



Les politiques et les programmes de fin de carrière

Finlande, Suède, Japon, France, USA

**Note de recherche
de l'ARUC sur la gestion des âges
et des temps sociaux
et de la Chaire de recherche du Canada
sur les enjeux socio-organisationnels
de l'économie du savoir**

N° 10-01

**Par Siham Abouaissa,
Sous la direction de
Diane-Gabrielle Tremblay**

Télé-université/Université du Québec à Montréal

Janvier 2010



Pour joindre l'ARUC :

Diane-Gabrielle Tremblay,
Directrice ARUC-GATS
Téluq-Université du Québec à Montréal
100, Sherbrooke ouest, Montréal
Québec, Canada
H2X 3P2
Téléphone : 514-843-2015 poste 2878
Fax : 514-843-2160
Courriel : dgtrembl@teluq.uqam.ca
Site Web: www.teluq.uqam.ca/aruc-gats

Nous tenons à remercier la TÉLUQ pour la révision linguistique. Ce rapport sera utilisé dans le cadre du cours RIN 2015, Politiques et pratiques de gestion de la main-d'œuvre vieillissante, de Diane-Gabrielle Tremblay.

Notes biographiques

Siham Abouaissa est étudiante au doctorat à l'Université Laval en cotutelle avec l'Université Jean Moulin Lyon III en France, et a travaillé comme assistante de recherche dans l'Axe 2 (fins de carrière) pour l'ARUC sur la gestion des âges et des temps sociaux et la Chaire de recherche du Canada.

Diane-Gabrielle Tremblay est directrice de l'ARUC-GATS (gestion des âges et des temps sociaux) et titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur les enjeux socio-organisationnels de l'économie du savoir. Elle est professeure à la Télé-université de l'Université du Québec à Montréal, et elle a été professeure invitée aux universités de Paris I Sorbonne, de Lille I, de Lyon III, d'Angers, de Toulouse en France, de Hanoi au Vietnam et à la European School of Management et à l'Université de Louvain-la-Neuve en Belgique. Elle est présidente du comité sur la sociologie du travail de l'Association internationale de sociologie, membre du conseil exécutif de la Society for the Advancement of Socio-Economics et codirectrice du comité sur les temps sociaux de l'Association internationale des sociologues de langue française. Elle est également présidente de l'Association d'économie politique et directrice de la revue électronique *Interventions économiques*. Elle a en outre écrit plusieurs ouvrages et rédigé de nombreux articles parus dans des revues scientifiques avec comité, dont *Applied Research on Quality of Life*, *Social Indicators Research*, *The Journal of E-working*, *Canadian Journal of Urban Research*, *International Journal of Entrepreneurship and Innovation Management*, *Canadian Journal of Communication*, *Canadian Journal of Regional Science*, *Leisure and Society*, *Women in Management*, *Géographie, économie et société*, *Carriérologie*, *Revue de gestion des ressources humaines*. Ses recherches portent sur la nature du travail et sur les types d'emplois, l'organisation du travail, les innovations dans l'organisation du travail et du lieu de travail (télétravail), de même que sur l'articulation de la vie professionnelle et familiale. Voir : www.teluq.uqam.ca/chaireecosavoir/cvdgt

Finlande

Une approche intégrée des fins de carrière

Introduction : L'efficacité de la méthode globale

En matière de taux d'emploi des travailleurs vieillissants, la Finlande fait souvent office d'exemple. En effet, ce pays est passé d'un taux d'emploi des travailleurs âgés avoisinant les 35 % en 1997 à un taux de 55 % en 2007 (Eurostat, 2009). La Finlande a, de ce fait, dépassé l'objectif fixé en 2001 par le Conseil européen de Stockholm qui était d'atteindre un taux d'emploi de 50 % en 2010 pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans dans l'ensemble des pays de l'Union Européenne. Cette évolution fulgurante du taux d'emploi des travailleurs âgés est due à plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le système de protection sociale de la Finlande fait partie de ce qu'Esping-Andersen (1990) qualifie de régime social-démocrate scandinave. Ce type de régime diffère en plusieurs points du modèle corporatiste-conservateur largement répandu en Europe ou encore du modèle libéral anglo-saxon pratiqué aux États-Unis. En effet, le régime social démocrate est universel et confère des droits sociaux à tous sur la base de la citoyenneté. Le taux d'emploi dans les pays ayant adopté ces régimes est élevé et la répartition sociale y est très importante. En outre, ce modèle social assure un niveau assez élevé de prestations sociales financées par l'impôt.

La Finlande a été parmi les premiers pays à avoir pris conscience assez tôt (début des années 90) de l'impact que le vieillissement de sa population aurait sur le financement des prestations sociales et de la nécessité de réformer son système de pension. C'est ainsi que des politiques globales et exhaustives favorisant l'emploi des 45 ans et plus ont vu le jour.

Parmi ces politiques, on retrouve le programme national quinquennal (1997-2002) en faveur des travailleurs vieillissants, qui vise à maintenir en emploi les salariés de 45 ans et plus et à prévenir leur exclusion. Ce programme s'engage massivement dans la revalorisation de cette catégorie de salariés au moyen de plusieurs actions telles qu'une vaste campagne publique d'information pour changer les mentalités, la formation professionnelle des 45 ans et plus, l'accompagnement des chômeurs âgés, la flexibilisation des fins de carrière, etc. (Guillemard, 2003).

Ensuite, la réforme du système de pension en 2005 a été un élément clé de la réussite de la politique finlandaise d'emploi des travailleurs vieillissants. Celle-ci tire son

originalité des fortes incitations en ce qui concerne les barèmes d'acquisition d'annuités pour les personnes désirant rester en emploi au-delà de 63 ans et des restrictions dans l'accès aux dispositifs de départ anticipé (Vernière, 2003).

Enfin, il est important de mentionner que la volonté affichée des pouvoirs publics de s'attaquer de front au problème de l'employabilité des salariés vieillissants a été amorcée vers la fin des années 90, quand la croissance économique du pays favorisait le développement de l'emploi. Sans oublier qu'avant d'être adoptés, les politiques et les programmes d'envergure ont fait l'objet d'une vaste concertation avec les partenaires sociaux et qu'ils ont impliqué plusieurs ministères comme celui du Travail et de l'Éducation sous l'égide du ministère des Affaires sociales et de la Santé (Guillemard, 2003).

À la lumière de ce qui précède, on peut donc dire que l'évolution du taux d'emploi des travailleurs vieillissants résulte de politiques globales et déterminées, de conditions économiques favorables et de l'interaction de ces deux facteurs (Uusitalo, 2007).

I. Le système de retraite en Finlande

I. 1. La structure et l'organisation

Le système public de retraite finlandais s'appuie sur deux principaux piliers (Vernière, 2003) : le régime national de retraite et neuf régimes professionnels obligatoires.

Le régime national universel verse des pensions de vieillesse et de survie, d'invalidité et de chômage de longue durée à tous les résidents présents sur le territoire depuis 40 ans. Son rôle principal est d'assurer une pension minimale aux personnes bénéficiant d'une faible pension de deuxième palier ou à ceux dont la carrière professionnelle a été courte. Ce régime, qui représente 20 % des pensions versées par le système de retraite en Finlande, est financé par l'État ainsi que par une cotisation sociale à la charge des employeurs et dont le taux est modulé (2,4 %, 4 % ou 4,9 %) en fonction de l'intensité capitalistique de l'entreprise (Caussat et Lelièvre, 2003).

Le deuxième pilier compte neuf régimes professionnels obligatoires. Financés par répartition, ces régimes versent des pensions dont le montant dépend des revenus de

travail des individus. Dans le secteur privé, les salariés et les non-salariés participent aux régimes suivants (Vernière, 2003) :

- Le régime TEL (1962) s'adresse à tous les salariés du secteur privé qui n'appartiennent pas aux autres catégories. C'est le régime de référence en raison du nombre important de personnes qui y sont inscrites. Il sert de modèle aux autres régimes contributifs.
- Le régime LEL (1962) s'adresse aux salariés ayant des emplois temporaires.
- Le régime TAEL (1986) s'adresse aux travailleurs exerçant des professions artistiques et autres intermittents dont les contrats de travail ont une durée inférieure à un mois ou dont la rémunération mensuelle n'excède pas 219 euros.
- Le régime MEL (1956) s'adresse aux travailleurs de la marine internationale.
- Le régime MYEL (1970) s'adresse aux agriculteurs.
- Le régime YEL (1970) regroupe les travailleurs des autres professions indépendantes non salariées.

Pour les salariés du secteur public, il existe deux régimes : le régime VEL (1966), s'adressant aux fonctionnaires de l'État, et le régime KVTEL (1964), s'adressant aux salariés des communes. Enfin, le régime KIEL (1967) est destiné au personnel de l'Église évangélique luthérienne.

La gestion de ces régimes est confiée à des organismes de droit privé, compagnies d'assurance ou fonds de pension. Les gestionnaires intervenant dans le champ du secteur privé relèvent d'un organisme central, The Finnish Centre for Pensions (ETK), qui agit sous la tutelle du ministère des Affaires sociales et de l'Autorité de régulation des assurances.

Bien que l'employeur soit obligé de fournir une couverture (deuxième pilier), il reste libre de choisir l'organisme gestionnaire. De leur côté, les assurés peuvent avoir cotisé à différents régimes suivant leur parcours professionnel, mais c'est à l'organisme central ETK qu'incombe la charge de calculer le montant de la pension et d'assurer la coordination des transferts de fonds nécessaires au paiement des pensions.

Il existe un troisième pilier qui reste très marginal en Finlande et qui consiste en des dispositifs facultatifs en vue de la retraite. Ces dispositifs peuvent être collectifs (accords d'entreprises ou de branches) ou individuelles. Selon Caussat et Lelièvre (2003), seulement 20 % des assurés bénéficient de tels dispositifs qui semblent porter principalement sur les départs anticipés.

I. 2. Les types de prestations versées par le système de retraite

Le système de retraite couvre quatre types de risques : vieillesse, survie, invalidité et chômage de longue durée des salariés âgés. Ces couvertures comptent sept catégories de pensions liquidées en fonction de l'âge de départ à la retraite (Vernière, 2003) :

- Les pensions de vieillesse normales versées à l'âge légal¹ de départ à la retraite fixé à 65 ans dans le secteur privé et dans le secteur public. Pour le secteur public, l'âge légal de départ à la retraite est de 65 ans pour les employés recrutés depuis le 1^{er} janvier 1993. Pour ceux recrutés avant cette date, l'âge de départ est de 63 ans.
- Les pensions de retraite anticipée versées entre 60 et 64 ans dans le secteur privé et 58 et 64 ans dans le secteur public. Une décote de 0,4 % par mois manquant avant l'âge légal de départ est appliquée au montant de la pension liquidée. Les liquidations postérieures à 65 ans s'accroissent de 0,6 % par mois d'activité supplémentaire.
- Les pensions d'invalidité versées aux personnes âgées entre 16 et 64 ans souffrant d'incapacité permanente au travail de plus d'un an. La prestation est partielle ou totale selon le degré d'incapacité.
- Les pensions de retraite anticipée sont versées aux assurés âgés de 60 à 64 ans ayant de longues années de contribution et dont la capacité au travail est réduite en raison de l'invalidité.
- Les pensions d'invalidité versées aux assurés âgés de 60 à 64 ans sans emploi et ayant épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

1. N.D.L.R. : L'âge légal de départ à la retraite est fixé à 65 ans en 2002 pour les salariés du secteur privé comme pour ceux du secteur public. Cet âge changera avec la réforme de 2005 que nous évoquerons plus tard dans le texte.

