticipé d'activité, avec le relèvement de 58 à 60 ans de l'âge de départ en pré-retraite et le plafonnement des allocations versées.

Ce programme d'envergure mais encore jeune semble commencer à porter ses fruits. Les résul-

tats de plusieurs enquêtes font apparaître un changement important dans les mentalités et la représentation collective du vieillissement au travail. De plus, les tendances sur le marché du travail commencent à s'inverser : le taux d'emploi a progressé de 4 points en 2000 pour la tranche d'âge 55-59 ans (il s'établit à 59 %), plus rapidement que pour les tranches d'âge plus jeune, et l'âge moyen de cessation d'activité s'élève lentement mais régulièrement. Ces évolutions sont notables, même s'il convient d'observer que le taux d'emploi des 55-59 ans est encore faible et que l'âge moyen de cessation d'activité reste en deçà de 60 ans.

Finlande : relation entre vieillissement et « capacité à travailler » [OCDE, 2000].



Remarques de conclusion.

Les exemples de la Finlande et des Pays-Bas montrent qu'il est possible de renverser la tendance à la baisse des taux d'activité des salariés âgés dans des pays à forte culture de sortie précoce du marché du travail. Ils montrent également que la stratégie pour y parvenir s'inscrit dans un long processus de réformes, visant à changer progressivement les mentalités et les pratiques qu'elle nécessite la construction d'un consensus avec les partenaires sociaux, enfin qu'elle doit être coordonnée et cohérente dans la durée.

Ces conditions de réussite sont difficiles à réunir en France. Le caractère plutôt conflictuel des relations au sein des partenaires sociaux, d'une part, entre partenaires sociaux et pouvoirs publics, d'autre part, rend beaucoup plus délicate la construction d'un processus concerté de réformes. De plus, tant que le taux de chômage restera à des niveaux jugés élevés, il sera difficile de faire valoir l'intérêt de soutenir l'emploi des salariés les plus âgés. Enfin, les revendications actuelles d'un départ possible en retraite dans le secteur privé sans condition d'âge, dès lors que le salarié a validé 40 annuités, trouvent des justifica-

tions sur le plan de l'équité mais tendent à brouiller les messages.

C'est dans ce contexte que le Conseil d'Orientation des Retraites met l'accent, dans son premier rapport [COR, 2001], sur la nécessité de conduire une grande politique nationale autour du thème « âge et travail ». Le COR estime que *dès lors que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, l'élaboration d'une politique volontariste de l'emploi, du travail et de la formation, englobant tant le secteur privé que le secteur public doit être reconnue comme une priorité par l'État et les partenaires sociaux. S'appuyant notamment sur les exemples de la Finlande et des Pays-Bas, il demande, dans ce cadre, la réunion d'une conférence tripartite (État, organisations syndicales d'employeurs et de salariés) mobilisant l'ensemble des acteurs concernés autour d'un projet collectif global, portant aussi bien sur l'emploi, que sur les conditions de travail, la prise en compte de la pénibilité de certains travaux et les modes de gestion des entreprises.*

Ce point a fait l'objet d'un consensus au sein du COR, alors que de fortes divergences subsistent sur les modalités d'une réforme des retraites, en parti-

culier sur la perspective d'un allongement de la durée d'assurance permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein dans le secteur public. Comme Cornet et Guillemard (2001) l'avaient pressenti, *on peut penser qu'un consensus pourra plus facilement se développer sur le terrain de l'emploi des salariés âgés, que sur celui des retraites.*

On notera que les réformes du système de retraite occupent une place relativement mineure dans la stratégie globale de soutien à l'activité des salariés âgés en Finlande et aux Pays-Bas ; ces réformes visent principalement à lever les obstacles à une transition vers l'inactivité plus tardive, graduelle et choisie. Il ne faudrait toutefois pas en tirer des conclusions trop hâtives pour la France : d'une part, les systèmes de retraite finlandais et hollandais sont spécifiques dans la mesure où ils ont accumulé des réserves financières importantes, contrairement au système français²⁴ ; d'autre part, à plus long terme, des réformes liées au marché du travail ne suffiront pas à elles seules à résorber les besoins financiers du système de retraite français²⁵.

En résumé, une politique de soutien à l'activité des travailleurs âgés serait, en France, une première étape importante et né-

24 Cf. Questions retraite n°2001-36, « Fonds de réserve pour les retraites en Europe : les exemples de l'Irlande et de la Finlande », et Questions retraite n°2001-39, « Evolution et perspectives du système de retraite des Pays-Bas », L. Vernière.

25 Cf. Questions retraite n°2002-46, déjà cité.

cessaire, mais insuffisante à terme pour répondre totalement au

problème de financement des retraites.

Bibliographie

- **J. Bardaji (2001)**, *La réforme des retraites du Régime Général de 1993 : quel impact sur les taux d'activité des 60-64 ans ?*, note n° 21/G211, INSEE.
- **J. Beausoleil, P. Taylor, C. Tillsley, A. Walker, R. Wilson (2000)**, *Factors Affecting Retirement Behaviour, a Literature Review*, Research Brief n° 236, Department for Education and Employment (UK).
- **Bernard Bruhnes Consultants (2001)**, *Les salariés seniors : quel avenir dans l'entreprise ?*, Les Cahiers du Groupe Bernard Bruhnes, n° 7.
- **S. Blöndal, S. Scarpetta (1998)**, *The Retirement Decision in OECD Countries*, Working Paper n° 202, Département économique de l'OCDE.
- **O. Brégier (2000)**, *Les préretraites et les mesures en faveur des chômeurs âgés en 1999*, Premières Synthèses n° 49.2, DARES.
- **Conseil d'Orientation des Retraites - COR - (2001)**, *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, Premier rapport du COR, La Documentation Française.
- **G. Cornet, A-M. Guillemard (2001)**, *Relever les taux d'activité des salariés âgés. Les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande*, Document d'information réalisé pour le Conseil d'Orientation des Retraites.
- **H. Hansen (2000)**, *Schemes for Early Retirement from the Labour Market in Eight Countries*, The Danish National Institute of Social Research, Working Paper 1:2000.
- **A. Jolivet (2001)**, *Vieillesse, salaire et demande de travailleurs âgés*, Travail et Emploi n° 88, DARES.
- **OCDE (2000)**, *Des réformes pour une société vieillissante*, Questions sociales, OCDE.
- **D. Taddei (2000)**, *Pour des retraites choisies et progressives*, Conseil d'Analyse Économique, La Documentation Française.
dont
 - **M. Okba, L. Olier, B. Salzmann, A. Savary, C. Zaidman (2000)**, *Bilan des dispositifs existants de cessation définitive ou partielle d'activité*, complément au rapport Taddei.
 - **M. Abitboul (2000)**, *Le passage de la vie active à la retraite, selon les organisations internationales*, annexe C du rapport Taddei.
 - **G. Reday-Mulvey (2000)**, *La flexibilisation de la retraite en Europe*, annexe D du rapport Taddei.
- **S. Volkoff (1996)**, *Vieillesse au travail : comment s'y prendre ?*, Le mensuel de l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT) n° 218.