

Rapports de stratégie nationale sur les pensions des pays membres de l'Union européenne : examen des réponses à l'objectif de soutien à l'activité des plus âgés.

.....

par Yves Guégano

Questions Retraite en direct sur votre e-mail

Si vous souhaitez recevoir automatiquement chaque mois 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, à partir du site, télécharger tous les Questions Retraite parus à ce jour.

Aussi sur www.cdc.retraites.fr :

- ▶ études et 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,
- ▶ simulateurs de calcul de pensions,
- ▶ 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.

Selon la méthode ouverte de coordination, les pays membres de l'Union européenne ont remis en septembre dernier leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions, visant à répondre à onze objectifs définis au niveau communautaire, et la Commission en a publié un rapport de synthèse et d'évaluation en décembre. La présente étude examine dans ce cadre les réponses nationales à l'objectif communautaire n° 5 de soutien à l'activité des plus âgés, qui est au cœur de la stratégie européenne en matière économique et sociale. ▶ ▶ ▶ ▶

1. *Les performances des États membres en matière d'emploi des plus âgés.* **4**

2. *Les mesures prises par les États membres pour favoriser l'emploi des plus âgés.* **12**

3. *Remarques de conclusion, à l'aune des observations de la Commission.* **27**



CAISSE DES DÉPÔTS
ET CONSIGNATIONS
Branche Retraites

Publication du Service des Études de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts - 67, rue de Lille 75007 PARIS

Directeur de la publication : Georges Constantin — Réalisation : direction de la Communication
Contact : Laurent Vernière, tél. 01 40 49 89 55 — E-mail : laurent.vernieres@caissedesdepots.fr

Yves Guégano, tél. 01 40 49 93 40 — E-mail : yves.guegano@caissedesdepots.fr

Les vues exprimées dans cette publication ne reflètent pas nécessairement celles de la Caisse des dépôts et consignations.



Le Conseil européen de Göteborg (juin 2001) a appelé à l'application de la méthode ouverte de coordination entre les États membres dans le domaine des retraites¹. Dans le respect du principe de subsidiarité, cette méthode prévoit la fixation d'objectifs communs et la traduction de ces objectifs dans des stratégies nationales. Pour préserver la capacité des systèmes de retraite à atteindre leurs objectifs sociaux, maintenir leur viabilité financière et les adapter à l'évolution des besoins de l'économie, de la société et des individus, onze objectifs communs ont été identifiés lors du Conseil européen de Laeken (décembre 2001) :

- 1 - Prévenir l'exclusion sociale des personnes âgées ;
- 2 - Permettre aux retraités de maintenir leur niveau de vie ;
- 3 - Promouvoir la solidarité entre les générations et au sein des générations ;
- 4 - Parvenir à un niveau d'emploi élevé ;
- 5 - Offrir des incitations efficaces à la participation des travailleurs âgés ;
- 6 - Garantir des retraites viables dans un contexte de finances publiques saines ;
- 7 - Maintenir un équilibre équitable entre la population active et les retraités ;
- 8 - Veiller à ce que les régimes privés ou publics offrent des pensions adaptées dans le cadre d'une gestion saine ;
- 9 - Adapter les régimes aux exigences de flexibilité, de sécurité et de mobilité sur le marché du travail ;
- 10 - Garantir le principe de l'égalité de traitement entre les hommes et les femmes ;

11 - Rendre les systèmes de retraite plus transparents et adaptables.

Des rapports de stratégie nationale sur les pensions ont été élaborés par les États membres autour de ces onze objectifs et soumis en septembre 2002 à l'examen de la Commission. Celle-ci en a publié en décembre un rapport de synthèse et d'évaluation², qui devra être adopté par le Conseil puis transmis aux chefs d'État et de gouvernement lors du sommet européen de mars 2003 à Bruxelles. Les objectifs communs et les méthodes de travail seront revus en 2004 et les autorités européennes décideront alors de lancer ou non une deuxième série de rapports.

Les rapports de stratégie nationale sur les pensions constituent une source d'informations particulièrement riche dans la mesure où les États membres non seulement y exposent leur stratégie mais également, pour la plupart d'entre eux, présentent les caractéristiques principales de leur système de retraite, indiquent les résultats des dernières projections à long terme et fournissent diverses séries statistiques.

La présente étude n'exploite qu'une infime partie de ces informations en se focalisant sur l'objectif commun n° 5, dont l'intitulé précis est le suivant : « *Veiller à ce que, en complément des politiques du marché du travail et des politiques économiques, toutes les branches importantes de la protection so-*

¹ Sur les procédures européennes dans le domaine des retraites, on se référera à *Questions retraite n° 2001-42*, « *La politique de l'Union européenne en matière de retraite* », Yves Guégano.

² *Projet de rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates. Ce rapport ainsi que les rapports de stratégie nationale sur les pensions sont consultables sur internet à l'adresse suivante :*
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/pensions/index_fr.htm

ciale, en particulier les systèmes de pensions, offrent des incitations efficaces à la participation des travailleurs les plus âgés ; que les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite anticipée et ne soient pas pénalisés parce qu'ils restent sur le marché de l'emploi au-delà de l'âge standard de la retraite ; et que les systèmes de pensions facilitent l'option de la retraite progressive ». Il s'agit ici de prolonger les études antérieures relatives aux travailleurs les plus âgés³ et de mettre l'accent sur l'une des rares orientations de l'Union européenne assorties d'objectifs quantifiés au niveau communautaire.

Rappelons également que la politique de soutien à l'activité des plus âgés contribue à l'objectif de relèvement des taux d'emploi en général (objectif n° 4) et, ainsi, est au cœur de la stratégie européenne en matière économique et sociale.

Avant de préciser la nature des mesures prises par les États membres pour répondre à l'objectif n° 5 d'allongement de la vie active, nous rappellerons les objectifs quantifiés qui s'y rattachent et comment chaque pays de l'Union européenne se positionne aujourd'hui par rapport à ces objectifs.

³ Cf. *Questions retraite n° 2002-46 (partie 1) et n° 2002-47 (partie 2)*, « *L'activité après 55 ans...* », et *Questions retraite n° 2002-51*, « *Prestations de retraite et de sortie anticipée d'activité : quels liens entre les barèmes de liquidation et les comportements de retrait d'activité des salariés ?* », Yves Guégano.

1. Les performances des États membres en matière d'emploi des plus âgés.

1.1 - Les objectifs quantifiés relatifs à l'activité des plus âgés.

Le Conseil européen, qui se réunissait généralement en juin et décembre de chaque année, a décidé au cours du sommet exceptionnel de Lisbonne (mars 2000) de se réunir désormais également au printemps pour débattre des questions économiques et sociales, entre autres du dossier des retraites. Ces rendez-vous de printemps ont été l'occasion pour les chefs d'État et de gouvernement des quinze pays membres de fixer au niveau de l'Union européenne des objectifs de plus en plus précis en matière d'emploi.

À Lisbonne (mars 2000), l'objectif global annoncé était de porter le taux d'emploi⁴ à un niveau aussi proche que possible de 70 % d'ici à 2010, sur la base d'une croissance économique durable de 3 % par an et en mettant l'accent sur le soutien à l'activité féminine. Le Conseil européen de Stockholm (mars 2001) a réaffirmé cet objectif et l'a complété notamment en visant un taux d'emploi de 50 % pour les personnes âgées de 55 à 64 ans, toujours à l'horizon 2010. Enfin, le sommet de Barcelone (mars 2002) a été l'occasion de préciser davantage les objectifs en matière d'emploi des plus âgés, en mettant cette fois l'accent sur l'allongement de l'activité professionnelle : « *il faudrait chercher d'ici à 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle* ». Selon les conclusions du sommet de Barcelone, les progrès par rap-

port à cet objectif devront être examinés chaque année avant le Conseil européen de printemps.

L'objectif annoncé à Barcelone peut sembler hors de portée compte tenu de la tendance lourde des dernières décennies aux retraits précoces de l'activité. Il suppose un changement important de comportement tant des salariés que des employeurs, voire des pouvoirs publics, qui ne pourra avoir d'effets sensibles dans les statistiques du marché du travail qu'à long terme. Dans ces conditions, la déclaration du Conseil européen peut être analysée d'abord comme un effet d'annonce visant à une prise de conscience et à initier ce changement de comportement. On observera d'ailleurs que, selon la Commission, le relèvement de cinq ans de l'âge moyen de la retraite pourrait être un objectif de plus long terme dans la mesure où, s'il ne s'accompagne pas de droits supplémentaires à pension, il permettrait plus ou moins de stabiliser à l'horizon 2050 le poids des dépenses publiques de pension par rapport au PIB, au sein de l'Union européenne.

1.2 - Les performances actuelles des États membres par rapport aux objectifs quantifiés.

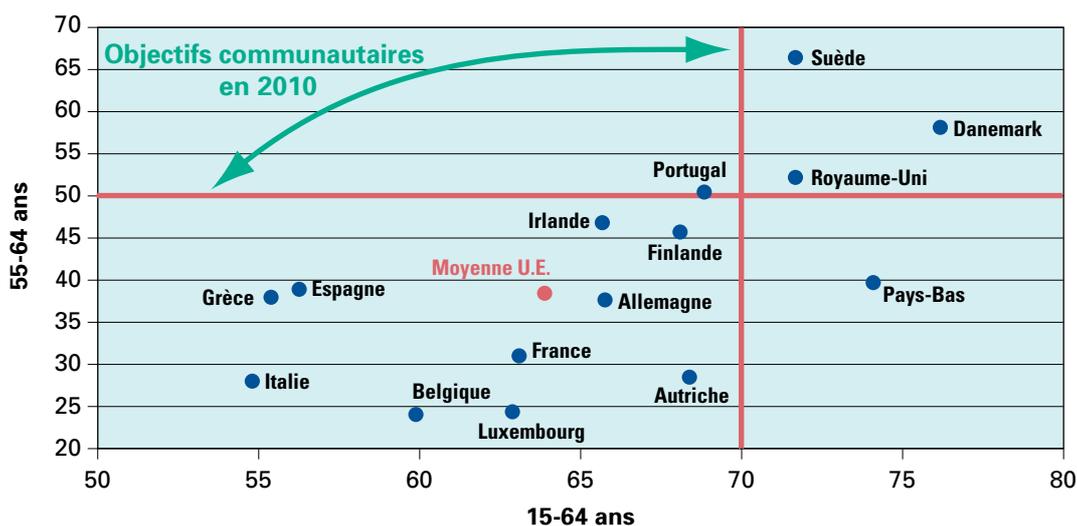
Les objectifs de taux d'emploi fixés à l'horizon 2010 par les autorités européennes sont ambitieux si l'on en juge par les performances actuelles des quinze États membres. En moyenne pour l'Union européenne, le taux d'emploi des 15-64 ans était de 63,9 % en 2001

⁴ Proportion de personnes ayant un emploi au sein de la population considérée.

et celui des 55-64 ans de 38,5 %, soit des écarts à combler d'ici 2010 de 6,1 points pour

l'objectif global de taux d'emploi et de 11,5 points pour le taux d'emploi des plus âgés.