- Les pensions de retraite partielle versées aux assurés âgés de 58 à 64 ans ayant contribué de longues années et passant d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel. La condition d'âge a été abaissée à 56 ans de 1998 à 2002 pour les personnes nées avant 1947.
- Les pensions de survie et les pensions d'orphelin sont versées au conjoint et aux enfants de moins de 18 ans d'un assuré décédé.

I.3. Les modalités d'accès au droit à la retraite dans les régimes du deuxième palier

Les cotisants du secteur privé obtiennent une annuité de 1,5 % du salaire brut de référence pour toute année de cotisation entre 23 et 60 ans et de 2,5 % entre 60 et 65 ans, jusqu'à un total plafonné à 60 %. Le salaire brut de référence est égal au salaire brut moyen, hors cotisations de retraite du salarié, des dix dernières années d'activité (régime TEL) de chaque période d'emploi (Vernière, 2003).

Il est important de signaler qu'avant l'âge de 23 ans, les assurés n'acquièrent pas de droits à la retraite et ne versent pas de cotisations de retraite. Cependant, ils sont éligibles aux pensions d'invalidité et aux pensions de survie.

Les bénéficiaires de pension d'invalidité acquièrent des annuités durant leur période d'invalidité à un taux plus faible après l'âge de 50 ans : 1,2 % par an de 50 à 59 ans et 0,8 % par an de 60 à 64 ans. Il se peut donc que le taux de remplacement cible de 60 % du salaire de référence puisse ne pas être atteint par cette catégorie de bénéficiaires.

Pour les bénéficiaires de prestations de chômage, les annuités pour la vieillesse sont au taux de 1,2 % par an. Les bénéficiaires de pension de chômage de longue durée acquièrent entre 60 et 64 ans des annuités au taux de 0,8 % par an (Vernière, 2003).

II. Les réformes

II. 1. Avant les réformes

La perspective d'une évolution démographique favorisant des départs à la retraite de plus en plus fréquents et précoces et des entrées de moins en moins nombreuses sur le

marché de l'emploi a constitué l'élément catalyseur de l'action des gouvernements des années 90.

En Finlande, la prise de conscience de la nécessité de réformer la politique des pensions a eu lieu bien plus tôt que dans la plupart des pays européens. Cette prise de conscience a été motivée par la période de forte montée de chômage qu'a connue l'Europe au cours des années 1990-1995 où les départs précoces à la retraite étaient particulièrement encouragés.

En effet, les pensions de retraite pouvaient être versées à partir de 56 ans aux chômeurs de longue durée qui avaient épuisé leurs droits à l'allocation de chômage. Les pensions d'invalidité étaient accordées plus généreusement aux travailleurs âgés : « Au début des années 1990, le quart des personnes âgées de 59 ans bénéficiaient d'une pension d'invalidité. Dans la classe d'âge 60 à 64 ans, à la même date, 30 % des personnes recevaient une pension d'invalidité, 18 % une pension de chômage, et 17 % une préretraite. » (Redor, 2003 : 254)

Les possibilités de préretraite s'offraient sous forme de :

- Préretraite individuelle : à partir de 55 ans pour les personnes ayant travaillé depuis au moins 30 ans et dont les capacités de travail étaient réduites.
- Préretraite pour les personnes âgées : accessible à partir de 58 ans dans le secteur public et de 60 ans dans le secteur privé.

Soulignons que le gouvernement finlandais avait introduit la retraite partielle à la fin des années 80 pour rendre le passage à la retraite plus progressif. Cependant, jusqu'au milieu des années 90, on recourait peu à ce type de retraite (Redor, 2003).

II. 2. Les réformes des années 90

II.2.1. Les restrictions des préretraites et le développement des retraites partielles

Les craintes au sujet de la pérennité des régimes de pension et l'engouement croissant que suscitaient les préretraites ont inspiré les réformes suggérées par les deux commissions parlementaires (en 1987 et en 1990) visant à accroître le nombre d'années de carrière et à réduire la croissance prévue des dépenses de pension (Uusitalo, 2007).

Ainsi, des restrictions aux préretraites ont été imposées à partir de 1994. L'âge pour bénéficier des préretraites individuelles est passé de 56 à 58 ans (Redor, 2003). En 1998, l'âge de la retraite partielle a été abaissé à 56 ans dans une tentative de rendre ce dispositif beaucoup plus attrayant et intéressant pour les employés en fin de carrière. Cette intervention a eu du succès et on est passé d'à peine 1 000 prestations au début des années 90 à 10 000 en 1998 et 20 000 en 2000 (Redor, 2003).

II.2.2. La réduction des pensions de chômage et d'invalidité

Les pensions de chômage et d'invalidité ont également subi des réformes en vue de les attribuer aux personnes qui ont en le plus besoin.

Ainsi, l'âge minimum pour percevoir les pensions de chômage est passé de 56 à 60 ans pour les personnes nées avant 1949; pour celles nées après cette date, ces pensions ont été tout simplement supprimées en 2001. Désormais, ces personnes sont à pied d'égalité avec les autres chômeurs et percevront les mêmes indemnités jusqu'à l'âge de 65 ans.

Les entreprises ne sont pas épargnées par le plan de réforme. En effet, en 1997, le gouvernement finlandais a transféré une fraction des coûts des pensions de chômage et d'invalidité aux employeurs, au prorata de la taille des entreprises (Redor, 2003). De ce fait, les entreprises (de plus de 300 salariés) participent au financement de la pension de chômage à hauteur de 50 % et au financement de la pension d'invalidité à hauteur maximum de 100 % (pour les entreprises de plus de 1 000 salariés).

II.3. La réforme de 2005

La réforme de 2005 marque un tournant dans l'histoire du régime de pension finlandais. En effet, cette réforme avait pour but principal de prolonger l'activité professionnelle des individus et de réduire les possibilités de départ précoce. Cela dit, cette réforme ne se limite pas à la volonté de réduire significativement le coût de la retraite à long terme. En effet, d'autres objectifs ont motivé cette réforme comme le fait de retarder l'âge de la retraite de deux ou trois ans, d'adapter le régime de pension à l'augmentation de l'espérance de vie ou, encore, de maîtriser l'augmentation des cotisations attribuable aux modifications de la pyramide démographique (Uusitalo, 2007).

II.3.1. Le changement dans le mode de calcul de la pension de vieillesse

La réforme de 2005 a changé le mode de calcul de la pension de vieillesse par (Piekkola et Heikkilä, 2004) :

- **L’allongement de la durée de carrière pour laquelle il est possible d’avoir des droits** : les droits à la retraite sont désormais acquis entre 18 et 68 ans (au lieu de 23 et 65 ans avant la réforme). De plus, l’âge légal de départ à la retraite a été supprimé. Les assurés peuvent ainsi percevoir leur pension sans réduction entre 63 et 68 ans. Soixante-trois ans devient de ce fait l’âge minimal de départ à la retraite et c’est pendant la période de 63 à 68 ans que les assurés peuvent choisir de partir ou de rester en emploi. Cela dit, un départ anticipé ne pourra avoir lieu qu’entre 62 et 63 ans avec une décote de 0,6 % par mois manquant avant d’atteindre 63 ans.
- **La modification des taux d’annuité après 53 ans** : la réforme de 2005 a fait passé le taux d’annuité à 1,5 % du salaire de référence entre 18 et 53 ans, à 1,9 % entre 53 et 63 ans et à 4,5 % entre 63 et 68 ans (comparativement à 1,5 % du salaire de référence entre 23 et 60 ans et à 2,5 % entre 60 et 65 ans avant la réforme).
- **La modification de la période de calcul du salaire de référence** : le salaire brut de référence correspond à la moyenne des salaires de la totalité de la carrière. Avant la réforme, ce salaire de référence était calculé à partir de la moyenne des salaires bruts, hors cotisation de retraite, des dix dernières années de chaque contrat de travail.
- **Le déplafonnement du taux de liquidation** : le taux de liquidation, plafonné auparavant à 60 %, cède la place à un taux flexible en fonction des annuités acquises. Ainsi, toutes les annuités acquises durant la carrière sont comptabilisées pour le calcul de la pension. Par exemple, une carrière réalisée entre 23 et 63 ans donne un taux de liquidation brut de 64 % et, entre 23 et 65 ans, un taux de 73 %. Les assurés ayant commencé la vie active avant 23 ans obtiennent avec ce déplafonnement des taux de liquidation nettement

plus élevés : 64,3 % pour une carrière entre 18 ans et 62 ans et 71,5 % entre 18 ans et 63 ans (Vernière, 2003).

II.3.2. Plus de restrictions dans l'accès aux dispositifs de sortie précoce

La réforme du régime de pension de 2005 ne s'est pas uniquement constituée des facteurs incitatifs décrits ci-dessus. En effet, des mesures restrictives quant à l'accès à la retraite précoce ont été prises. Ces mesures peuvent se résumer comme suit :

- La liquidation anticipée des pensions de vieillesse n'est désormais possible qu'entre 62 et 63 ans. Un abattement de 0,6 % par mois manquant est appliqué pour atteindre 63 ans.
- Les pensions de chômage seront graduellement supprimées. Cela dit, ces pensions sont maintenues pour les générations nées avant 1950 et qui sont âgées entre 60 et 64 ans. Pour les personnes nées après 1950, l'accès aux pensions de chômage est supprimé. En revanche, ces dernières peuvent prétendre à une pension de vieillesse sans réduction à partir de 62 ans (Piekkola et Heikkilä, 2004).
- Les pensions de retraite anticipée individuelle pour cause d'invalidité partielle sont maintenues pour les générations nées avant 1944. En revanche, elles sont supprimées pour les personnes nées après 1944 car elles ont la possibilité de bénéficier plus facilement d'une pension d'invalidité à partir de 60 ans si leur état de santé le requiert.
- Les pensions de retraite partielle restent inchangées pour les générations nées avant 1947. Pour les personnes nées après 1947, l'âge minimal de liquidation est fixé à 58 ans. Cela dit, « l'activité à temps partiel des bénéficiaires permet de continuer à acquérir des annuités supplémentaires selon le droit commun et la différence entre le salaire de l'activité à temps plein et celui de l'activité à temps partiel n'ouvrira droit à des annuités annuelles qu'au taux de 0,75 % contre 1,5 % avant la réforme 2005. » (Vernière, 2003 : 18).

En ce qui concerne les pensions d'invalidité, la réforme de 2005 a changé la méthode de calcul des annuités acquises durant une période d'invalidité. Ainsi, à partir de 60 ans, la pension d'invalidité pourra être transformée en pension de vieillesse. Le taux

d'annuité est passé de 1,2 % à 1,3 % pour les personnes de 50 ans à 63 ans. Avant 50 ans, le taux d'annuité reste inchangé à 1,5 %. De plus, le passage par des dispositifs de formation professionnelle et de réadaptation est maintenant privilégié pour promouvoir le retour à l'emploi des bénéficiaires de pension d'invalidité, ce qui suscite plus de contrôle dans l'attribution de cette pension (Vernière, 2003).