Taux d'emploi (en %) des 15-64 ans et des 55-64 ans au sein de l'Union européenne, en 2001.



Source : enquête européenne sur les forces de travail, 2001, Eurostat.

Même si les objectifs sont relatifs à des moyennes communautaires, il est intéressant d'observer plus précisément les performances de chaque pays, d'une part pour apprécier la diversité des situations en matière d'emploi au sein de l'Union, d'autre part pour repérer les pays qui devront certainement progresser davantage que les autres d'ici 2010.

Seuls le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède ont déjà un taux d'emploi des 15-64 ans supérieur à 70 % et un taux d'emploi des 55-64 ans supérieur à 50 %. Le Portugal est proche de ces seuils et les Pays-Bas se caractérisent par un taux d'emploi global élevé (74,1 % en 2001) mais une part insuffisante des 55-64 ans en emploi (39,6 % en 2001). Pour les dix autres pays membres, les performances en termes d'emploi global et d'emploi des plus âgés sont inférieures, souvent significativement, aux objectifs communautaires pour 2010.

La progression du taux d'emploi global nécessitera notamment une amélioration de la situation sur le marché du travail des 55-64 ans dont les taux d'emploi sont, en général, bien inférieurs à 50 %⁵. En France, ce taux n'était que de 31 % en 2001 et pour quatre autres pays (Belgique, Luxembourg, Italie et Autriche) il était même inférieur à 30 %. Au total, neuf pays n'avaient pas franchi le seuil des 40 % en 2001.

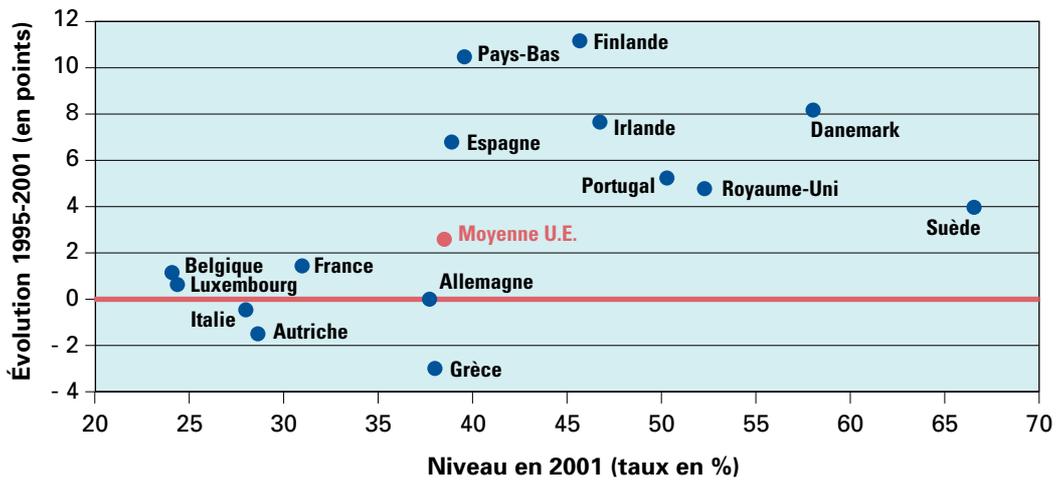
Les tendances des dernières années semblent en tout cas bien orientées puisque le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé entre 1995 et 2001 de 2,6 points dans l'ensemble de l'Union européenne et qu'il n'a baissé sur cette période que dans trois pays,

⁵ Le graphique reliant le taux d'emploi des 15-64 ans et celui des 55-64 ans met en évidence une corrélation positive entre les deux indicateurs, mais la situation néerlandaise montre que de bonnes performances globales d'emploi peuvent cacher des performances médiocres pour les 55-64 ans et le cas irlandais indique a contrario qu'un taux d'emploi des 55-64 ans relativement élevé ne s'accompagne pas nécessairement de bonnes performances globales d'emploi.

en Grèce, en Autriche et en Italie. Cette amélioration générale est plus faible cependant que celle qui a été observée sur la même période pour le taux d'emploi global : celui-ci a

progressé de 4,0 points dans l'ensemble de l'Union européenne et n'a baissé (légèrement) qu'en Autriche.

**Taux d'emploi des 55-64 ans au sein de l'Union européenne.
Niveau en 2001 et évolution entre 1995 et 2001**



Source : enquêtes européennes sur les forces de travail, Eurostat.

L'impact de la conjoncture sur le marché du travail entre 1995 et 2001 ainsi que d'éventuels effets de structure liés à la taille des générations successives⁶ ont pu contribuer à ces évolutions globalement positives mais l'ampleur de la progression du taux d'emploi des 55-64 ans dans certains pays y est le signe manifeste d'un début d'inversion de tendance. En particulier, le taux d'emploi des 55-64 ans a augmenté de plus de 10 points entre 1995 et 2001 aux Pays-Bas et en Finlande, deux pays qui ont mis en œuvre au cours des dernières années des mesures spécifiques pour le maintien en emploi des plus âgés⁷.

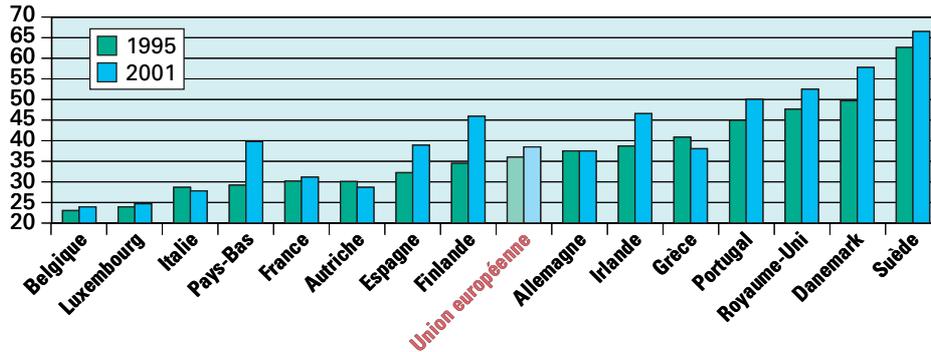
ces trois pays, ce sont principalement dans les États membres les moins performants en 1995 que les hausses du taux d'emploi des 55-64 ont été les plus faibles entre 1995 et 2001, alors qu'elles ont été supérieures à 4 points dans les quatre pays déjà les plus performants en 1995 (Portugal, Royaume-Uni, Danemark et Suède).

Les Pays-Bas et la Finlande ont ainsi rattrapé leur retard au sein de l'Union européenne puisque, contrairement à la situation de 1995, le taux d'emploi des 55-64 ans y est supérieur à la moyenne communautaire en 2001. C'est le cas également, dans une moindre mesure, pour l'Espagne. Mais, en dehors de

⁶ En 1995, les générations âgées de 55-64 ans correspondaient à celles nées entre 1931 et 1940 alors qu'en 2001 il s'agit des générations nées entre 1937 et 1946, comprenant en particulier toutes les générations creuses de la seconde guerre mondiale. Compte tenu de la décroissance des taux d'emploi par âge entre 55 ans et 64 ans, les différences de taille des générations concernées influent sur le taux d'emploi des 55-64 ans, sans que nous ayons pu mesurer ici cet effet.

⁷ Cf. Questions retraite n° 2002-47, déjà cité.

Taux d'emploi (en %) des 55-64 ans au sein de l'Union européenne, en 1995 et en 2001.
(Pays classés par taux d'emploi des 55-64 ans en 1995 croissant)

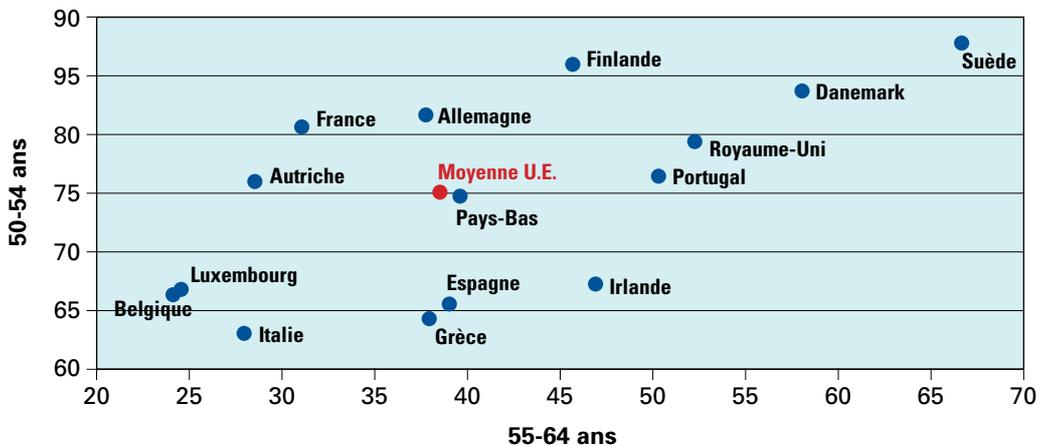


Source : enquêtes européennes sur les forces de travail, Eurostat.

La croissance globale du taux d'emploi des 55-64 ans entre 1995 et 2001 s'est ainsi accompagnée d'une dispersion plus grande des

performances des quinze États membres en la matière.

Taux d'emploi (en %) des 50-54 ans et des 55-64 ans au sein de l'Union européenne, en 2001



Source : enquête européenne sur les forces de travail 2001, Eurostat.

La participation au marché du travail des salariés âgés de 55 à 64 ans est conditionnée par la proportion d'individus employés dans la tranche d'âge juste inférieure, dans la mesure où les embauches à partir de 55 ans sont relativement rares. De fait, il existe une corrélation positive entre le taux d'emploi des 50-54 ans et celui des 55-64 ans.

tion suffisante pour assurer un maintien en emploi élevé des 55-64 ans, comme l'illustre le cas de la France. *A contrario*, l'Irlande se caractérise par un taux d'emploi des 55-64 ans relativement important, malgré un taux d'emploi dans la tranche d'âge inférieure bien plus faible que la moyenne communautaire.

Cependant, une forte présence des 50-54 ans sur le marché du travail n'est pas une condi-

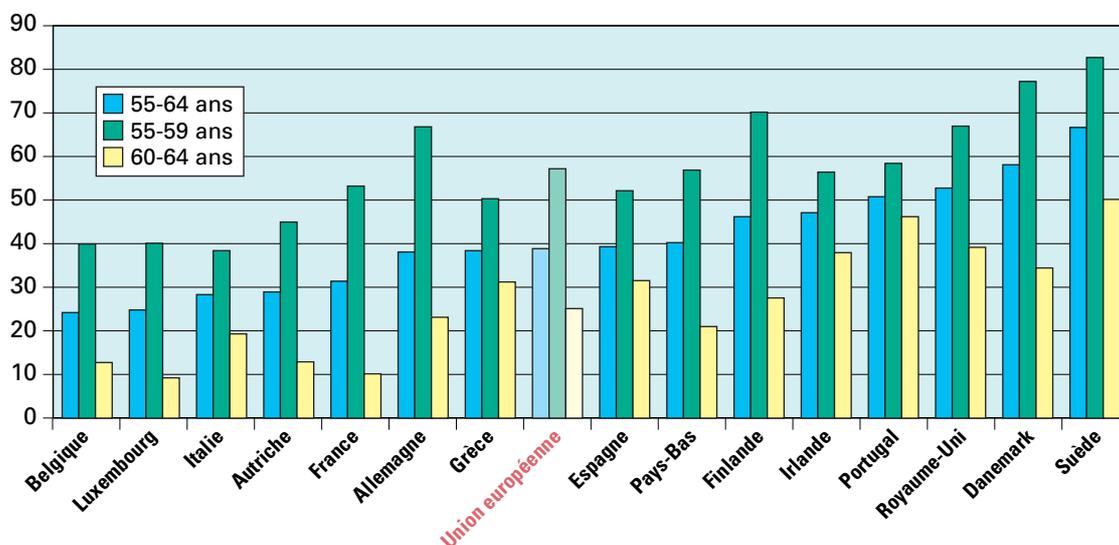
La chute des taux d'emploi à partir de 55 ans est ainsi plus ou moins accentuée selon les

pays. Une analyse fine nécessiterait de disposer de taux d'emploi par âge⁸. À défaut, la comparaison du taux d'emploi des 55-59 ans et du taux d'emploi des 60-64 ans est déjà riche d'enseignements.

En 2001, pour l'ensemble de l'Union européenne, les taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans étaient respectivement de 57,1 % et 24,7 %, soit un écart de 32,4 points. Cet écart souligne la fréquence des modifi-

cations de situation par rapport au marché du travail aux alentours de 60 ans. La baisse des taux d'emploi entre 55-59 ans et 60-64 ans, observée en 2001, est particulièrement accentuée en France, tant en valeur relative (- 81 %) qu'en valeur absolue (- 42,5 points). Elle dépasse 40 points également en Allemagne, en Finlande et au Danemark, alors qu'elle est inférieure à 20 points en Grèce, en Italie, en Irlande et surtout au Portugal (-12,2 points).

Taux d'emploi des 55-64 ans et, plus précisément, des 55-59 ans et des 60-64 ans au sein de l'Union européenne, en 2001 (en %).
(Pays classés par taux d'emploi des 55-64 ans croissant)



Source : enquête européenne sur les forces de travail 2001, Eurostat.

N.B. : Estimations de l'auteur pour les taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans aux Pays-Bas.

Aussi, des taux d'emploi pour les 55-64 ans proches entre pays masquent parfois des situations nationales très contrastées, avant et après 60 ans. C'est par exemple le cas de l'Allemagne et de la Grèce, le premier pays affichant en 2001, par rapport à l'autre, un taux d'emploi des 55-59 ans supérieur de 16,5 points mais un taux d'emploi des 60-64 ans plus faible de 7,9 points.

De même, de bonnes performances pour l'indicateur communautaire de référence, à sa-

voir le taux d'emploi des 55-64 ans, peuvent être dues plutôt à une forte participation des 55-59 ans sur le marché du travail, comme en Finlande, ou à une faible baisse des taux d'emploi après 60 ans, comme au Portugal. A l'inverse, de médiocres performances peuvent s'expliquer d'abord par une faible présence dans l'emploi des 55-59 ans, comme

⁸ Cf. Questions retraite n° 2002-51, précédemment cité, dans lequel de telles données sont présentées mais relatives au milieu des années 1990.

en Italie, ou une forte chute des taux d'emploi après 60 ans, comme en France ou en Allemagne. Globalement cependant, les mauvaises et les bonnes performances ont tendance à se cumuler : la plupart des pays, dont le taux d'emploi des 55-64 ans est inférieur à la moyenne de l'Union européenne, affichent des taux d'emploi des 55-59 ans et des 60-64 ans plus faibles que les moyennes communautaires et inversement.

Le deuxième objectif européen pour 2010 en matière d'activité des plus âgés, consistant à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse l'activité professionnelle au sein de l'Union, est plus délicat à appréhender dans la mesure où l'âge moyen de retrait d'activité n'est pas un indicateur statistique usuel relatif au marché du travail, contrairement au taux d'activité. Se posent alors des problèmes méthodologiques pour estimer ce type d'indicateur et en suivre ensuite les évolutions au cours du temps.

Dans ce contexte et sur la base d'une méthodologie mise au point par l'O.C.D.E.⁹, Eurostat a estimé un indicateur d'âge moyen de retrait du marché du travail sur la période 2000-2001 pour chaque État membre de l'Union européenne.

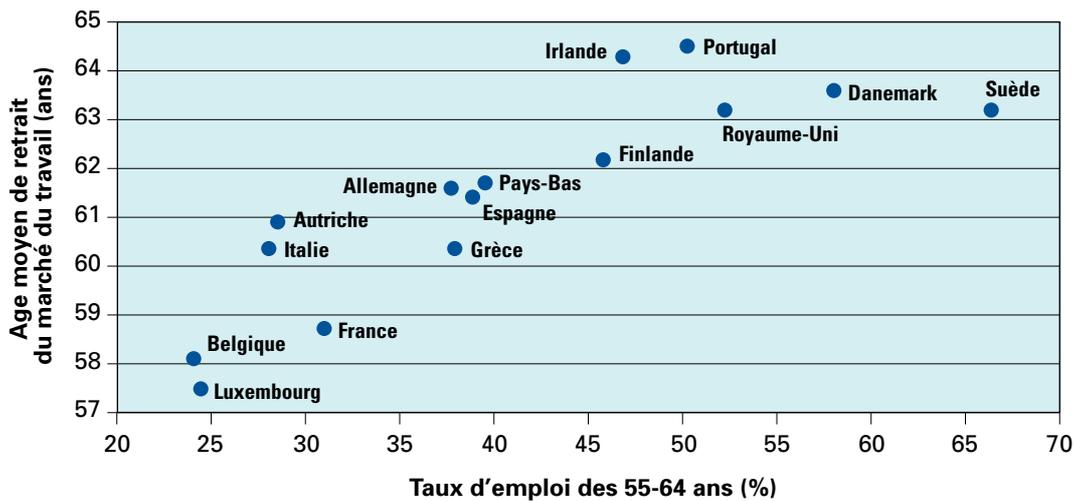
Il apparaît une forte corrélation entre le taux d'emploi des 55-64 ans et l'âge moyen de retrait du marché du travail. Cependant, les deux indicateurs sont loin d'être équivalents : les taux d'emploi des 55-64 ans sont très proches en Allemagne et en Grèce mais l'âge moyen de retrait du marché du travail est sensiblement plus élevé en Allemagne (61,6 ans) qu'en Grèce (60,4 ans) ; inversement, l'âge moyen de retrait du marché du travail

serait le même au Royaume-Uni et en Suède (63,2 ans), alors que le taux d'emploi des 55-64 ans est plus faible au Royaume-Uni qu'en Suède, de 13,8 points. De même le Portugal et l'Irlande seraient les deux pays de l'Union européenne où l'âge moyen de retrait du marché du travail serait le plus élevé (respectivement 64,5 ans et 64,3 ans), alors que les taux d'emploi des 55-64 ans y sont plus faibles qu'au Royaume-Uni, au Danemark et en Suède.

En effet, la méthodologie utilisée pour estimer les âges moyens de retrait du marché du travail prend en compte une plage d'âge possible plus large que 55-64 ans (*a priori* 45-80 ans) et les écarts précédents peuvent être dus en partie à des comportements d'activité différents selon les pays avant 55 ans et après 64 ans. Ainsi, l'âge moyen de retrait du marché du travail est le plus élevé, au sein de l'Union européenne, dans les deux pays où le taux d'emploi des 65-69 ans est également le plus élevé (28,4 % au Portugal et 15,0 % en Irlande en 2001, contre 6,8 % pour la moyenne communautaire). Inversement, les trois pays où l'âge moyen de retrait du marché du travail est inférieur à 60 ans (Luxembourg, Belgique et France) sont également ceux pour lesquels le taux d'emploi des 65-69 ans est le plus faible au sein de l'Union (respectivement 3,4 %, 3,0 % et 2,1 %).

⁹ Cf. le document de l'O.C.D.E. référencé DEELSA/ELSA/WD (2001) 2 du 11 janvier 2002, « Labour market and social policy - occasional papers n° 49 / Age of withdrawal and social policy from the labour force in OECD countries », Peter Scherer. L'âge moyen de retrait d'activité est estimé à partir des taux d'activité par âge selon une méthode d'estimation dynamique par cohorte contrairement à la méthode statique simple utilisant des données en coupe (une année donnée) ; en effet, avec la méthode statique, un écart de taux d'activité entre les âges a et $a + 1$ observé une année donnée peut être dû en partie à une différence de comportement entre les générations successives d'âge a et $a + 1$.

Taux d'emploi des 55-64 ans en 2001 et âge moyen de retrait du marché du travail en 2000/2001, au sein de l'Union européenne.



Source : Eurostat.

Selon les estimations d'Eurostat, la moyenne non pondérée des âges moyens de retrait du marché du travail des quinze États membres était de 61,4 ans pour les années 2000-2001.

Un calcul plus juste devrait au moins tenir compte des tailles des populations nationales concernées mais ne devrait pas remettre en cause cet ordre de grandeur. Celui-ci suggère que l'objectif fixé à Barcelone (mars 2002) est sans doute plus ambitieux que celui de Stockholm (mars 2001) ; le décalage d'environ 5 ans d'ici à 2010 de l'âge moyen effectif de retrait du marché du travail porterait cet indicateur à au moins 65 ans, soit un niveau compatible *a priori* avec un taux d'emploi des 55-64 ans significativement plus grand que 50 %¹⁰.

Aussi, si la plupart des États membres indiquent dans leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions qu'ils sont résolus à contribuer à la réalisation de l'objectif de Stockholm, peu mentionnent l'objectif de Barcelone.

1.3 - Les objectifs de chaque État membre en matière d'emploi des plus âgés.