Le tableau suivant récapitule les changements intervenus dans les dispositifs de retrait du marché du travail après la réforme 2005.

	Bénéficiaires en 2004 parmi les 55-64 ans en %	Age en 2004	Réforme 2005
Pension d'invalidité	23,1	16-64	Accès plus facile après 60 ans
Pension individuelle de retraite anticipée	0,4	60-64	Suppression à partir de 2009
Pension de chômage	7,9	60-64	Aboli à partir de 2009
Passerelle	5,8	55-64	Passe à 57-65 ans
Pension anticipée	0,2	60-64	62 ans
Régime agricole	1,7	55-64	
Pension partielle	5,4	56-64	Passe à 58-68 ans
Total	44,5		

Tableau 1² : Les dispositifs de retrait du marché du travail en Finlande

II.3.3. La revalorisation et le coefficient d'espérance de vie

Avec la réforme de 2005, les salaires sont revalorisés lors de la liquidation de la pension en utilisant un coefficient qui suit mieux l'évolution des salaires que le précédent.

Un nouvel élément a été introduit par la réforme : le coefficient d'espérance de vie. Ce coefficient servira à l'ajustement automatique de la générosité des pensions à l'allongement de la vie humaine. À compter de 2010, les prestations seront indexées sur l'espérance de vie, de manière que la valeur actualisée des pensions n'augmente pas parallèlement à la longévité. Cet outil de gestion des coûts futurs des retraites est

2. Source : OFCE, 2008, p. 138.

considéré comme novateur compte tenu de la sous-estimation répétée de l'allongement de l'espérance de vie par le passé (OCDE, 2006).

III. Les programmes nationaux pour le vieillissement actif

À l'instar d'autres pays d'Europe du Nord, le gouvernement finlandais a misé sur une stratégie de vieillissement actif. Cette stratégie vise à organiser une mobilisation sociale autour de l'emploi des travailleurs vieillissants. Le but de cette mobilisation est d'augmenter les emplois disponibles pour les travailleurs âgés et d'encourager ces derniers à se maintenir en emploi. Ainsi, les incitations fiscales, l'amélioration des conditions de travail et des possibilités de formation (pour tous les travailleurs ou pour les travailleurs vieillissants), la refonte des carrières, la lutte contre les discriminations liées à l'âge et la sensibilisation des entreprises et des travailleurs à l'importance des plus âgés d'entre eux dans la société sont autant d'éléments composant la démarche globale et stimulante de la stratégie du vieillissement actif (OFCE, 2008).

La Finlande est un exemple réussi de mobilisation sociale axée sur la prise de conscience collective de l'importance de l'enjeu social, mettant en œuvre une stratégie de formation permanente et d'amélioration du bien-être au travail. En effet, des programmes nationaux de grande envergure portant sur divers thèmes liés au vieillissement ont été lancés. Ces programmes avaient pour objectifs de permettre le maintien des personnes âgées en emploi, de faire accepter la prolongation de la vie active à la société et d'améliorer l'inclusion sociale des travailleurs âgés et des retraités (Sterdyniak, 2007).

III.1. Le Programme national en faveur des travailleurs vieillissants (1998-2002)

Le Programme national en faveur des travailleurs vieillissants (The National Program on Ageing Workers (FINPAW)) a été principalement soutenu par le ministère des Affaires Sociales et de la Santé mais aussi par le ministère du Travail, le ministère de l'Éducation nationale et beaucoup d'autres ministères et organisations du marché de travail représentatives en Finlande. La raison de la création de ce programme national était l'anticipation du changement considérable prévu dans la structure de la main-d'œuvre au cours des années suivantes en Finlande. Un changement qui entraînerait

l'exclusion des plus vieux travailleurs et des coûts considérables pour les régimes de pension. De ce fait, le programme national de 1998 à 2002 avait pour but d'aborder à temps les problèmes du vieillissement et de faire en sorte que ce dernier soit vu comme une force dans la vie active (Piekkola, 2004).

La démarche et la mise en œuvre du programme national en faveur des travailleurs vieillissants ont réuni plusieurs aspects. Certains changements ont été apportés à la législation mais le programme comprenait principalement de la recherche, de l'information et des campagnes de communication visant à provoquer un débat actif sur la question du vieillissement. La mission de ces campagnes était de bouleverser les idées reçues sur la vie active et la retraite pour ainsi changer les opinions sur la capacité des travailleurs âgés de poursuivre leur vie active. L'expérience des personnes âgées a été mise en valeur et le slogan adopté était « L'expérience est une richesse nationale » (Guillemard, 2003). Ces campagnes ciblaient un large éventail de personnes allant du grand public aux diverses organisations du marché du travail et du secteur de la santé, sans oublier les travailleurs, les entreprises, les journalistes, les médecins, etc. (Sterdyniak, 2007).

Le Programme national en faveur des travailleurs vieillissants a également mis l'accent sur l'importance de la formation pour le maintien des compétences. Des formations ont ainsi été développées pour les responsables du personnel dans le but de leur apprendre à tenir compte de l'âge dans l'organisation du travail; d'autres formations, destinées aux formateurs cette fois-ci, ont aussi été mises sur pied afin de leur expliquer comment enseigner aux personnes âgées (Sterdyniak, 2007).

Les campagnes sur la formation assuraient également la promotion de la santé sur le lieu de travail et l'importance de connaître les problèmes liés au vieillissement. Le programme incluait donc un travail pratique pour améliorer l'efficacité des services publics d'emploi afin d'aider au mieux les clients âgés.

Par ailleurs, le programme a financé des programmes de recherche axés sur le bien-être au travail, le maintien de la capacité de travail et l'employabilité. De nombreuses études menées par l'Institut finlandais de santé professionnelle (FIOH) ont comporté des recherches sur les questions d'emploi liées aux travailleurs âgés et des études et

préparations au changement sur certains points législatifs. Autant dire que ce programme national a servi de base pour la réforme de 2005 du système de préretraites et de retraites.

Il semblerait *a priori* que le plan ait accru les attitudes plus favorables aux travailleurs âgés. Sa contribution à accroître l'idée de l'âge considéré comme normal de la retraite n'a pas été négligeable dans l'opinion publique (Uusitalo, 2007). En effet, selon son rapport final (2002), le programme national a porté ses fruits dans quatre domaines : « la promotion de la capacité de travail, mesurée par le Baromètre national du maintien de la capacité de travail; l'élargissement des possibilités de travail, mesurée [*sic*] par la diminution de l'écart entre le taux d'emploi des travailleurs âgés et celui de l'ensemble des travailleurs; l'augmentation de l'employabilité par la promotion du maintien du capital social; la promotion de la recherche sur l'employabilité et la réinsertion » (Sterdyniak, 2007 : 14).

Le bilan de ce programme est donc très largement positif. En effet, selon Guillemard (2003), le taux d'emploi des 55-59 ans est passé de 51 % à 63 % pendant la durée d'exécution du programme. L'âge effectif de retrait du marché du travail a également évolué passant de 58,2 ans en 1996 à 59,3 ans en 2001. Mais au-delà des bons résultats quantitatifs, l'auteure souligne les résultats qualitatifs du Programme national en faveur des travailleurs vieillissants : « Le programme national a réussi à modifier durablement les attitudes de tous les acteurs du marché du travail : la prolongation de la vie active est devenue plus attractive pour les salariés, comme pour les employeurs. Ce plan national a donc réussi à engager un changement culturel d'envergure. Il a renversé les fondements de la culture de la sortie précoce d'activité, en faisant des salariés vieillissants une ressource nouvelle pour les sociétés. » (Guillemard, 2003 : 160)

III.2. Le Programme national de bien-être au travail (2000-2003)

Le Programme national de bien-être au travail (The National Well-being at Work Program) était commandité par le gouvernement pendant la période de 2000 à 2003. Il s'agit d'un programme implanté par le ministère des Affaires sociales et de la Santé et le ministère de l'Éducation en collaboration avec les syndicats et les associations de travailleurs. Son objectif visait l'amélioration des relations dans le milieu du travail et le bien-être au travail de manière globale. Les principaux problèmes traités dans ce

programme étaient la retraite précoce, le bas niveau d'éducation des personnes âgées et la pénibilité au travail.

Ce programme a généré trois rapports dans lesquels ont été détaillés les facteurs essentiels pouvant affecter le bien-être au travail. Parmi ces facteurs, ont été soulignés le développement du milieu de travail et la formation tout au long de la vie comme facteurs essentiels au bien-être des travailleurs.

Le Programme national de bien-être au travail était orienté vers les entreprises et encourageait les recherches et l'instauration des bonnes pratiques. En effet, des experts s'investissaient directement dans les milieux de travail pour mettre sur pied des projets pratiques au sein même des entreprises, le but étant d'impliquer le plus possible les employeurs pour les sensibiliser aux questions de l'environnement et des conditions de travail, du surmenage, de la santé physique et mentale des employés, etc. Ces éléments faisaient l'objet d'une évaluation régulière par les experts (Piekkola, 2004).

Nous ne pouvons dire si ce programme a permis, comme le précédent, de hausser le taux d'emploi des travailleurs vieillissants. En revanche, il semblerait qu'il ait constitué une source considérable d'information. En effet, ce programme a suscité l'intérêt des médias et du public à ce sujet, ce qui a mené à la préparation de brochures, de guides et de vidéos à l'appui du bien-être des communautés de travail. Un site Web a même été créé et le programme est également apparu dans une série télévisée consacrée à divers aspects du travail. Les projets de recherche développés dans le Programme national du bien-être au travail ont été utilisés afin de produire un guide sur les bonnes pratiques de gestion dans le secteur municipal pour soutenir le bien-être des communautés de travail. Les expériences sur des projets de recherche et de développement au sein du programme ont été utilisées lors de foires, séminaires de formation et autres manifestations organisés dans différentes régions de la Finlande (*Summary of the Well-Being at Work Program Monitoring Report*, 2002).

III.3. Les autres programmes

III.3.1. Le Programme de développement du lieu de travail (TYKES) (1996-2003)

Le Programme de développement du lieu de travail (National Workplace Development Program), intitulé Programme TYKES, a vu le jour sous l'égide du ministère du Travail. L'objectif de ce programme était de financer des projets ayant pour but le développement d'innovations permettant d'améliorer la performance et la qualité de la vie au travail, et ce, grâce à une coopération accrue entre la direction de l'entreprise et les travailleurs.

L'amélioration de la performance passe par exemple par l'amélioration de la productivité au travail, la qualité des produits et services, la qualité et la fluidité des opérations, etc. tandis que l'amélioration de la qualité de la vie professionnelle revient à améliorer les possibilités de développement pour les salariés, le bien-être au travail, et la relation de coopération et de confiance au sein de la communauté de travail. La direction et le personnel concernés doivent s'engager à respecter les objectifs du projet et à s'assurer de leur mise en œuvre ensemble (Ministère du Travail, 2006).

Les objectifs du Programme TYKES comptent quatre niveaux (Tekes, 2009) :

- Au niveau des politiques publiques (*public policies level*) : le but est d'assurer la croissance d'une productivité de qualité et durable dans l'ensemble de la Finlande. La croissance de la productivité est combinée à l'amélioration de la qualité de vie au travail, ce qui encouragerait les salariés à se maintenir en emploi le plus longtemps possible.
- Au niveau du programme (*program level*) : les objectifs reflètent ceux du premier niveau, à savoir comment le programme TYKES lui-même et ses mesures peuvent promouvoir une croissance qualitative durable de la productivité en Finlande et développer, ainsi, un environnement d'innovation qui la soutienne.
- Du point de vue de la transférabilité (*generative level*) : le but est de voir comment les résultats des projets constituent une source d'apprentissage et

d'inspiration pour les autres lieux de travail et les divers groupes d'intervenants.

- Au niveau du milieu du travail (*workplace level*) : le but consiste à voir comment les projets contribuent à renforcer un mode de fonctionnement qui soutienne la croissance qualitative durable de leur productivité dans les milieux de travail participants.

Les principales activités du programme consistent à soutenir les projets de développement en milieu de travail, les projets de développement de nouvelles méthodes, les projets de réseaux d'apprentissage ainsi qu'à diffuser des informations et à renforcer l'expertise sur le développement en milieu de travail.

Les projets de développement sont destinés à promouvoir des changements dans les modes de fonctionnement d'un ou de plusieurs lieux de travail en vue de l'amélioration simultanée de la productivité et de la qualité de vie au travail. Ces projets sont financés à hauteur de 100 000 euros par entreprise. Les projets de développement typiques sont : les organisations de travail basées sur les équipes, les processus de travail, le travail de supervision et les compétences de leadership, la coopération interne intra et inter unités de travail et des départements, le réseautage externe au sein de la chaîne de valeur, les méthodes de travail, l'environnement de travail, etc.

Certains projets favorisent la création de nouvelles méthodes de développement et des pratiques pour créer une économie intensive en connaissances et en réseautage. Cela se fait en collaboration avec des instituts de recherche et développement qui favorisent l'amélioration durable de la productivité.

Les projets de réseaux d'apprentissage visent la création de forums d'apprentissage de longue durée communs au milieu de travail et aux instituts de recherche et développement, le but étant de stimuler l'échange mutuel d'expériences et de connaissances fondées sur la coopération entre les participants au réseau.

Le résultat de ces projets est mis en valeur par des réseaux de dissémination et d'échanges d'expérience à travers la mise en place de projets de grande envergure et des réseaux d'apprentissage ainsi que des séminaires et des conférences de travail, des publications, des sites Web, etc. (Tekes, 2009).

Le programme TYKES a mobilisé plusieurs administrations, entreprises, universités et consultants. Son déploiement s'est étendu au secteur public comme au privé. Le budget était de 90 millions d'euros sur cinq ans. (OFCE, 2008). Le programme a apporté un soutien financier à près de 670 projets en 1996-2003. Un total de 135 000 personnes en 1 600 lieux de travail finlandais ont pris part à ces projets. La grande majorité des projets avaient pour but le développement basé sur les besoins des milieux de travail concernés et ils ont duré entre un et trois ans.

Ce programme n'ayant pas été dédié uniquement aux salariés âgés, nous n'avons pas de résultats précis quant à son impact sur l'amélioration de la qualité de vie des travailleurs âgés au travail. Toutefois, l'étude réalisée par un groupe d'évaluation sur la durabilité des effets des projets a montré que 74 % des répondants, dirigeants et salariés, considèrent que la portée et les effets des projets sont encore très ou assez positifs en moyenne 2,5 ans après que ces derniers ont pris fin; 17 % des répondants jugent la portée et les effets du projet très positifs alors que seulement 4 % les jugent négatifs. Au moins la moitié des répondants ont estimé que la participation à un projet TYKES avait eu un effet très ou assez positif sur l'évolution du milieu de travail.

Du côté des employeurs et des autres parties prenantes (*stakeholders*), 83 % des répondants estiment que le programme TYKES a amélioré significativement la production et la diffusion des connaissances et des compétences dans le développement de la vie professionnelle en Finlande; 72 % estiment que les structures de l'évolution de la vie active se sont renforcées de manière significative en Finlande à la suite du programme. Les groupes d'intérêts (*stakeholders*) ont aussi généralement estimé que les objectifs du programme correspondaient bien ou très bien aux problèmes de développement de la vie professionnelle finlandaise (Alasoini *et al.*, 2005).

III.3.2. Les programmes VETO (2003-2007) et NOSTE (2003-2007)

Le but du programme VETO (Promoting the Attractiveness of Working Life) était d'améliorer et de promouvoir l'attractivité de la vie active. Il couvrait cinq domaines principaux : la qualité de la vie active et la sécurité au travail, les soins de santé professionnelle et la réinsertion, la diversité et l'égalité dans la vie professionnelle, la sécurité des revenus et les incitations au travail et la sensibilisation (Sterdyniak, 2007).

VETO (« attrait » ou « magnétisme » en finlandais), programme pour le bien-être au travail et la prolongation de la vie active, encourageait les recherches et l'instauration de bonnes pratiques. Le ministère des Affaires sociales et de la Santé en assurait la responsabilité principale. Cependant, de nombreux acteurs gouvernementaux, partenaires sociaux et autres ONG et instituts de recherche étaient actifs et impliqués dans ce programme (Uusitalo, 2007).

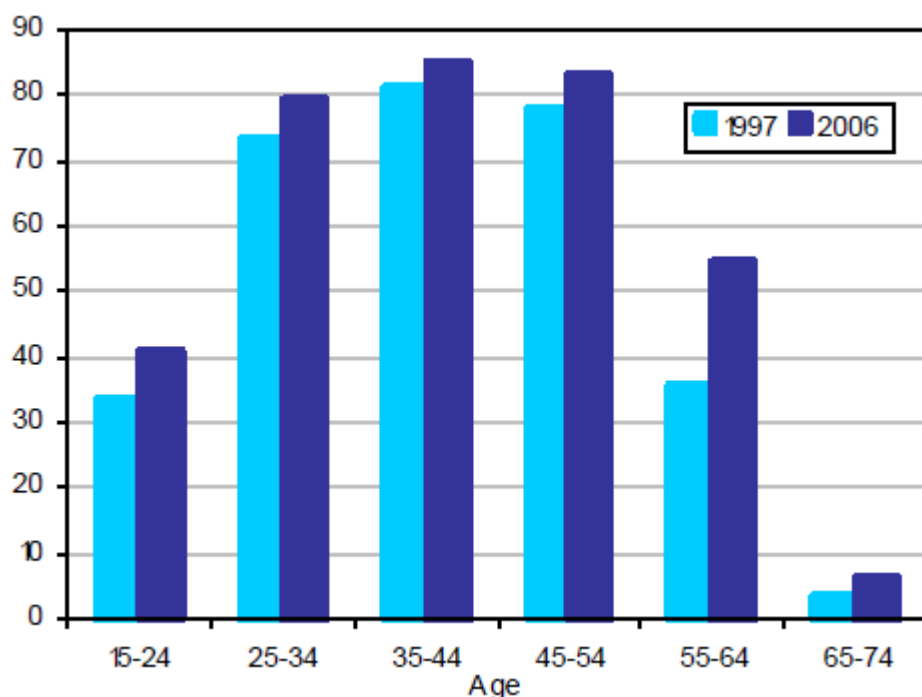
En parallèle à VETO, un autre programme administré par le ministère de l'Éducation a vu le jour. Le programme NOSTE (« incitation » en finlandais) visait à développer le niveau d'éducation des adultes afin d'améliorer leur capacité de rester sur le marché du travail. Il ciblait les personnes de 30 à 59 ans, peu qualifiées dont on finance les activités d'enseignement comme des programmes de mise à niveau permettant de suivre des enseignements professionnels. Le budget était de 26 millions d'euros par an et touchait 10 000 personnes par année (OFCE, 2008).

III.3.3. Les programmes KESTO (2004-2007) et KAIKU (2004-2007)

Le Programme KESTO (2004-2007) était un programme de recherche du ministère des Affaires sociales et de la Santé mis en œuvre par l'Institut finlandais de santé professionnelle (FIOH). Il visait à établir un ensemble de mesures pour augmenter l'attractivité de la vie au travail, promouvoir les capacités de travail et contrer l'exclusion sociale. Ce programme a un pendant pour le secteur public : le Programme KAIKU (OFCE, 2008).

IV. Le niveau de vie et le choix des travailleurs âgés finlandais.

La Finlande a réussi à accroître la participation des travailleurs âgés au marché du travail. Le graphique suivant montre la différence du taux d'emploi par âge entre 1997 et 2006.



Graphique 1³ : Taux d'emploi par âge en Finlande en 1997 et 2006

Ce résultat est imputé aux politiques et aux programmes décrits plus haut. En effet, les changements dans la politique des retraites semblent avoir produits leurs effets en encourageant les travailleurs à rester en emploi. Quant aux plans nationaux, ils ont contribué à améliorer la qualité de la vie au travail, la santé et l'aptitude fonctionnelle des travailleurs âgés. Ils ont donc mené à une meilleure participation de cette tranche d'âge au marché du travail.

Toutefois, ces différentes politiques et programmes ont également eu un effet sur la vie des travailleurs en fin de carrière, que ce soit en matière de revenu ou en matière de choix et d'aspirations individuelles à se maintenir ou à se retirer du marché du travail.

IV.1. Le niveau de vie des travailleurs âgés en Finlande

IV.1.1. La situation de la Finlande par rapport aux autres pays

Les personnes âgées vivant dans les pays ayant un système de protection sociale « social-démocrate universaliste » disposent d'un pourcentage de remplacement de revenu à la retraite plus faible que celui des autres résidents nationaux, en comparaison avec les pays de l'Union européenne. Ainsi, selon Caussat et Lelièvre (2003), le revenu

3. Source : Uusitalo, 2007, p. 2.

net relatif des plus de 65 ans représente 68 % des revenus nets moyens des actifs au Danemark, 78 % en Finlande et 83 % en Suède. Or, au sein de l'Union européenne, cette proportion peut s'élever à 88 % en moyenne. Ces résultats conduisent ainsi à relier ces pays au système de protection sociale « social-démocrate universaliste », aux côtés du Royaume-Uni ou de l'Irlande, c'est-à-dire de pays aux systèmes beaucoup moins généreux (Caussat et Lelièvre, 2003 : 316).

La Finlande se classe 13^e dans l'UE-15 au niveau de l'indicateur de la générosité des pensions. « Le taux de pauvreté est de 17 % chez les personnes de plus de 65 ans, alors qu'il est de 12 % dans la population générale. La pension moyenne représente 50 % du salaire moyen. Le revenu moyen d'un retraité s'élève à 75 % du revenu du reste de la population. Le système de retraite n'est pas particulièrement généreux. Dans un pays où les inégalités sont faibles, les retraités apparaissent comme un groupe social moins favorisé. » (Sterdyniak, 2007 : 11).