Quelles que soient leurs performances actuelles en matière d'emploi, tous les États membres indiquent vouloir intensifier leurs efforts pour relever davantage les taux d'emploi, en particulier celui des 55-64 ans. Ainsi, la Suède, dont le taux d'emploi des 55-64 ans est le plus élevé au sein de l'Union européenne et nettement supérieur à 50 %, observe que l'offre de main-d'œuvre âgée y a décliné au cours de la dernière décennie et

¹⁰ Surtout si les taux d'emploi après 64 ans restent faibles. Pour fixer les idées, avec des cohortes de même taille et de même comportement d'activité, dans l'hypothèse où tout le monde travaille avant 55 ans, un taux d'emploi des 55-64 ans de 50 % correspond à un âge moyen de retrait de l'emploi de 60 ans pour la moitié des travailleurs (ceux qui ont quitté leur emploi entre 55 et 64 ans) et, pour que l'âge moyen de retrait de l'emploi soit de 65 ans, l'autre moitié des travailleurs devrait quitter son emploi à 70 ans en moyenne ! À la limite près toutefois qu'on assimile ici « âge moyen de retrait du marché du travail » et « âge moyen de retrait de l'emploi », alors qu'*a priori*, selon les estimations d'Eurostat, les chômeurs qui recherchent effectivement un emploi n'ont pas quitté le marché du travail.

déplore qu'en 2001, 55 % *seulement* de la population suédoise âgée de 60 à 64 ans participaient au marché du travail.

Cependant, seuls trois pays se sont fixés des objectifs chiffrés en matière d'emploi des plus âgés : les Pays-Bas, la Finlande et l'Italie. Or, les Pays-Bas et la Finlande sont les pays où le taux d'emploi des 55-64 ans a le plus progressé entre 1995 et 2001 et affichent aujourd'hui des performances supérieures à la moyenne européenne (mais inférieures à 50 %) ; *a contrario*, l'Italie est à la traîne dans ce domaine et est l'un des rares pays où le taux d'emploi des 55-64 ans a baissé entre 1995 et 2001.

À l'instar de l'Union européenne, la Finlande et l'Italie affichent des objectifs chiffrés de taux d'emploi des 55-64 ans pour 2010, respectivement 55 % et 40 %. Par rapport aux statistiques d'Eurostat pour l'année 2001, ces objectifs signifient une hausse du taux d'emploi des 55-64 ans de l'ordre de 10 points dans les deux pays. Les Pays-Bas se sont fixés un objectif globalement moins contraignant à l'horizon 2010 mais sont plus exigeants sur la façon d'y parvenir puisqu'ils visent à augmenter chaque année le taux d'emploi des 55-64 ans de 0,75 point (et ceci depuis 1999) ; compte tenu du taux actuel, le seuil des 50 % ne devrait toutefois pas être atteint en 2010¹¹.

Enfin, le Royaume-Uni, dont le taux d'emploi des 55-64 ans dépasse déjà 50 %, n'annonce pas d'objectifs chiffrés mais vise à réduire les écarts de taux d'emploi au profit des populations les moins bien insérées sur le marché du travail. En particulier, le gouvernement anglais a fixé un engagement de service public (*Public Service Agreement Target*)

pour réduire d'ici 2004 l'écart entre le taux d'emploi des personnes âgées de 50 ans jusqu'à l'âge *normal* de la retraite¹² et le taux d'emploi global, dans le prolongement de la tendance des dernières années.

L'annonce d'un objectif chiffré au niveau national engage davantage le pays à mettre en œuvre des mesures efficaces de soutien à l'emploi des plus âgés et marque une volonté politique affirmée en ce sens. Au contraire, la définition d'objectifs globaux, au niveau communautaire, pourrait conduire certains pays à s'appuyer davantage sur les performances des autres que sur les leurs, même si la référence à la moyenne européenne est *in fine* un stimulant pour chacun à faire suffisamment d'efforts pour s'en approcher. Le risque d'un tel comportement pourrait exister notamment pour les pays où le taux d'emploi des 55-64 ans dépasse déjà aujourd'hui 50 %, ce que semble démentir l'exemple du Royaume-Uni.

Force est toutefois de constater que la plupart des États membres exposent, dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions, des mesures, voire de bonnes intentions, et plus rarement des résultats. Ainsi, la Commission fait observer que « *l'on ne dispose généralement pas d'études d'impact* » pour les mesures relatives à l'objectif n° 5, qui vise à offrir des incitations efficaces à l'activité des travailleurs les plus âgés.

¹¹ Le taux d'emploi des 55-64 ans aux Pays-Bas était, en 2001, de 39,6 % selon Eurostat (cf. *supra*) mais seulement de 34 % selon Statistics Netherlands.

¹² Soit 65 ans pour les hommes et 60 ans pour les femmes.

2. Les mesures prises par les États membres pour favoriser l'emploi des plus âgés.

Le recensement des mesures, décrites par chaque État membre dans son rapport de stratégie nationale sur les pensions en réponse à l'objectif communautaire n° 5, permet de les classer en deux catégories principales : d'une part, les mesures visant à réformer les systèmes de retraite et les dispositifs de retrait précoce du marché du travail, d'autre part, les mesures de politique de l'emploi visant à favoriser l'embauche et le maintien en emploi des salariés les plus âgés. La première catégorie de mesure entre naturellement dans le cadre de l'objectif n° 5, qui se réfère aux réformes des systèmes de retraite anticipée ou non « *en complément des politiques du marché du travail* », alors que la seconde catégorie de mesure n'est pas spécifique à la réalisation de cet objectif. Les mesures de politique de l'emploi contribuent également à la réalisation de l'objectif communautaire n° 4, qui consiste à « *parvenir à un niveau d'emploi élevé, grâce, si nécessaire, à des réformes globales du marché du travail (...)* ». De fait, certaines des mesures de politique de l'emploi ciblées sur les individus les plus âgés sont décrites dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions dans le cadre de l'objectif n° 4. Enfin, la frontière entre les réformes des systèmes de retraite anticipée ou non et les mesures de politique de l'emploi est artificielle dans la mesure où, par exemple, la limitation du nombre de bénéficiaires des dispositifs de retrait précoce du marché du travail peut passer par des mesures d'aide au retour à l'emploi des plus âgés.

Les dispositions décrites ci-après sont mises en avant par les États membres dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions, en réponse à l'objectif communautaire n° 5. Il ne s'agit évidemment pas d'une énumération exhaustive des réformes entreprises dans ce domaine au sein de l'Union européenne : d'une part, des pays ont pu passer sous silence des dispositifs qu'ils n'ont pas jugés suffisamment significatifs ou trop récents pour figurer dans leur rapport, d'autre part, toutes les mesures décrites dans les rapports n'ont pu être recensées ici. C'est le cas notamment pour les mesures de politique de l'emploi, qui peuvent être développées en dehors de la réponse apportée par chaque État membre à l'objectif communautaire n° 5¹³. Il s'agit avant tout ici de mettre en avant la diversité des pratiques nationales.

2.1 - L'exposé des problèmes actuels

En préambule à la description des mesures qu'ils mettent (ou comptent mettre) en œuvre pour favoriser l'activité des travailleurs les plus âgés en réponse à l'objectif n° 5, certains gouvernements rappellent la situation actuelle de cette catégorie de la population dans leur pays et en exposent les principales raisons.

Le constat général est l'importance du nombre des individus qui quittent le marché du travail avant l'âge *normal* de départ à la retraite, comme le suggère la relative faiblesse des âges moyens de retrait du marché du travail présentés plus haut. Ce serait le cas, par

¹³ Ces mesures peuvent être présentées dans le cadre de la réponse à l'objectif n° 4, relatif au relèvement des taux d'emploi, et, surtout, dans le cadre des Plans nationaux d'action en faveur de l'emploi (P.N.A.E.).

exemple, de 86 % des Finlandais concernés, dont les 3/4 perçoivent une pension entre 60 et 64 ans, ou des 2/3 des Irlandais parmi ceux qui ont récemment quitté le marché du travail.

Sont évidemment mis en cause les différents dispositifs de retrait précoce du marché du travail, que ce soit dans le cadre de la préretraite, de l'invalidité ou du chômage. 300 000 Français bénéficiaient ainsi en 2000 d'une cessation anticipée d'activité dans le cadre d'une préretraite publique, d'une préretraite gérée par les partenaires sociaux ou d'une préretraite d'entreprise, auxquels il convient d'ajouter les chômeurs âgés qui peuvent se retirer du marché du travail tout en conservant un revenu de remplacement jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de 60 ans. En Belgique, 85 % environ des travailleurs quitteraient le marché du travail par le biais de l'invalidité, de la préretraite ou du chômage. En Suède, 41 % des 60-64 ans bénéficiaient, en 2000, d'une pension d'invalidité ou étaient en congé maladie de longue durée (33 % en 1990).

Les systèmes de retraite eux-mêmes peuvent inciter les salariés à quitter précocement le marché du travail. La France notamment en fait le constat pour son propre système de retraite, à différents niveaux : « *dès lors qu'ils remplissent cette condition [avoir accompli 40 années de carrière], les salariés du secteur privé sont faiblement incités à poursuivre leur activité* », « *les régimes spéciaux de salariés ne prévoient pas de mécanisme incitatif à la poursuite d'activité des travailleurs âgés* », « *lors de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982, les possibilités de cumul entre un emploi et une retraite ont été restreintes* », enfin les autorités françaises rappellent les conditions strictes attachées aux retraites progressives.

La Grèce et la Suède mettent en avant les effets désincitatifs au travail liés à l'existence d'une pension minimum.

En Grèce, des pensions minimums élevées, alliées à de faibles durées de cotisation, conduisent au même niveau de pension que les cotisations aient été versées pendant 15 ou 23 ans, ce qui n'incite pas les salariés âgés, dont la durée de carrière est faible, à travailler au-delà de l'âge minimum de liquidation des droits à la retraite¹⁴.

Les Suédois insistent plus généralement sur les conséquences négatives des effets marginaux (*marginal effects*) liés à tous les dispositifs de solidarité, tels que les pensions minimums ou les prestations sous condition de ressources : le gain financier net de la poursuite d'une activité peut être très faible, voire négatif, si les revenus supplémentaires liés au travail génèrent peu de droits supplémentaires à la retraite ou s'ils conduisent à dépasser le seuil des ressources donnant droit à prestation. Ainsi, la pension garantie dans le nouveau système de retraite suédois implique que, pour les salariés qui ont accumulé peu de droits à la retraite, des années de cotisations supplémentaires ne se traduisent pas nécessairement par un niveau de pension plus élevé.

L'approche des effets marginaux liés au système de retraite consiste à comparer les revenus nets globaux d'un individu selon qu'il poursuit son activité ou qu'il liquide ses droits à la retraite : plus les écarts de revenus sont faibles et plus l'individu aura tendance

¹⁴ On peut ainsi lire dans le rapport grec de stratégie nationale sur les pensions : « *for someone in this position to continue to work beyond the earliest possible retirement date would be a purely altruistic contribution to society as a whole* ».