Cela dit, la répartition des revenus en Finlande reste une des plus égalitaires (égalitaire entre les divers groupes sociaux ou catégories de revenu – peu d'écart de revenu) parmi les pays de l'UE-15. Le risque de pauvreté de la population finlandaise à l'âge de la retraite est certes à 17 % mais il reste inférieur au niveau moyen observé dans les pays de l'UE-15 (en moyenne 20 %). (Uusitalo, 2006a). Néanmoins, un groupe de personnes âgées échappe à cette règle : les femmes de 75 ans et plus vivant seules.

Le risque de pauvreté chez les femmes finlandaises est très proche du risque de pauvreté des hommes vivant dans des pays où la taille des ménages est grande (composés de plusieurs générations). En Finlande (comme dans la plupart des pays de l'Europe du Nord), il est fréquent que les personnes âgées vivent seules. Et comme les femmes vivent plus longtemps que les hommes, la plupart des personnes âgées vivant seules sont des femmes. Ce fait est en partie responsable du risque de pauvreté plus élevé chez cette catégorie de personnes. Soulignons que la différence de revenu entre les femmes retraitées et les femmes actives est nettement plus élevée que celle entre les hommes retraités et les actifs. Le revenu des femmes finlandaises à l'âge de la retraite est de 72 % du revenu des femmes actives, alors que la proportion chez les hommes est de 81 %. Cela s'explique par le fait que les femmes actives finlandaises ont un revenu relativement

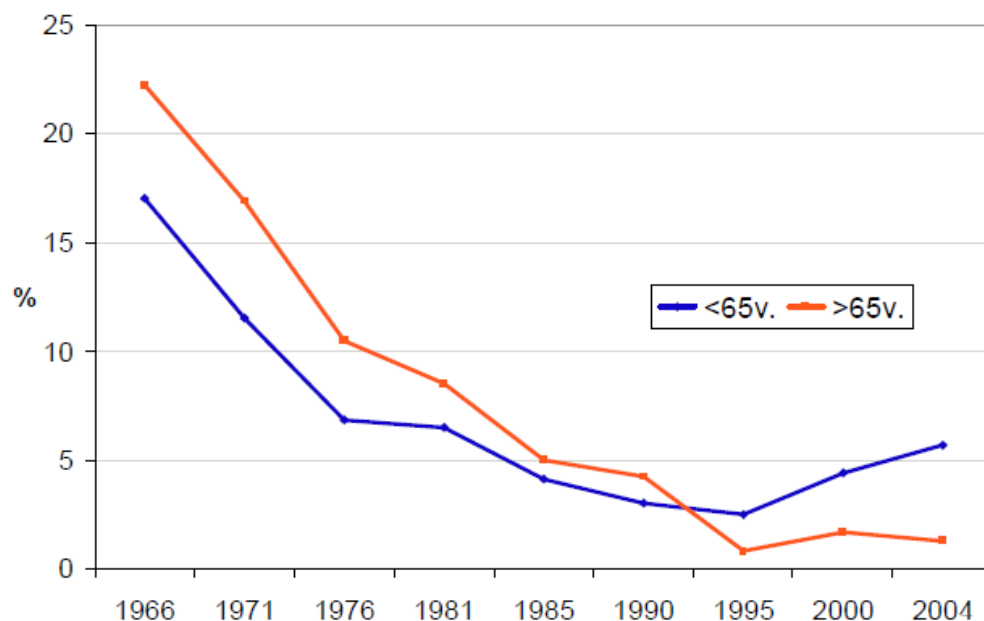
élevé en raison de leur haut niveau d'éducation et d'emploi à temps plein (Uusitalo, 2006a).

Enfin, il est très important de prendre en considération dans l'analyse du niveau de vie des retraités l'ensemble des déterminants monétaires et non monétaires. Ainsi, la plupart des personnes âgées en Finlande sont propriétaires. Donc, lorsque le loyer imputé est inclus dans les revenus, le risque de pauvreté de la population finlandaise à l'âge de la retraite est susceptible de diminuer (Uusitalo, 2006a). De plus, une des principales caractéristiques des pays nordiques est de privilégier une offre de qualité de services sociaux largement supérieure en comparaison avec les autres pays d'Europe. Une bonne partie des dépenses sociales publiques est destinée aux services en Finlande. Ces services, très souvent gratuits ou subventionnés, s'adressent surtout aux familles et aux personnes âgées. Cela accorde donc à ces derniers un certain confort et de nombreux avantages (Caussat et Lelièvre, 2003).

IV.1.2. L'impact des réformes

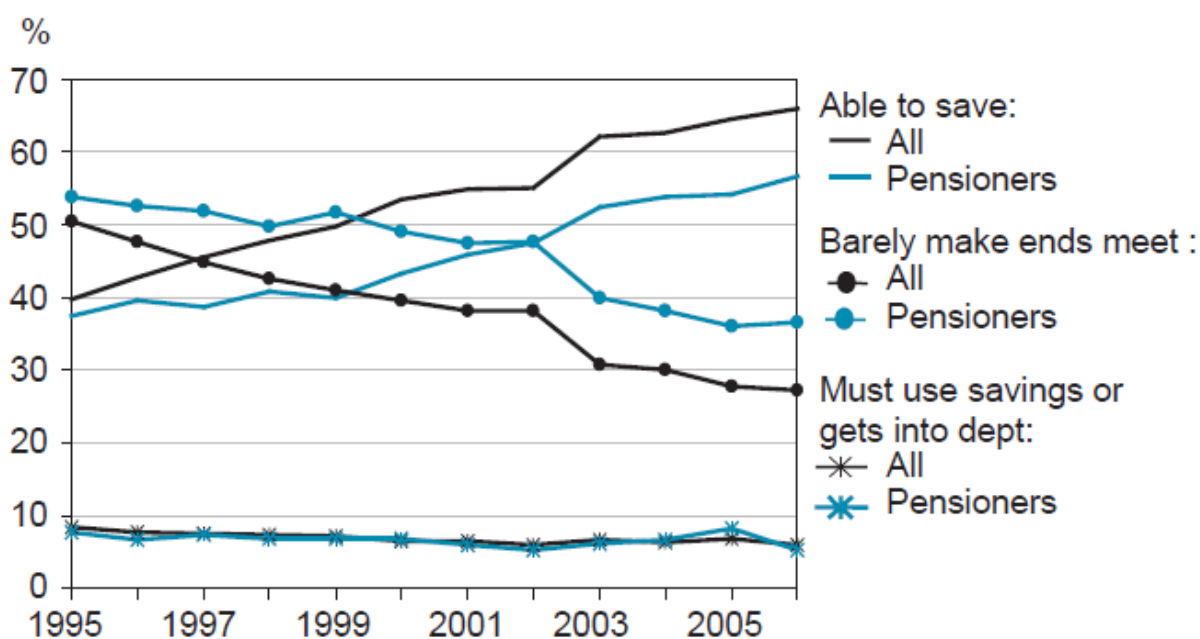
Les réformes entreprises depuis les années 90 avaient pour but de gérer l'augmentation du nombre et de la proportion relative des personnes en âge de la retraite. Les résultats de ces réformes se sont traduits par des changements importants dans l'emploi et l'accès à la retraite des personnes âgées en fin de carrière mais aussi sur le revenu de ces derniers.

Du fait du caractère récent de la réforme 2005, nous ne sommes pas en mesure de dire avec exactitude l'impact qu'ont eu les différents changements dans le calcul des retraites introduits par cette réforme. Nous savons simplement que ni la réforme des années 90 ni celle de 2005 ne se sont intéressées de près au risque de pauvreté des retraités. Cela ne constituait pas un problème d'importance majeure car les bénéfices liés aux régimes de pension étaient encore en pleine croissance et l'on constatait une nette baisse des taux de pauvreté chez les aînés depuis les années 60 (Uusitalo, 2006b).



Graphique 2⁴ : Baisse du taux de pauvreté monétaire en Finlande pour deux groupes d'âge entre 1966 et 2004

Selon Uusitalo (2006a), le niveau du revenu des retraités a augmenté au cours des 15 dernières années. Les pensions permettent aux retraités de s'offrir plus de services et de produits qu'auparavant. Le pouvoir d'achat des retraités s'est donc amélioré, comme le montre la figure suivante :



4. Source : Uusitalo, 2006b, p. 9.

Graphique 3⁵ : Situation financière de tous les ménages et des ménages retraités entre 1995 et 2005

Il apparaît clairement que la situation économique de tous les ménages et des ménages retraités s'est améliorée au cours des dix dernières années. La part des ménages qui sont en mesure d'épargner a augmenté, tandis que la part de ceux qui arrivent à peine à joindre les deux bouts a diminué. Toutefois, chez les retraités, on compte plus de ménages qui arrivent à peine à joindre les deux bouts et, en conséquence, moins de ménages qui sont en mesure d'épargner. On note aussi que l'écart entre les retraités et l'ensemble des ménages s'est creusé depuis 1995. Par ailleurs, cette figure montre que la part de ceux qui utilisent leur épargne ou s'endettent est resté plus ou moins stable tant chez les retraités que chez le reste de la population. Les retraités ne sont donc pas surreprésentés dans ce groupe de familles en difficulté économique (Uusitalo, 2006a).

IV.2. Les attitudes des travailleurs âgés finlandais par rapport à la retraite

Les réformes et les différents programmes proposés par le gouvernement finlandais influencent d'une certaine manière les décisions des travailleurs âgés à se maintenir en emploi. On peut se demander dans quelle mesure la propension individuelle à retarder la retraite est influencée par le choix personnel ou par les chances qui s'offrent aux personnes en fin de carrière.

Gould (2006) a examiné les effets de l'interaction des chances et des choix qui affectent la longévité de l'emploi chez les employés finlandais en fin de carrière dans une étude longitudinale. Cette étude fournit un certain nombre de constats.

Tout d'abord, la flexibilité dans le choix de la fin de carrière est souvent l'apanage des plus aisés des employés vieillissants qui ont un statut socio-économique supérieur, un travail motivant et une bonne santé. Autant de critères qui leur permettent de prendre la décision de se retirer le plus tardivement possible. Selon Gould (2006), les restrictions à la retraite anticipée et les incitations financières de la réforme des retraites en Finlande peuvent maintenir davantage de personnes en emploi. Cependant, il semblerait que ceux qui ont le plus besoin de l'augmentation supplémentaire de leur pension, offert par le taux

5. Source : Uusitalo, 2006a, p. 27.

d'accumulation plus élevé pour les plus de 62 ans, font face à plus d'obstacles pour l'atteindre. En effet, l'étude a montré que les personnes à faible revenu sont moins susceptibles de travailler plus longtemps. Cela va en contradiction avec plusieurs études américaines et britanniques affirmant le contraire (Beehr et Glazer, 2000; Vickerstaff et Cox, 2005 cités par Gould 2006).