à vouloir liquider ses droits à la retraite plutôt que continuer à travailler. Or ces écarts dépendent non seulement des droits à la retraite mais aussi, entre autres, des systèmes d'imposition, puisque la comparaison est relative aux revenus nets. C'est ainsi que les autorités portugaises font observer que « *la structure d'impôts existante peut contribuer à favoriser le passage à la situation de retraite, car les pensions sont l'objet d'importantes réductions fiscales et ne sont pas l'objet de cotisation à la sécurité sociale, conditions qui ne se vérifient pas relativement aux travailleurs actifs* ».

Enfin, parmi les autres explications aux retraits précoces du marché du travail, outre les motifs propres aux employeurs de se séparer de leurs salariés âgés et qui entrent plutôt dans le cadre de l'objectif communautaire n° 4, on mentionnera les conséquences de l'instabilité des systèmes de retraite, d'autant plus grande aujourd'hui que des réformes sont annoncées. Les autorités grecques considèrent qu'il s'agit, dans leur pays, de l'une des principales raisons aux liquidations précoces des droits à la retraite. Les incertitudes sur l'avenir du système de retraite et sur la stabilité des règles actuelles conduiraient les assurés à liquider au plus tôt leurs droits, avant que ceux-ci ne soient revus à la baisse.

2.2 - Les réformes des dispositifs de retrait anticipé d'activité pour les rendre moins attractifs

La plupart des États membres cherchent à limiter le nombre des bénéficiaires des dispositifs de retrait anticipé du marché du travail, comme les y invite d'ailleurs l'objectif n° 5 : « *veiller à ce que (...) les travailleurs ne soient pas encouragés à partir en retraite*

anticipée ». C'est en tout cas un préalable à une réforme du système de retraite visant à allonger la durée de l'activité professionnelle.

La nature des dispositifs visés renvoie naturellement aux formes les plus fréquentes de retrait anticipé du marché du travail, qui se sont développées dans chaque pays¹⁵ : pré-retraite (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, France et Pays-Bas), invalidité (Allemagne, Autriche, Danemark, Luxembourg, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède) ou chômage (France, Finlande et Pays-Bas).

On notera que, dans plusieurs pays, la pré-retraite ne correspond pas nécessairement à des dispositifs spécifiques mais reflète la possibilité de liquider les droits à la retraite avant l'âge *normal*. Aussi, certaines des mesures décrites ci-après correspondent en fait à une réforme du système de retraite, conduisant par exemple à relever l'âge minimum de la retraite.

La panoplie des mesures prises pour limiter le nombre des bénéficiaires des dispositifs de retrait anticipé du marché du travail est large au sein des quinze États membres. La mesure la plus radicale est évidemment la suppression des dispositifs. D'autres mesures visent à en renforcer les contraintes d'accès ou à en diminuer les avantages pour les bénéficiaires. D'autres encore visent à en favoriser les sorties et mettent l'accent sur le retour à l'emploi.

¹⁵ Sont indiqués, entre parenthèses et par ordre alphabétique, les pays qui annoncent, dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions en réponse à l'objectif n° 5, avoir mis en œuvre des mesures de restriction à l'accès du dispositif cité de retrait anticipé du marché du travail.

Tableau synoptique des réformes relatives aux dispositifs de retrait anticipé d'activité au sein de l'Union européenne.

Type de mesure	Pays														
	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
• Suppression				X		X									
• Restriction à l'entrée	X	X	X				X						X		
• Intérêt financier réduit pour le bénéficiaire ⁽¹⁾												X			
• Incitation au retour à l'emploi			X				X					X		X	
• Incitation à l'emploi en garantissant les droits sociaux			X							X		X			X

⁽¹⁾ Hors l'instauration de décotes sur le niveau des prestations (cf. 2.3).

N.B. : Le tableau ne mentionne que les réformes, classées par nature et par pays, qui sont décrites dans la présente étude. Il ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

Parmi les pays, qui ont mis en œuvre des mesures radicales de suppression de dispositifs de retrait précoce du marché du travail, figurent notamment le Danemark et la Finlande. Ainsi, le régime de retraite pré-anticipée danois, consistant en une indemnité transitoire pour les personnes de 50 à 59 ans qui avaient perdu leur emploi et qui avaient cotisé au régime des allocations chômage pendant au moins 30 ans, n'accepte plus de nouveaux bénéficiaires depuis 1996 et sera totalement supprimé d'ici à 2006. De même, selon l'accord de 2001 sur les pensions, les Finlandais ont décidé de supprimer, progressivement de 2009 à 2014, le régime de pension de chômage, qui permet aux chômeurs de partir à la retraite à 60 ans en percevant des prestations de chômage prolongées pendant 5 ans maximum, et de mettre fin au régime individuel de retraite anticipée pour invalidité¹⁶ à la fin de l'année 2003.

Les dispositions, qui visent à renforcer les contraintes d'accès aux dispositifs de retrait anticipé du marché du travail ou à en diminuer les avantages pour leurs bénéficiaires, pren-

nent diverses formes.

Plusieurs pays ont décidé de resserrer les conditions d'entrée dans leurs dispositifs de retrait anticipé du marché du travail. C'est le cas, par exemple, de la France, où les pouvoirs publics ont réduit le volume des subventions publiques aux préretraites A.S.F.N.E. pour en limiter le nombre, du Portugal, où un meilleur contrôle du *Service de Vérification d'Incapacités* doit se traduire par une baisse du nombre des invalides, de l'Autriche, qui a relevé l'âge minimum de la retraite anticipée dans le cadre de la réforme 2000 des pensions, de l'Allemagne, où les âges pivots des différents dispositifs de retraite anticipée sont progressivement portés à 65 ans, ou encore de la Belgique, qui a renforcé depuis 1997 les conditions de durée de carrière minimale permettant d'accéder à la retraite dès 60 ans et où les droits à pension complémentaire ne pourront plus être liquidés avant l'âge de 60 ans.

¹⁶ Early disability pension ou disability pension granted on alleviated conditions.

Les avantages des dispositifs de retraite anticipée pour leurs bénéficiaires ont parallèlement tendance à se réduire, en particulier les avantages financiers : le traitement fiscal favorable du régime néerlandais de retraite anticipée est ainsi progressivement supprimé et, comme nous le verrons, l'instauration de décotes sur le niveau de la pension en cas de départ en retraite anticipée (avant l'âge *normal*) a tendance à se généraliser.

De plus, des mesures sont prises ou sont envisagées pour inciter les bénéficiaires de dispositifs de retrait anticipé du marché du travail à reprendre un emploi. Ainsi, depuis avril 2002, les services de l'emploi et les services délivrant des prestations sociales sont regroupés au Royaume-Uni dans le cadre du *Jobcenter Plus*. Cette nouvelle organisation doit permettre de renforcer la politique active de l'emploi en direction non plus des seuls chômeurs mais aussi, notamment, des bénéficiaires d'allocation d'invalidité, dont une proportion importante est âgée de plus de 50 ans. Aux Pays-Bas, en France ou en Belgique, les dispenses de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés sont remises en question : le gouvernement néerlandais projette de rétablir l'obligation de chercher du travail pour les bénéficiaires d'allocations chômage âgées d'au moins 57 1/2 ans ; en France, une décision récente de l'Unedic prévoit un resserrement de l'accès à la dispense de recherche d'emploi dont bénéficient également les chômeurs âgés d'au moins 57 1/2 ans (55 ans dans certaines conditions) ; enfin, en Belgique, la dispense d'inscription comme demandeur d'emploi des chômeurs âgés de plus de 50 ans a été adaptée en 2002 et, parallèlement, les services de l'emploi assurent un accompagnement spécifique des demandeurs d'emploi de cette tranche d'âge.

La reprise d'un emploi peut cependant être synonyme de pertes ultérieures de droits à prestations sociales, ce qui n'incite pas les bénéficiaires de dispositifs de retrait anticipé de l'activité à vouloir se réinsérer sur le marché du travail. Pour pallier cet effet, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité en Suède, depuis le 1^{er} janvier 2000, peuvent reprendre un emploi tout en conservant leurs droits à l'invalidité, ceci pendant trois ans. Dans le même ordre d'idée, une mesure, adoptée en 2001 en Belgique, vise à maintenir les droits à pension de chômeurs âgés ou d'invalides sur la base de leur ancien salaire, lorsque ces personnes acceptent un nouvel emploi moins bien rémunéré, ceci pour éviter la baisse de la pension calculée sur la base des derniers revenus d'activité.

Des mesures analogues de garantie de droits à la retraite ont été prises dans d'autres pays pour inciter les salariés à renoncer au bénéfice d'une retraite anticipée. Ainsi, le gouvernement néerlandais a décidé d'introduire une loi permettant aux salariés âgés, qui accepteraient une baisse de leur rémunération, de ne pas subir une diminution trop importante de leurs droits à pension supplémentaire, lesquels sont généralement calculés sur la base des derniers salaires. Le gouvernement italien a également adopté une mesure de garantie de droits à la retraite pour inciter les salariés âgés à renoncer au bénéfice d'une pension d'ancienneté, face aux incertitudes sur l'avenir du système de retraite : ceux qui remplissent les conditions d'âge et de durée d'assurance pour bénéficier d'une telle pension peuvent demander à leur caisse de retraite de leur garantir le maintien de leurs droits selon la loi actuelle, afin de les couvrir contre toute modification législative ultérieure qui pourrait leur être défavorable.

Une autre façon d'inciter les salariés à renoncer au bénéfice d'une retraite anticipée ou les bénéficiaires de dispositifs de retrait précoces du marché du travail à accepter de reprendre un emploi est d'accroître les revenus nets associés à l'activité. Ces mesures seront évoquées dans le cadre plus large des aides financières à l'embauche ou au maintien en emploi, dont peuvent bénéficier les salariés âgés.

2.3 - Les réformes des systèmes de retraite pour en accroître la flexibilité.

Les principales orientations de réforme des systèmes de retraite, qui répondent à l'objectif communautaire n° 5, consistent à rele-

ver les âges effectifs de départ à la retraite, dans le prolongement des mesures visant à limiter le nombre des bénéficiaires de dispositifs de départ anticipé du marché du travail, et à favoriser une plus grande flexibilité en matière de départ à la retraite.

Ces deux orientations ne sont pas indépendantes l'une de l'autre : la première peut se traduire par un élargissement vers le haut des âges possibles de départ à la retraite et la seconde consiste entre autres à mieux moduler le niveau de la pension autour de l'âge *normal* de la retraite, ce qui, par rapport à la situation antérieure, conduit en général à diminuer davantage le niveau de la pension avant l'âge *normal* et à l'augmenter davantage après.

Tableau synoptique des réformes relatives aux systèmes de retraite au sein de l'Union européenne.

Type de mesure	Pays														
	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
• Age <i>normal</i> de la retraite relevé	X	X	X			X								X	
• Age maximum de la retraite relevé														X	X
• Instauration de décotes et surcotes	X	X	X			X				X				X	X
• Cumul illimité emploi-retraite ⁽¹⁾														X	X
• Retraite progressive	X	X		X	X	X									

⁽¹⁾ En dehors de l'Espagne, tous les États membres autorisent des formules de cumul entre une pension de retraite complète et un revenu d'activité, mais souvent assorties de conditions contraignantes.

N.B. : Le tableau ne mentionne que les réformes, classées par nature et par pays, qui sont décrites dans la présente étude. Il ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

Le relèvement des âges effectifs de départ à la retraite passe notamment, dans plusieurs pays de l'Union européenne, par le relèvement des âges légaux (âge minimum, âge *normal* ou âge maximum) de départ à la retraite¹⁷. Ce type de mesure peut s'inscrire

dans le cadre des réformes visant à restreindre l'accès aux dispositifs de retraite anticipée et a déjà été évoqué pour l'Allemagne, où les âges pivots des différents dispositifs de re-

¹⁷ Cf. *Questions retraite n° 2002-51, précédemment cité.*

traite anticipée sont progressivement portés à 65 ans.

En particulier, l'âge *normal* de départ à la retraite des femmes allemandes rejoindra celui des hommes (65 ans) en 2004. La Belgique, le Royaume-Uni et l'Autriche ont également décidé de relever progressivement l'âge *normal* de départ à la retraite des femmes jusqu'à 65 ans (respectivement d'ici 2009, 2020 et 2033) pour l'aligner sur celui des hommes. Dans leur rapport de stratégie nationale sur les pensions, les autorités finlandaises rappellent également qu'au cours des années 1990, elles ont progressivement relevé l'âge de départ à la retraite dans le secteur public, de 63 à 65 ans, pour l'aligner sur celui des salariés du secteur privé.

Dans ce contexte, le Danemark fait figure d'exception puisqu'en 1999, il y a été décidé d'abaisser l'âge *normal* de la retraite du système public de 67 à 65 ans à partir du 1^{er} janvier 2004. La portée de cette mesure doit toutefois être relativisée puisqu'elle consiste finalement à aligner l'âge *normal* de la retraite au Danemark sur celui de la plupart des pays industrialisés (65 ans) et parce que l'âge moyen de retrait du marché du travail y est bien inférieur à l'âge *normal*¹⁸, compte tenu du dispositif de préretraite volontaire (*voluntary early-retirement pay* ou VERP) ouvert à partir de 60 ans. Nous verrons que, parallèlement à la baisse de l'âge *normal* de départ à la retraite, des incitations financières à ne pas entrer dans le dispositif VERP ont été instaurées par les autorités danoises.

Dans le but d'allonger la durée de l'activité professionnelle, la Suède et le Royaume-Uni ont décidé de reculer l'âge maximum de départ à la retraite. Dans le cas de la Suède, où cet âge a été récemment décalé de 65 à 67 ans,

il s'agit notamment de supprimer la référence à la norme sociale de 65 ans, sachant que l'allongement de l'espérance de vie en bonne santé devrait s'accompagner d'un allongement de la durée de vie active¹⁹. Les Anglais vont plus loin dans cette logique puisqu'à partir d'avril 2010, il n'y aura plus de limite d'âge pour la liquidation différée des droits à la retraite, alors qu'actuellement la période maximale de prorogation est de 5 ans (par rapport à 60 ans pour les femmes et 65 ans pour les hommes).

Le relèvement des âges légaux de départ à la retraite et, en particulier, l'élargissement vers le haut des âges possibles de liquidation s'accompagnent d'une plus grande modulation du montant de la pension en fonction de l'âge de départ à la retraite.

C'est en particulier le cas dans les nouveaux systèmes de retraite italien et suédois, basés sur les comptes notionnels et dans lesquels la notion d'âge *normal* de départ à la retraite tend à disparaître au profit d'une plus grande liberté de choix laissée à l'individu pour décider du moment où il liquide ses droits à la retraite au sein d'une plage d'âges et avec quel niveau de pension²⁰. Le lien actuariel entre le montant des cotisations versées pendant la vie active et les prestations reçues pendant la période de retraite se traduit en

¹⁸ 61,5 ans en 2000 selon Statistics Denmark, 63,6 ans (cf. *supra*) selon Eurostat.

¹⁹ « The age 67 rule may serve a psychological purpose by weakening the image of 65 as the mandatory point for retirement : given that average life expectancy is increasing and health improving, the number of years in working life should also grow ».

²⁰ De nombreux numéros de *Questions retraite* ont été consacrés aux nouveaux systèmes italiens et suédois. On pourra se reporter par exemple au numéro hors série de janvier 2002, « Panorama des réformes des systèmes de retraite à l'étranger - État des lieux et perspectives », Laurent Vernière.

effet par une hausse sensible du montant de la pension avec l'âge de liquidation des droits. Les Italiens en donnent une illustration dans leur rapport de stratégie nationale sur les pensions : pour un salarié âgé de 60 ans et ayant déjà cotisé 35 ans, différer son départ à la retraite jusqu'à 65 ans (et cotiser 5 années supplémentaires) se traduit dans le nouveau système par une hausse du taux de remplacement d'un tiers contre environ un septième dans l'ancien système.

Dans les régimes en points ou en annuités, la modulation du montant de la pension en fonction de l'âge de départ à la retraite est également possible par le biais de décotes (minorations) sur le niveau de la pension

lorsque la liquidation des droits a lieu avant l'âge *normal* de départ à la retraite et de surcotes (majorations) lorsqu'elle a lieu après.

De nombreux pays au sein de l'Union européenne indiquent, dans leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions, avoir mis en place ou avoir l'intention de mettre en place de telles décotes et surcotes. Très généralement, les mesures conduisent, par rapport à la situation antérieure, à diminuer davantage le niveau de la pension avant l'âge *normal* et à l'augmenter davantage après. Il apparaît toutefois une grande disparité dans les niveaux de décote et de surcote appliqués dans les différents pays de l'Union européenne.

Exemples de décotes et de surcotes sur le niveau de la pension, à travers l'examen des plans de stratégie nationale sur les pensions.

Pays	Décotes	Surcotes
• Allemagne	• - 3,6 % par an avant 65 ans, à partir de 62 ans (à terme).	• + 6 % par an après 65 ans.
• Autriche ⁽¹⁾	• - 3 % par an avant 65 ans, à partir de 61,5 ans.	• Niveau non précisé.
• Belgique (secteur public)	• Pas de retraite anticipée avant 60 ans.	• + 1,5 % par an après 60 ans, + 2 % par an après 62 ans et jusqu'à 65 ans.
• Espagne	• De - 8 % à - 6 % par an avant 65 ans, à partir de 60 ans ⁽²⁾ .	• + 2 % par an après 65 ans, si au moins 35 années de cotisations.
• Finlande	• Niveau non précisé.	• + 4,5 % par an après 63 ans, jusqu'à 68 ans.
• Royaume-Uni ⁽¹⁾	• Pas de retraite anticipée avant 65 ans.	• + 7,5 % (+ 10,4 % à partir d'avril 2010) par an après 65 ans.

⁽¹⁾ Cas des hommes (l'âge normal de la retraite pour les femmes est actuellement 60 ans).

⁽²⁾ Selon le nombre d'années de cotisations : - 8 % pour au plus 30 années, - 7,5 % de 31 à 34 années, - 7 % de 35 à 37 années, - 6,5 % de 38 à 39 années et - 6 % pour au moins 40 années.

Sources : rapports de stratégie nationale sur les pensions, 2002.

Les effets des incitations financières liées à la modulation du niveau de la pension en fonction de l'âge de liquidation des droits à la retraite sont toutefois difficiles à apprécier²¹. En particulier, l'application d'une surcote élevée ne suffit pas toujours à inciter de

nombreux salariés à différer leur départ à la retraite au delà de l'âge *normal* puisque 2 % seulement des nouveaux retraités anglais l'aurait fait sur la période récente alors qu'une

21 Cf. Questions retraite n° 2002-51, précédemment cité.

surcote de 7,5 % par an s'applique au-delà de l'âge *normal* de départ à la retraite au Royaume-Uni (d'où la décision des autorités anglaises d'augmenter davantage la surcote à l'horizon 2010). Il est vrai que l'incitation à différer la liquidation des droits au-delà de l'âge *normal* est a priori d'autant plus faible que ce dernier est élevé.

La recherche d'une plus grande souplesse en matière de liquidation des droits à la retraite passe également par la possibilité de cumuler une pension de retraite complète et un revenu d'activité. Cette possibilité se généralise au sein de l'Union européenne. Tous les États membres autorisent de telles formules de cumul, à l'exception de l'Espagne où le cumul n'est possible qu'entre une pension partielle et le revenu d'un travail à temps partiel, mais une bonne partie d'entre eux les assortit de conditions contraignantes²² : le cumul est autorisé en Belgique et en Allemagne pour autant que les revenus d'activité ne dépassent pas un certain seuil (qui a récemment été augmenté en Belgique et ne s'applique pas après 65 ans en Allemagne) ; le montant de la pension est réduit dès lors qu'il est supérieur à un minimum en Grèce et en Italie ou si les revenus d'activité dépassent un certain niveau au Danemark ; enfin, le cumul n'est possible en France que dans des conditions particulières relatives à l'emploi occupé.

Parmi les pays qui n'imposent aucune contrainte en matière de cumul entre une pension de retraite et un revenu d'activité, la Suède et le Royaume-Uni insistent sur la grande souplesse de leur système. En Suède, à partir de l'âge de 61 ans, les assurés peuvent choisir de liquider une retraite complète ou partielle (1/4, 1/2 ou 3/4) et, dans tous les cas, la poursuite parallèle d'une activité est

possible et donne lieu à terme à une majoration de pension puisque, pour les assurés qui ont liquidé leurs droits à la retraite et continuent à travailler, la pension est révisée à la hausse après deux ans pour tenir compte de l'augmentation entre temps des droits, c'est-à-dire du *capital virtuel*. Au Royaume-Uni, les retraités peuvent également percevoir sans restriction une pension publique légale tout en continuant à travailler, voire même renoncer à leur retraite (« *de-retire* ») et reprendre un emploi pour obtenir ultérieurement un supplément de pension.

Si les États membres doivent « *veiller à ce que (...) les systèmes de pensions facilitent l'option de la retraite progressive* » selon l'objectif n° 5, certains ne font état que d'intentions, comme l'Italie qui observe que l'emploi à temps partiel ne concerne pas actuellement les plus de 54 ans, et peu de pays précisent, dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions, les possibilités offertes aux assurés de liquider partiellement les droits à la retraite (ou à la retraite anticipée) tout en poursuivant une activité à temps partiel.