De plus, l'étude de Gould (2006) a démontré que le choix individuel dans le processus de retraite est étroitement lié aux différentes possibilités qui s'offrent à l'employé en fin de carrière mais aussi aux tendances économiques. Gould (2006) a démontré que les changements dans les règles d'accès à la retraite, la situation du marché du travail et la sécurité de l'emploi affectent la fin des années de travail. Le choix de se retirer ou non du marché du travail est donc intimement lié à l'évolution du contexte économique et social. Les employés âgés peuvent être contraints à la sortie précoce du fait du chômage, mais ils peuvent également choisir la sortie précoce parce qu'ils préfèrent un revenu de retraite sûr aux revenus précaires des emplois précaires. Par conséquent, le succès de la réforme des retraites dans l'allongement des carrières dépend grandement des tendances économiques.

D'autres éléments institutionnels peuvent également promouvoir la retraite tardive. Ainsi, la limite inférieure de l'âge flexible de la retraite, 63 ans, peut devenir un objectif plus facile à atteindre que l'ancien, qui était de 65 ans. Donc cela peut encourager le travail en dépit de l'insécurité dans l'emploi ou de problèmes de santé. Mais, il importe de signaler que pour ceux dont la santé se détériore (les femmes davantage que les hommes), l'âge de la retraite flexible peut également constituer une manière décente de se retirer de l'emploi (Gould, 2006).

Conclusion

La stratégie adoptée par la Finlande pour rehausser le taux d'emploi de ses travailleurs vieillissants montre que tout est possible à condition que les mesures soient intégrées dans une démarche globale basée sur la concertation et la communication.

L'approche intégrée des fins de carrière repose sur « la promotion de la capacité de travail, l'adaptation de l'environnement de travail et des qualifications, la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'égalité des chances. L'accent est mis sur le droit au travail à

tous les âges. Les seniors sont donc considérés comme une force de travail qui a des fragilités, mais dont il importe de garantir le droit au travail par la réadaptation et la réhabilitation » (Marbot, 2005 : 64).

La Finlande compte continuer d'assurer le maintien en emploi en misant sur l'amélioration des conditions de travail et l'enrichissement des tâches, la mise en valeur de l'expérience, la bonne santé et le bien-être de l'individu et la formation professionnelle tout au long de la vie.

La sensibilisation aux stéréotypes liés à l'emploi des travailleurs vieillissants a été d'une grande importance dans cette stratégie globale. Les campagnes de communication ont mis l'accent sur la responsabilité de l'entreprise et sur celle du salarié pour augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés. Cette responsabilité partagée est basé sur un fort compromis social (Marbot, 2005).

Cependant, même si le taux d'emploi des travailleurs âgés approche en Finlande celui des autres pays scandinaves, il est encore inférieur à celui de ses voisins, notamment la Suède. Le taux d'emploi des plus de 60 ans doit donc s'améliorer encore. La réforme des pensions de 2005 peut aider à faire augmenter ce taux car les plus de 60 ans constituent le premier groupe cible des mesures de prolongation de la carrière professionnelle. Toutefois, il est importe de signaler que cela ne peut être atteint que si le développement économique continue à être favorable pour soutenir la croissance du taux d'emploi (Uusitalo, 2007).

Bibliographie Finlande

ALASOINI, T., E. RAMSTAD et N. ROUHIAINEN (2005), *The Finnish Workplace Development Program as an expanding activity : Results, challenges, opportunities*, Report 47, Helsinki 2005.

CAUSSAT, L. et M. LELIÈVRE (2003), « Les politiques de pension des pays nordiques de l'Union européenne », *Revue Française des Affaires Sociales*, RFAS, n° 4.

ESPING-ANDERSEN G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton NJ, Princeton University Press, traduction française : *Les trois mondes de l'État providence, essai sur le capitalisme moderne*, Paris, PUF, Collection « Le lien social », 1999.

EUROSTAT (2009), « Taux d'emploi des travailleurs âgés par sexe », tableau consulté en ligne :

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (date de consultation : 28/10/2009).

GOULD, R. (2006), « Choice or Chance-Late Retirement in Finland. Social Policy and Society » *Social Policy & Society* 5:4, 519-531, Cambridge University Press.

GUILLEMARD, A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin.

MARBOT, E. (2005), « La place des seniors dans l'entreprise : une comparaison internationale », Mai 2005, *Les Notes de benchmarking international*, Institut de l'entreprise, 2005.

MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ (2002), *The Many Faces of the National Program on Ageing Workers : The Concluding Report on the Program*, Report 2002:14.

MINISTÈRE DU TRAVAIL (2006), *Active Ageing Policy in Finland*, 28 Novembre 2006.

OCDE (2006), « *Études économiques de L'OCDE : Finlande* » – ISBN 92-64-02608-8.

OFCE (2008), « Emploi des seniors : les leçons des pays de la réussite », *Revue de l'OFCE*, n° 106 2008/3, p. 103.

PIEKKOLA, H. (2004), « Active Ageing Policies in Finland », ETLA Discussion Papers, Mars, n° 898.

PIEKKOLA H. et A. HEIKKILÄ (2004), « Active Ageing and Pension System : Finland », ETLA Discussion Papers, Décembre, n° 959.

REDOR, D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », *Revue Française des Affaires Sociales*, RFAS No 4-2003.

STERDYNIAK, H. (2007), *Des stratégies de vieillissement actif pour renforcer l'inclusion sociale*, Rapport de synthèse pour le compte de la Commission européenne DG Emploi, Affaires sociales et Égalité des chances, Paris, OFCE.

SUMMARY OF THE WELL-BEING AT WORK PROGRAMM MONITORING REPORT, (2002), en ligne :

http://www.mol.fi/jaksamisojhelma/svenska_english/srap%2003%20english.doc (date de consultation : 17/12/2009)

TEKES (2009), « *We Develop Working Life Together, Tykes* », Finlande: The Finnish Funding Agency for Technology and Innovation. En ligne : http://www.mol.fi/mol/fi/99_pdf/fi/03_tutkimus_ja_kehittaminen/02_tykes/05_aineistopaketti/05_logot_ja_kuvat/tykes_presentation_2009.pdf (date de consultation : 10/11/2009)

UUSITALO, H. (2006a), *Pensions and Pensioners Disposable Income : Trends in 1990–2005* », Finnish Centre for Pensions, Reports 2006:3.

UUSITALO, H. (2006b), « Poverty of the Elderly and the Finnish Pension Reforms » *Pensioner Poverty Conference*, Décembre 4-6, Helsinki.

UUSITALO, H. (2007), *L'accroissement de la participation des seniors au marché du travail : Le cas de la Finlande*, Rester dans la vie active , Conférence donnée lors de la Réunion régionale européenne AISS, Oslo 15-16.05.2007

VERNIÈRE, L. (2003), « Finlande : la réforme 2005 du système de retraite », *Questions retraite*, Mars 2003, n° 2003-57, Caisse des Dépôts et Consignations.

Suède

La politique de l'emploi au cœur de la politique sociale

Introduction : L'exemplarité du cas suédois

La Suède se distingue par une forte présence des personnes âgées de 55 ans et plus sur le marché du travail : en 2007, le taux d'emploi des 55-64 ans était de 70 % et l'âge moyen de retrait d'activité était d'environ 64 ans (Eurostat, 2009).

La raison pour laquelle ce taux est très élevé vient du fait que les politiques de l'emploi sont des piliers essentiels de la politique sociale en Suède. En effet, le modèle scandinave de l'État providence cherche à atteindre le plein emploi. De ce fait, des politiques d'emploi favorables et des conditions d'accès à la formation à tous les âges et pour tous constituent depuis fort longtemps une dimension fondamentale de la politique publique suédoise (Delteil et Redor, 2003). De plus, le « modèle » suédois a bien résisté aux chocs des années 70 et 90. « La Suède a ainsi montré sa capacité à réguler efficacement la conjoncture tout en améliorant ses performances structurelles dans un contexte où le vieillissement de la population constitue le défi principal pour la plupart des pays développés. » (Touzé, 2008 : 105)

L'amélioration des performances structurelles est marquée par la réforme du système de protection sociale. La Suède est ainsi le premier pays à avoir procédé à une réforme radicale de son système de retraite. L'ampleur et la profondeur de la réforme (qui a duré 15 ans) fait de cette dernière une innovation intéressante qui a servi de modèle à d'autres pays par la suite (Italie, Pologne, etc.).

Cette réforme visait à augmenter les contrôles et les exigences pour tous les chômeurs (pas seulement les plus âgés d'entre eux) dans le but de les amener à accepter de participer à des programmes de formation ou à prendre des emplois classiques ou d'utilité publique (Delteil et Redor, 2003). Par ailleurs, la politique de l'État était l'abandon de tout dispositif favorisant les départs précoces à la retraite.

Cependant, l'objet essentiel de la réforme tournait autour de la transformation en profondeur du régime de retraite. Ainsi, le système de répartition à prestations définies a été remplacé par un système à contributions définies. Ce dernier comporte une partie gérée par répartition et une autre basée sur le principe de la capitalisation. « Dans les deux cas, le montant des pensions perçues est fonction de la totalité des contributions versées tout au long de la vie active des salariés. Suivant ce principe de l'ajustement

actuariel, tout départ avant 65 ans réduit le niveau de pension perçu. Mais, symétriquement, tout individu a la possibilité de travailler au-delà de 65 ans, ce qui accroît sa pension. » (Delteil et Redor, 2003 : 3)

Pour accompagner cette réforme, le gouvernement suédois a investi dans diverses politiques « actives » de l'emploi au moyen de dispositifs comme les emplois subventionnés ou protégés, les formations, etc. La protection de l'emploi des travailleurs d'une part et l'amélioration des conditions de travail d'autre part sont autant de volets associés au maintien d'une « société de travail ».

Il convient donc de dire que « l'étude du cas suédois a permis d'établir qu'une configuration de politiques publiques qui conjoint [*sic*] une gamme étendue de politiques actives d'emploi avec une protection sociale généreuse du risque de non travail est à même d'inciter à l'insertion sur le marché du travail avec l'avance en âge et de contrebalancer l'attractivité d'indemnisations généreuses du non travail » (Guillemard, 2003 : 131).

I. L'ancien système de retraite en Suède

I. 1. La structure de l'ancien système de retraite

Avant la réforme des retraites de 1999, il existait en Suède deux régimes de retraite, tous deux financés par répartition :

- Un régime national de sécurité sociale de base versait une pension universelle forfaitaire aux résidents suédois indépendamment de leurs carrières professionnelles (Folkpension ou FP). Ce régime a été créé en 1913 et réformé en 1948 pour sécuriser les revenus des retraités. Il était financé par une cotisation sociale au taux de 5,86 % à la charge des employeurs et par une dotation budgétaire couvrant près de 40 % des dépenses (Caussat et Lelièvre, 2003).
- Un régime complémentaire public obligatoire (régime « ATP ») créé en 1960 et dont les pensions sont liées aux revenus d'activité. La pension était calculée sur la base du salaire moyen des 15 meilleures années et une activité professionnelle d'au moins 30 ans était requise pour la perception d'une

pension à taux plein. Le taux maximal de remplacement de la part du salaire au-delà du montant de base était de 60 %. Financé paritairement par l'employeur et le salarié (depuis 1998, le taux de l'employeur était de 6,40 % et le taux du salarié, de 6,95 %.), ce régime bénéficiait aussi d'un fonds de réserve correspondant aux excédents dégagés depuis sa création en 1960. Ce fonds de réserve représentait à la veille de l'entrée en vigueur de la réforme environ un tiers du PIB (Caussat et Lelièvre, 2003).