Le Danemark évoque cette possibilité dans le cadre de la réforme de son dispositif de retraite anticipée volontaire VERP, l'Allemagne rappelle que deux lois, l'une sur la promotion de la transition progressive vers la retraite et l'autre sur le travail à temps partiel des plus âgés, sont entrées en vigueur le 1^{er} août 1996, l'Espagne indique que, selon la loi 35/2002, un salarié a désormais la possibilité de liquider une partie de sa pension entre 60 et 64 ans s'il continue à travailler à temps partiel et si son

²² Voir le tableau page 58 du rapport de synthèse et d'évaluation de la Commission et le tableau page 3 de *Questions retraite n° 2002-51*, déjà cité. Les informations sont issues du MISSOC.

employeur compense le nombre d'heures de travail ainsi libérées par l'emploi d'un chômeur, ou encore l'Autriche précise qu'à partir de l'âge minimum de la retraite anticipée (56 1/2 ans pour les femmes et 61 1/2 ans pour les hommes), il est possible de continuer à travailler au plus 28 heures par semaine tout en bénéficiant d'une pension partielle. Enfin, la Finlande, qui a développé une politique spécifique de mise à la retraite flexible, a cependant l'intention de revenir sur la baisse de l'âge minimum de la retraite partielle (de 58 à 56 ans) décidée en 1998 puisque, pour les générations nées en 1947 et après, il est proposé de remonter cet âge de 56 à 58 ans et d'assortir le dispositif de la retraite partielle de conditions financières moins avantageuses.

2.4 - Les mesures de politique de l'emploi en faveur des plus âgés.

En complément des réformes relatives aux sys-

tèmes de retraite et aux dispositifs de retrait anticipé de l'activité, les États membres décrivent dans leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions des mesures orientées vers les salariés les plus âgés et portant plus directement sur le marché du travail : coûts accrus pour le licenciement de salariés âgés, aides spécifiques à l'embauche à partir d'un certain âge, aides à la formation, développement de nouvelles formes d'emploi, lutte contre les discriminations par l'âge en matière d'emploi, ou encore politique de communication (campagnes d'information, diffusion de bonnes pratiques, études sur l'emploi des travailleurs vieillissants...).

En effet, le resserrement des conditions d'accès aux dispositifs de retrait anticipé en particulier doit être accompagné de mesures de soutien à l'emploi des salariés les plus âgés, au risque de voir ces derniers basculer vers d'autres dispositifs de la protection sociale.

Tableau synoptique des mesures de politique de l'emploi en faveur des plus âgés au sein de l'Union européenne.

Type de mesure ⁽¹⁾	Pays														
	Allemagne	Autriche	Belgique	Danemark	Espagne	Finlande	France	Grèce	Irlande	Italie	Luxembourg	Pays-Bas	Portugal	Royaume-Uni	Suède
• Hausse du coût des licenciements	X		X		X		X								
• Aide à l'emploi, pour l'employeur		X	X		X					X		X			
• Aide à l'emploi, pour le salarié				X	X					X		X		X	
• Aide à la formation	X		X			X								X	
• Aménagement du (temps de) travail	X	X	X												
• Loi contre les discriminations												X			
• Politique de communication	X											X		X	

⁽¹⁾ Mesures ciblées sur les plus âgés.

N.B. : Le tableau ne mentionne que les réformes, classées par nature et par pays, qui sont décrites dans la présente étude. Il ne prétend donc pas à l'exhaustivité.

Dans ce but, la France, l'Espagne et l'Allemagne notamment ont augmenté le coût direct des licenciements des salariés les plus âgés : dès 50 ans en France, 55 ans en Espagne et 58 ans en Allemagne. La France a en effet institué, dès 1987, un versement spécifique vers l'assurance chômage (la contribution *Delalande*) dû par les employeurs qui, à l'origine, licenciaient des salariés âgés de plus de 55 ans ; depuis, la contribution a été majorée et l'âge minimum abaissé à 50 ans. En Espagne, les employeurs qui se séparent de salariés âgés de 55 ans et plus, dans le cadre d'un plan de licenciement, sont contraints de payer une partie des cotisations sociales qui auraient été à la charge du salarié jusqu'à l'âge de 61 ans. Ce type de disposition existe également en Allemagne pour les cotisations chômage en cas de licenciement de salariés âgés de 58 ans et plus.

Décourager les licenciements des salariés au-delà d'un certain âge peut passer par des dispositions autres que financières, comme en Belgique où l'employeur qui licencie un travailleur âgé de 45 ans ou plus a l'obligation de lui offrir des services de reclassement professionnel (*outplacement*) pendant un laps de temps proportionnel à son ancienneté au sein de l'entreprise.

Une autre manière de soutenir l'emploi des plus âgés est de le subventionner, soit pour en réduire le coût pour l'employeur, soit pour en accroître la rémunération pour le salarié. Certains pays mettent plutôt l'accent sur les aides directes auprès des employeurs, d'autres sur les aides directes auprès des salariés et d'autres encore sur les aides conjointes auprès des employeurs et des salariés.

L'Espagne développe, depuis 1997, une politique d'exonération des cotisations de sécu-

rité sociale à la charge des employeurs pour l'emploi de salariés âgés de 45 ans et plus. Cette politique a d'abord été intensifiée avec l'accord de 2001, qui a porté la réduction des cotisations patronales à 55 % (resp. 50 %) la première année et à 50 % (resp. 45 %) les années suivantes pour l'embauche de chômeurs âgés de 55 à 65 ans (resp. de 45 à 55 ans). La loi 35/2002, entrée en vigueur en janvier 2002, complète ces dispositions en instaurant des exonérations de cotisations patronales, progressives dans le temps, pour l'emploi en contrat à durée indéterminée de personnes âgées de 60 ans et plus : l'exonération est de 50 % lorsque le travailleur est âgé de 60 ans et augmente de 10 points chaque année pour atteindre 100 % à l'âge de 65 ans. À partir de cet âge, l'employeur est totalement exonéré du paiement des cotisations patronales de sécurité sociale. La loi encourage parallèlement le maintien en emploi des 65 ans et plus puisque ces derniers sont également totalement exonérés du paiement des cotisations sociales normalement à leur charge.

Depuis le 1^{er} avril 2002, la Belgique, qui a également développé une politique d'exonération de cotisations patronales en faveur de l'emploi de chômeurs âgés de plus de 45 ans, a renforcé cette politique en direction de l'emploi des 58 ans et plus. De même, l'Autriche, parmi les dispositions mises en œuvre le 1^{er} octobre 2000 en complément de la réforme des pensions, a instauré une exonération totale de cotisations patronales, à l'assurance chômage uniquement, pour l'embauche de salariés âgés.

Des aides financières à l'emploi directement auprès des salariés âgés sont également instaurées au sein de l'Union européenne. Ces mesures visent à accroître l'intérêt financier du

travail par rapport à celui de l'inactivité, afin de lutter contre les phénomènes de « *trappes à inactivité* », c'est-à-dire des situations où les individus préfèrent bénéficier de prestations sociales plutôt que de reprendre un emploi, surtout lorsque ce dernier est à temps partiel et faiblement rémunéré. La France, par exemple, a généralisé ce type de politique en accordant, sous certaines conditions, le bénéfice temporaire et partiel du revenu minimum d'insertion (R.M.I.) en cas de reprise d'emploi.

De telles mesures existent dans d'autres pays de l'Union européenne, ciblées sur la population la plus âgée. C'est le cas au Royaume-Uni, avec l'instauration, dans le cadre du programme « *New Deal 50 +* », d'un crédit emploi²³ pendant 52 semaines au maximum pour les personnes au chômage depuis au moins 6 mois et âgées de 50 ans et plus, qui reprennent un emploi ou s'installent avec le statut d'indépendant, ou encore en Espagne, où les chômeurs de longue durée âgés de 52 ans ou plus peuvent désormais continuer à recevoir, dans certaines circonstances, une partie des allocations de chômage après avoir retrouvé un emploi. La réforme du dispositif danois de retraite volontaire anticipée (VERP) en 2001 s'inscrit finalement dans la même logique puisque les incitations à la sortie anticipée du marché du travail via ce dispositif ont été réduites par le biais notamment d'un régime spécial d'abattements fiscaux pour les

cotisations au profit des travailleurs qui renoncent à prendre leur retraite anticipée.

Outre l'Espagne qui a instauré une mesure d'exonération totale des cotisations, à partir de 65 ans, tant pour les employeurs que pour les salariés (cf. supra), l'Italie et les Pays-Bas mettent en œuvre des mesures parallèles de soutien à l'emploi des salariés âgés. En Italie, ces mesures visent en particulier à lutter contre la pratique répandue chez les retraités du travail non déclaré. La loi budgétaire italienne n° 388/2000 a ainsi établi un dispositif social et fiscal spécifique, comprenant une exonération totale des cotisations retraite (32,7 points), lorsqu'un salarié remplissant les conditions de liquidation d'une pension d'ancienneté décide de différer pendant au moins deux ans la liquidation de ses droits à la retraite et de souscrire un contrat à durée déterminée avec son employeur ; au moins 50 % de l'exonération bénéficie au salarié (soit 16,35 points) et le reste sert à abaisser le coût du travail pour l'employeur. Le plan fiscal hollandais pour 2002 a également instauré une double incitation à l'embauche ou au maintien en emploi de salariés âgés ; à partir de 55 ans, le salarié bénéficie d'une incitation financière spécifique dont le montant augmente avec l'âge et qui est complétée, à partir de 58 ans, par une remise de 712,43 € par an sur la prime d'assurance invalidité (WAO) payée par l'employeur.

Incitations financières spécifiques à l'emploi pour les salariés âgés, avant l'âge *normal* de départ à la retraite, aux Pays-Bas.

Age au 1 ^{er} janvier 2002	Montant annuel
• Jusqu'à 57 ans	949 €
• De 57 à 59 ans	1 119 €
• De 60 à 61 ans	1 289 €
• De 62 à 64 ans	1 460 €

Source : rapport de stratégie nationale sur les pensions des Pays-Bas, 2002.

²³ Représentant 60 £ par semaine pour un emploi à temps plein et 40 £ par semaine pour un emploi à temps partiel.

Pour répondre aux difficultés d'emploi des salariés âgés qui résulteraient d'une productivité insuffisante par rapport au coût du travail, une alternative aux aides financières directes auprès des employeurs est la mise en place d'aides à la formation visant à relever le niveau de productivité des salariés âgés et, ainsi, à leur garantir des emplois plus durables. Plusieurs pays font part de telles mesures dans leurs rapports de stratégie nationale sur les pensions.

Le programme « *New Deal 50 +* » au Royaume-Uni, en direction des personnes âgées de 50 ans et plus et ayant passé au moins 6 mois au chômage, comprend ainsi un volet d'aide à la formation, sous la forme d'une allocation de formation pour l'individu qui reprend un emploi, d'un montant maximum de 1 500 £ et exigible dans les deux ans après l'embauche. Comme les problèmes de déficit de formation se concentrent principalement dans les petites entreprises, les efforts en faveur de la formation des salariés âgés sont surtout ciblés en Allemagne vers les entreprises d'au plus 100 salariés ; selon le « *Job-AQTIV Act* » mis en œuvre le 1^{er} janvier 2002 et pour une période de cinq ans, les services de l'emploi peuvent couvrir intégralement les frais de formation des salariés âgés de 50 ans ou plus dans ces entreprises, à condition que ces dernières continuent à leur verser leur salaire.