L'âge de référence de la retraite pour ces deux régimes était de 65 ans mais la liquidation pouvait être anticipée dès 60 ans, moyennant une décote, ou repoussée jusqu'à 70 ans, donnant droit à une surcote. Les pénalités ou les incitations pouvaient aller jusqu'à 6 % du montant de la pension par année manquante ou excédant l'âge de 65 ans (Caussat et Lelièvre, 2003). Les personnes âgées ayant de faibles revenus avaient droit à un supplément de pension ainsi qu'à des allocations de logement.

Depuis sa création, le régime ATP se voulait un régime par répartition avec un préfinancement partiel de ses engagements. Cela veut dire que des réserves collectives avaient été progressivement accumulées car l'ancien système appliquait un taux de cotisation supérieur à celui qui aurait suffi à financer les prestations du moment. Les réserves collectives accumulées avaient été placées sur les marchés financiers :

« Elles sont gérées par le “National Pension Insurance Fund” via des fonds appelés AP-funds. Ils sont au nombre de 6, 85 % des réserves sont gérées par les fonds 1-3 qui ne peuvent investir que dans des actifs non risqués ayant le rendement à long terme le plus élevé. Les fonds 4-6 ont été créés en 1974 pour investir en actions, les actifs étrangers ne pouvant pas dépasser 10 % du total du portefeuille. » (Vernière, 1999 : 3)

Le but de la création de ces réserves était de compenser la baisse du taux d'épargne des ménages à la suite de l'introduction du régime ATP, mais aussi de « constituer une épargne collective à un moment où les besoins de financement de l'économie suédoise étaient importants » (COR, 2009 : 1). Ces deux objectifs ont été largement atteints et dépassés puisque le montant de ces réserves a avoisiné 40 % du PIB au cours des années 1996 à 1998, l'équivalent de cinq ans de prestations.

I. 2. Les critiques de l'ancien système et la nécessité de réformes

L'ancien système de retraite a subi de vives critiques basées notamment sur les difficultés de sa régulation à long terme et sur les iniquités intragénérationnelles et intergénérationnelles qu'il créait. Ces critiques peuvent se résumer comme suit :

- Le déséquilibre financier apparu en période de ralentissement économique et qui est dû à l'absence de lien entre les prestations versées et l'évolution de la masse salariale.
- L'érosion progressive du taux de remplacement du dernier salaire, et ce, du fait de l'indexation du plafond du revenu ouvrant droit à la pension sur l'indice des prix. Cela faisait qu'une grande partie du revenu n'était plus génératrice de droits à la pension.
- Les modalités de calcul de la pension étant définies sur la base des 15 meilleures années d'activité salariale, elles tendaient à défavoriser les carrières longues à faible progression salariale et à favoriser les carrières courtes à forte ascension.
- Les mécanismes de redistribution du système ont causé l'affaiblissement de l'aspect contributif du régime ATP. Cela a également créé des distorsions sur le marché du travail.
- Le système aurait également causé l'affaiblissement des incitations à épargner des ménages (Vernière, 1999).

Par ailleurs, la Suède, comme tous les autres pays développés, devait faire face aux effets du vieillissement démographique du fait de l'allongement de l'espérance de vie, de la baisse des natalités et de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations du *baby boom*.

La réforme était donc nécessaire pour réaligner le système sur son objectif principal, à savoir, fournir une pension de retraite adéquate et proportionnée à l'effort réalisé tout au long la vie active. Mais aussi, étant donné que les dépenses du système de retraite étaient supérieures au montant des cotisations des assurés, parce que les réserves étant amenées à s'épuiser à l'horizon de 2015 le déficit à venir aurait constitué un poids pour les jeunes générations (COR, 2009).

II. Le nouveau système de retraite

II.1. Le processus et les principes de la réforme

La réforme du régime public de retraite de base a eu lieu dans les années 90. C'est en effet en 1994 que le principe de la réforme des retraites en Suède a été voté. Une large majorité des membres du parlement se sont mis d'accord pour abolir l'ancien système et pour en créer un autre, plus équilibré, qui durerait sur le long terme sans qu'aucune nouvelle réforme ne soit nécessaire à l'avenir (COR, 2009).

Les modalités de cette réforme ont été définies en 1998 et ont été appliquées de manière progressive à partir de 2001. Ainsi, le nouveau système de retraite devait répondre à trois objectifs : « être budgétairement soutenable à long terme, être totalement contributif en établissant un lien étroit entre les cotisations versées et la pension reçue, être transparent en séparant complètement les fonctions d'assurance et de redistribution » (Vernière, 1999). Globalement, ce remaniement visait, outre la pérennisation de la solvabilité du système de retraite, la garantie de pensions suffisantes en mettant en avant les incitations financières pour encourager les départs tardifs à la retraite.

L'accord sur ce nouveau système fut à la fois laborieux et consensuel. En effet, les propositions ont souvent suscité de vives résistances et de très nombreux compromis ont dû être trouvés pour aboutir *in fine* à un système satisfaisant pour toutes les parties (COR, 2009).

II.2. La structure du nouveau système

L'ancien système (FP et ATP) a été remplacé par un nouveau système public obligatoire composé de deux ensembles : l'un fonctionnant en répartition (les comptes notionnels), l'autre en capitalisation (les comptes capitalisés). Le taux global de cotisation a été fixé à 18,5 % : 16 points de cotisation sont affectés au régime par répartition et 2,5 points au régime par capitalisation :

- Le premier ensemble, géré par répartition, repose sur des comptes individuels de retraite qualifiés de « notionnels ». C'est un régime à cotisations définies dans lequel chaque assuré dispose d'un compte où sont virtuellement versées

ses cotisations et celles de son employeur. Les anciens fonds de réserve du régime ATP sont rattachés à cette structure. Ce régime verse la pension liée au revenu et sa gestion est confiée au ministère de la Sécurité sociale (Vernière, 1999).

- Le second ensemble est un régime en capitalisation géré par une nouvelle agence gouvernementale, Premium Pension Agency (PPM). Ainsi, la deuxième tranche de cotisations est versée à cette agence qui joue à la fois le rôle de gestionnaire administratif, d'assureur et de gestionnaire financier : « Comme gestionnaire administratif, l'agence PPM réalise la tenue des comptes individuels et fait l'interface entre les assurés et les gestionnaires financiers extérieurs qui offrent des fonds de placement dans lesquels est investie l'épargne retraite. [...] Comme assureur, l'agence PPM est l'unique offreur d'annuités lorsque les assurés liquident leur capital retraite au moment de leur départ à la retraite en choisissant une annuité fixe. [...] L'agence PPM est également gestionnaire financier en ce sens qu'a été créé en son sein un 7^e fonds (Premium Saving Fund (PSF) ou Sjunde Ap-Fonden) qui gère l'épargne retraite de ceux des assurés qui n'ont pas choisi activement des fonds de placement externes. » (Vernière, 2001 : 13).

Les deux régimes de l'ancien système de retraite couvraient les risques vieillesse, survie et invalidité. Le nouveau système ne couvre que le risque vieillesse. Ainsi, l'acquisition des droits à la retraite est exclusivement liée aux revenus d'activité et aux revenus de remplacement. La pension universelle forfaitaire a été supprimée et remplacée par une retraite minimale garantie pour les personnes qui ont peu cotisé. Elle est financée par le budget de l'État. Les dépenses de survie (ou pensions de veuvage) sont financées par des cotisations affectées et les dépenses d'invalidité ont été intégrées dans le risque maladie (Vernière, 2001).

II.2.1. Les spécificités du premier régime

Le régime par répartition présente différentes caractéristiques :

La suppression de l'âge légal de départ à la retraite : Il n'y a plus d'âge fixe de départ à la retraite. L'âge minimal de liquidation des droits à la retraite retenu a été fixé à

61 ans. Au-delà de cet âge, le départ à la retraite est flexible du fait que le mode de calcul de la pension est en fonction de l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite. La retraite peut aussi être partielle (des droits à la retraite peuvent continuer à être accumulés en cas d'activité partielle) ou interrompue dans le cas d'une reprise d'activité.

La durée d'assurance n'est pas plafonnée : chaque individu est titulaire d'un compte crédité annuellement des cotisations versées. Le niveau de pension résulte alors des cotisations que les individus ont versées tout au long de leur carrière. « Plus la carrière est longue, plus important est le « capital » virtuel de cotisation à partir duquel est calculé le montant de la pension. » (Vernière, 1999) Il n'y a donc pas de limite de durée d'assurance et, de ce fait, plus d'âge de départ légal à la retraite. Cela constitue une forte incitation pour les salariés à se maintenir spontanément en emploi.

La définition d'assiette des cotisations : dans le nouveau système, il existe deux types d'assiette de cotisations : les revenus donnant droit directement à une pension, qui sont tirés de l'activité professionnelle (*pensionable earnings*), et les droits à la retraite accumulés pour les périodes pendant lesquelles l'assuré ne peut cotiser (service national, cessation d'activité pour l'éducation des enfants, période d'invalidité, etc.) et durant lesquelles un faible revenu ou aucun revenu n'est perçu (*pensionable amounts*). Ces périodes donnent lieu à un versement par le budget de l'État au compte des assurés concernés, correspondant au montant des cotisations que ceux-ci auraient effectuées sur un revenu équivalent. Ce revenu est « notionnel » car qu'il n'a pas été effectivement perçu mais il ouvre tout de même des droits à la retraite (Caussat et Lelièvre, 2003).

L'indice de revalorisation du « capital » virtuel : les cotisations de retraite versées forment un capital virtuel créditant chaque compte individuel. Ce capital est revalorisé chaque année selon un indice égal à la moyenne des trois dernières années du taux de croissance du revenu réel moyen par tête auquel on ajoute le taux d'inflation des 12 derniers mois (Vernière, 1999).

L'indice de revalorisation des pensions : le mode de revalorisation des pensions est directement lié à la méthode de calcul d'un « diviseur » qui dépend de l'âge de départ en retraite (qui ne peut être inférieur à 61 ans) et de l'espérance de vie de la génération de l'assuré. Ainsi, le montant de la pension liquidée est calculé en appliquant au capital

« virtuel », un coefficient de conversion déterminé prenant en compte l'espérance de vie et un taux d'actualisation de 1,6 %. « Les pensions ne bénéficient de gains de pouvoir d'achat qu'à condition que le taux de croissance réelle du revenu par tête est (*sic*) supérieur à la norme de 1,6 %. Les gains seront alors égaux à la différence entre ces deux termes. A l'inverse, lorsque taux (*sic*) de croissance réelle du revenu par tête est inférieur à la norme de 1,6 %, les pensions enregistreront des pertes de pouvoir d'achat. La revalorisation des pensions est en conséquence flexible et dépend des bonnes performances de l'économie via les gains de pouvoir d'achat du revenu par tête. » (Vernière, 1999 : 7)

II.2.2. Les spécificités du second régime

Le second régime est géré par l'agence PPM créée pour l'administration des comptes individuels capitalisés. Ainsi, une seconde tranche de cotisations (2,5 %) est versée à cette agence qui fait l'interface entre les assurés et les gestionnaires financiers extérieurs. Ces derniers ont la liberté de choix du placement mais n'entrent pas en communication directe avec les institutions financières. Les autorités ont choisi ce type d'organisation pour minimiser les coûts de gestion et éviter les risques d'antisélection. Quand un assuré souhaite partir à la retraite, le capital financier accumulé est converti en une annuité fixe ou variable avec plusieurs options concernant la pension de réversion, le transfert de cotisations, etc.