Dans une optique plus large d'éducation tout au long de la vie et afin de prévenir le chômage des salariés âgés en maintenant leur employabilité, la Finlande a ciblé son programme national quinquennal (1998-2002) en faveur des travailleurs âgés, qui comporte un important volet « *formation* », sur les 45 ans et plus. C'est le cas également de la Belgique puisque les partenaires sociaux se sont

engagés à accroître le pourcentage de la masse salariale consacré à la formation professionnelle, dont une part représentant 0,10 % de la masse salariale est réservée aux groupes « *à risque* », entre autres aux salariés âgés de 45 ans et plus.

Les autorités belges multiplient en fait les initiatives pour allonger la vie active, visant ainsi à combler une partie du retard de la Belgique au sein de l'Union européenne en matière d'emploi des plus de 55 ans (le taux d'emploi des 55-64 ans y était le plus faible en 2001, cf. supra). Outre la formation, elles proposent aux salariés âgés, à partir de 50 ans, de pouvoir opter pour la réduction du temps de travail à mi-temps et, parallèlement, valoriser leurs connaissances en accomplissant dans le cadre du mi-temps libéré des activités rémunérées de formation, d'accompagnement, de parrainage et de tutorat dans leur entreprise ou leur branche d'activité. De plus, un fonds a été institué en 2001, en vue d'octroyer une subvention aux employeurs qui développent des initiatives ou font procéder à des études pour adapter les conditions de travail ou l'organisation du travail et du temps de travail au profit des salariés âgés de 55 ans et plus.

En matière d'aménagement des conditions de travail au sens large, l'Allemagne et l'Autriche font également valoir des expériences nationales spécifiques en direction des salariés âgés.

Selon la loi allemande sur le travail à temps partiel et le travail à durée déterminée, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, les possibilités d'emploi à durée déterminée sont assouplies pour les salariés âgés d'au moins 58 ans (60 ans auparavant). Les contrats, dont la durée

limitée n'est pas justifiée, peuvent alors être conclus pour une durée supérieure à deux ans et renouvelés plus de trois fois, contrairement aux conditions de droit commun. Selon les autorités allemandes, ces dispositions doivent permettre d'accroître les chances des salariés âgés d'accéder à un emploi, certes à durée limitée mais en alternative au chômage.

En Autriche, les modalités de retrait progressif de l'activité sont très étendues. Outre la possibilité, à partir de l'âge minimum de la retraite anticipée (56 1/2 ans pour les femmes et 61 1/2 ans pour les hommes), de liquider une partie des droits à la retraite tout en exerçant une activité à temps partiel (cf. supra), la transition progressive vers l'inactivité peut être anticipée dans la mesure où les femmes, dès l'âge de 50 ans, et les hommes, dès l'âge de 55 ans, peuvent opter pour un emploi à temps partiel sur une période de 6 1/2 ans, tout en bénéficiant d'une compensation pour la perte de salaire. La Commission indique cependant que « *cette mesure a plutôt pour effet de réduire la participation des travailleurs âgés au marché du travail au lieu de l'augmenter* », ce d'autant plus que l'horaire réduit peut être concentré sur la première partie des 6 1/2 ans pour permettre de quitter le marché du travail avant même l'âge minimum de la retraite anticipée. Ce dispositif doit d'ailleurs être réexaminé par les autorités autrichiennes.

Plus généralement, il s'agit d'apprécier quelle aurait été l'alternative au retrait progressif de l'activité : le retrait définitif du marché du travail ou la poursuite du travail à temps plein ? La Commission considère que le dispositif autrichien se substitue à l'emploi à temps plein (« *l'autre solution n'étant pas l'arrêt*

complet de la carrière professionnelle, mais la poursuite du travail à temps plein »). A *contrario*, les Autrichiens comptent réexaminer également leur dispositif d'invalidité qui ne reconnaît pas l'invalidité partielle, de sorte que les travailleurs âgés présentant une telle invalidité se retirent complètement du marché du travail, au lieu d'exercer un emploi compatible avec leur état de santé.

Les réponses apportées à l'objectif communautaire n° 5 dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions mentionnent rarement la mise en place d'une législation visant à lutter contre les discriminations par l'âge, bien que la directive européenne du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail doit être transposée en droit national au plus tard fin 2006 pour les dispositions relatives aux discriminations fondées sur l'âge²⁴. L'une des raisons est que ce type de mesure relève moins de la politique de la retraite visée par l'objectif n° 5 que de la politique de l'emploi. Les Pays-Bas annoncent toutefois dans ce cadre l'introduction, début 2003, d'une législation prohibant la discrimination par l'âge en matière de recrutement et de licenciement, sauf pour des raisons objectives ; en particulier, si la possibilité de liquider les droits à la retraite publique (« *old age pension* ») à l'âge de 65 ans constitue une raison objective, ce ne sera pas le cas pour la liquidation des droits à une retraite supplémentaire avant l'âge de 65 ans.

Pour lutter contre les discriminations par l'âge, certains pays insistent plutôt sur la mise en place d'une politique de communi-

²⁴ Cf. *Questions retraite n° 2002-47* cité précédemment.

cation valorisant les atouts des salariés âgés. C'est le cas de l'Allemagne et du Royaume-Uni²⁵.

Les autorités allemandes ont ainsi lancé début 1999 une campagne d'information valorisant la compétence, les performances et l'adaptation des salariés âgés (« *Ältere Arbeitnehmer - kompetent, leistungsstark, flexibel* »). Cette campagne s'est prolongée depuis l'année 2000 autour du slogan « Les 50 et plus peuvent le faire » (« *50 plus - die können es* »), d'une part, pour favoriser le retour ou le maintien des salariés âgés sur le marché du travail, d'autre part, pour répondre aux besoins croissants des entreprises en personnel qualifié ; elle a été remaniée à l'automne 2001.

Dans le cas du Royaume-Uni, il s'agit de mener une politique active en faveur de l'emploi des plus de 50 ans conduisant les employeurs à adopter des comportements positifs à l'égard de cette population, d'ici à l'entrée en vigueur en 2006 d'une législation sur l'âge. Une campagne d'information (« *the Age Positive Campaign* ») a ainsi été développée pour valoriser et diffuser le Code pour la diversité des âges dans l'emploi (« *Code of Practice on Age Diversity in Employment* ») publié en 1999.

Ce Code expose en particulier les principes de bonnes pratiques en matière de recrutement, de formation, de licenciement ou de mise à la retraite et un programme spécifique en direction des petites entreprises a été mis en œuvre. En particulier, un rapport sur les meilleures pratiques en matière de régimes de retraite flexibles a été réalisé par « *the Employers Forum on Age* » et publié en juin 2002 (« *Flexible retirement - a snapshot of large employer's initiatives* »).

Dans la même optique, deux programmes de recherche ont été lancés au Royaume-Uni pour mieux comprendre les raisons, notamment d'ordre financier, pour lesquelles certains salariés continuent à travailler après l'âge *normal* de la retraite et d'autres, au contraire, sont incités à quitter de manière anticipée le marché du travail (« *Factors Affecting the Labour Market Participation of Older Workers* » et « *People who work after the State Pension Age* »). Ces études devaient être publiées début 2003.

Aux Pays-Bas, un groupe de travail (« *task force* ») sur le thème du travail et des personnes âgées a même été mis en place en juin 2001, pour une période de deux ans, par le ministère de l'emploi et des affaires sociales. Il réunit des universitaires et des représentants des partenaires sociaux et de la société civile, et vise plusieurs objectifs :

- encourager des changements de comportement parmi les employeurs et les salariés concernant la relation entre âge et travail ;
- identifier des bonnes pratiques ;
- diffuser des informations et des conseils pour les employeurs et pour les salariés ;
- soutenir des initiatives visant à accroître la participation des plus âgés au marché du travail.

²⁵ On notera que la Finlande, en réponse à l'objectif n° 5, ne met pas en avant sa grande campagne de communication en faveur des salariés âgés, autour du slogan « *L'expérience est une richesse nationale* ». Cf. *Questions retraite* n° 2002-47 cité précédemment.

3. Remarques de conclusion, à l'aune des observations de la Commission.

La panoplie des mesures visant à favoriser l'emploi des plus âgés s'avère très grande, si l'on en juge par les différentes dispositions prises ou annoncées par les États membres de l'Union européenne dans les rapports de stratégie nationale sur les pensions. Aussi, une politique globale de soutien à l'activité des travailleurs vieillissants, qui englobe tant la politique de la retraite que celle de l'emploi au sens large, est assurément le seul moyen de parvenir à inverser les tendances lourdes des dernières décennies aux retraits précoces du marché du travail.

La *méthode ouverte de coordination* mise en place au niveau communautaire peut paraître formelle et donner l'occasion à chaque État membre de faire valoir d'abord de bonnes intentions, étant entendu que le domaine de la retraite relève *in fine* de la compétence nationale, selon le principe de subsidiarité. Cependant, la comparaison des performances, à travers des indicateurs tels que le taux d'emploi des 55-64 ans ou l'âge moyen de retrait du marché du travail, pourrait constituer un moyen de pression efficace sur les gouvernants et les messages délivrés par les autorités européenne dans leur rapport de synthèse et d'évaluation n'en auront que plus de poids.

Or, malgré les multiples réformes mises en avant par les Quinze, la Commission porte aujourd'hui un jugement négatif sur la capacité des États membres à atteindre les objectifs communautaires en matière d'emploi des travailleurs vieillissants : « *il est (...) évident que le rythme des réformes est jusqu'à présent insuffisant pour atteindre les objectifs fixés à Stockholm et Barcelone pour les travailleurs âgés (...) [et], pour modifier suffisamment les comportements en matière de retraite d'ici 2010, la plupart des États membres devront renforcer leurs efforts en veillant à ce qu'ils soient plus ambitieux et mieux coordonnés qu'aujourd'hui* ».

La Commission relève notamment trois faiblesses des politiques actuelles visant à répondre à l'objectif communautaire n° 5 de soutien à la participation des travailleurs âgés :

- « *une approche beaucoup plus systématique de l'influence des systèmes d'imposition et d'indemnisation (...) est manifestement nécessaire* » ;
- « *si la retraite anticipée est de plus en plus découragée financièrement, les incitations à travailler plus longtemps restent modestes (...) [et] dans de nombreux pays, (...) la prolongation de la vie active ne donne pas lieu à une récompense équitable du point de vue de la valeur actuarielle* » ;
- enfin, « *dans de nombreux États membres, la retraite reste assez peu flexible* ».