II.2.3. La pension de garantie

Comme nous le disions plus haut (*cf.* II.2.), la pension de garantie constitue la pension universelle des personnes ayant peu cotisé tout au long de leur vie. Elles bénéficient d'une pension minimale différentielle versée à partir de 65 ans sous condition de ressources. Ces prestations sont financées par le budget de l'État et revalorisées selon l'indice des prix à la consommation.

II.2.4. Le mécanisme automatique d'équilibre

L'introduction d'un mécanisme automatique d'équilibre est venu compléter le dispositif de renouvellement du système de retraite en l'an 2000. En effet, ce mécanisme permet, « en faisant varier les taux de revalorisation du capital virtuel des cotisants et des

pensions des retraités, de s'assurer que, à taux de cotisation constant, les engagements du régime sont couverts par les cotisations actuelles et futures et les réserves » (Vernière, 2001 : 1).

Les pouvoirs publics suédois ont constaté que des déséquilibres financiers potentiels peuvent altérer le fonctionnement du nouveau système de retraite. Par exemple, si l'emploi subit une décroissance, la revalorisation des droits accumulés peut être supérieure au rendement de la répartition ou, encore, la durée de versement des pensions pourrait s'allonger si les gains d'espérance de vie étaient sous-évalués. Avec le mécanisme automatique d'équilibre, les autorités peuvent piloter le régime sans avoir à faire des augmentations de taux de cotisation pour combler les déficits.

Le mécanisme automatique d'équilibre se déclenche « à partir du moment où le rapport entre les réserves financières augmentées des cotisations à recevoir par le régime (soit les recettes actuelles et futures) et les engagements de pension du régime (soit les dépenses actuelles et futures) est inférieur à 1. Concrètement, en cas de ratio inférieur à 1, le mécanisme automatique d'équilibre va faire peser les ajustements sur les droits accumulés par les cotisants. Pour cela, l'index de revalorisation des droits accumulés est multiplié par le ratio d'équilibre. Comme le ratio d'équilibre est inférieur à 1, les droits accumulés sont ainsi revalorisés à un taux plus faible. Par voie de conséquence, les pensions liquidées, dont l'évolution suit l'index de revalorisation des droits accumulés moins 1,6 %, sont elles aussi revalorisées moins dynamiquement. La correction du mécanisme d'équilibre conduit donc non seulement à des dépenses futures plus faibles, mais aussi à des dépenses actuelles moins importantes. D'un point de vue intergénérationnel, elle touche à la fois les retraités et les actifs. » (COR, 2009)

II.2.5. La réorganisation des fonds de réserve

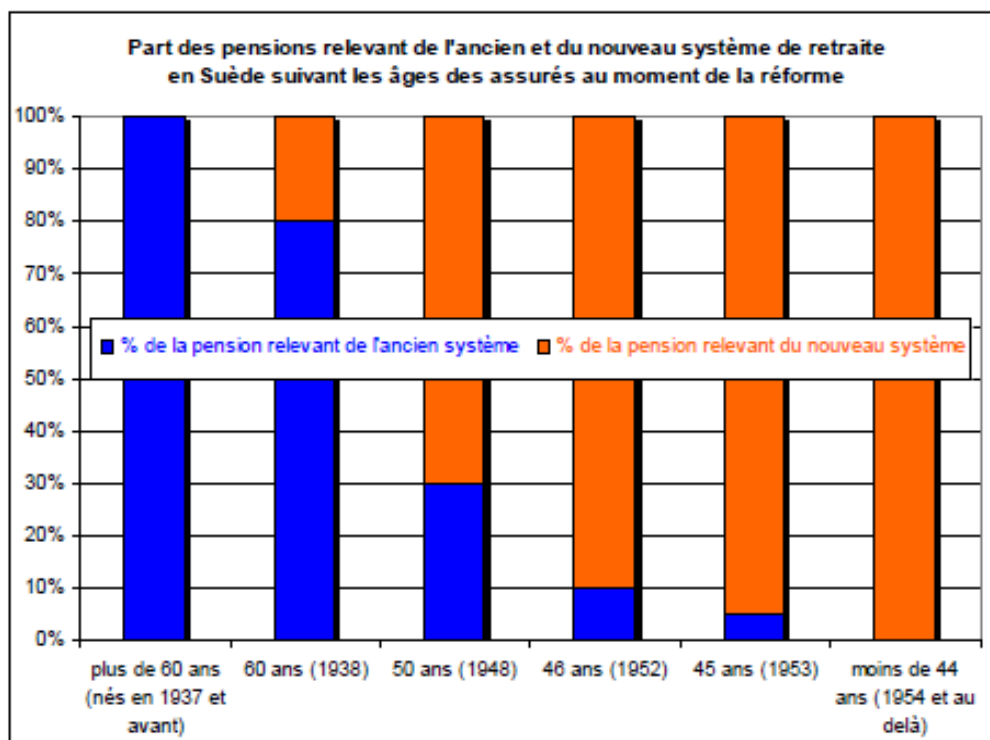
La réforme du système de retraite a également concerné les fonds de réserve (*cf.* I.1.) dont les principaux objectifs étaient la constitution d'une épargne collective et la disposition d'un fonds pour contrer l'impact de la conjoncture sur l'équilibre financier du régime.

La réorganisation des fonds de réserve comporte trois volets principaux (Vernière, 2001) :

- Remplacement des fonds 1 à 5 par quatre nouveaux fonds indépendants au capital identique au démarrage. Le fonds 6 n'a pas été réformé et conserve son mandat d'investissement dans le capital risque.
- Transfert d'une fraction des réserves au budget de l'État : pour compenser les coûts budgétaires de certaines prestations non contributives (la pension de garantie), des transferts de réserve vers le budget de l'État et l'Office de gestion de la dette ont été effectués : en 1999 et en 2000, 45 milliards de couronnes ont été transférés et 155 milliards au début de 2001.
- Mise en place de nouvelles règles d'investissement financier afin de maximiser le rendement en diversifiant les risques : cette nouvelle régulation donne une certaine flexibilité aux gestionnaires dans le choix de l'allocation du portefeuille, le but étant d'accroître la part des actions (augmenter le rendement à long terme) et la part des titres étrangers (améliorer la diversification).

II.2.6. La période de transition

Le nouveau système de retraite est introduit progressivement en tenant compte des générations. Ainsi, les cohortes nées avant 1938 relèvent de l'ancien système. Les cohortes nées entre 1938 et 1953 relèvent à la fois de l'ancien et du nouveau système. La génération née en 1954 est la première cohorte qui relèvera totalement du nouveau système lorsqu'elle atteindra l'âge minimal de départ à la retraite de 61 ans en 2014.



Graphique 1⁶ : Le nouveau système de retraite au fil des générations

III. Les politiques publiques de l'emploi en Suède

La Suède, comme la Finlande et le Danemark, a connu une période de forte montée de chômage dans les années 1990-1995. Cela a eu pour conséquence la chute importante du taux d'activité en général, et du taux d'activité des 55-64 ans en particulier.

La Suède n'a pas institutionnalisé les départs anticipés à la retraite (comme beaucoup de pays européens à cette époque) en mettant en place des dispositifs de préretraite. Cependant, la pension d'invalidité et la pension de chômage ont, jusqu'au début des années 90, joué un rôle implicite dans la sortie précoce du travail (Jolivet, 2007).

6. Source : COR, 2009, p. 3.

III.1. La pensions d'invalidité et les congés de maladie

III.1.1. La pension d'invalidité et les congés maladie comme moyen de départ précoce à la retraite

La pension d'invalidité était attribuée selon des critères très souples. Une pension d'invalidité pouvait être attribuée dans le cas de chômage de longue durée de certains travailleurs vieillissants. De plus, elle était financièrement avantageuse et offrait des prestations supérieures aux pensions de chômage. Elle constituait donc une alternative intéressante et facile vers la retraite, notamment pour les personnes sans emploi de 60 ans et plus. De nombreux bénéficiaires ont ainsi été attirés par ce dispositif. En 1994, au point culminant de la crise de l'emploi, 37 % des hommes et 34 % des femmes de 64 ans recevaient une pension d'invalidité alors que 9 % d'entre eux bénéficiaient d'une préretraite officielle (Redor, 2003)

À partir de 1998, les congés de maladie de longue durée ont marqué une forte progression et ont concerné 309 000 personnes en 2002 (Jolivet, 2007). Cette augmentation est attribuable aux différentes modifications qu'a subies le régime d'indemnisation des congés de maladie dans les années 90, mais aussi aux restrictions apportées aux pensions d'invalidité à cette même période.

III.1.2. La restriction et les réformes des pensions d'invalidité et des congés de maladie

Les conditions d'accès à la pension d'invalidité ont été renforcées en 1991. Désormais, seul le critère médical compte pour l'accès à cette pension. Le critère d'attribution lié à l'impossibilité de trouver un emploi a été abandonné pour les personnes de moins de 63 ans. Ces restrictions ont entraîné une baisse importante du nombre des nouvelles pensions d'invalidité accordées.

En 2003, la pension d'invalidité a été divisée en deux types : la « compensation maladie » pour les personnes de 30 à 64 ans et la « compensation d'activité » pour les personnes de 19 à 29 ans. Ces deux dispositifs ne relèvent plus du régime du retraite. C'est l'assurance maladie qui en a pris la responsabilité : « une personne qui perçoit une compensation d'activité ou de maladie peut travailler sans perdre ses droits. Si elle perçoit cette compensation depuis un an au moins, elle peut demander à bénéficier d'une

période d'essai pendant laquelle elle perçoit à la fois son salaire et sa prestation. Elle peut ensuite demander la suspension de sa prestation : si son travail prend fin, elle peut percevoir immédiatement son allocation. Pour inciter à sortir de ce dispositif, les périodes cumulées de latence et d'essai ne peuvent excéder 24 mois. » (Jolivet, 2007 : 95).

Les règles d'accès aux congés de maladie ont également été durcies à partir de 2003 dans le but d'en réduire le nombre. On a contrôlé davantage les personnes en congé de maladie et on a cessé d'inciter les employeurs à recourir à ce dispositif. Ces mesures ont été efficaces car il y a eu une baisse dans le nombre de congés de maladie. En 2006, d'autres modifications ont été apportées au régime des congés de maladie et aux préretraites pour invalidité à savoir la baisse du plafond des indemnités de maladie et la baisse du taux de remplacement des préretraites pour invalidité (de 93 à 80 % du salaire) (Jolivet, 2007).

III.2. Les pensions de chômage

III.2.1. La réforme du régime d'assurance chômage

Le régime d'assurance chômage a également été réformé. Ainsi, le montant des allocations a été réduit de 15 %, faisant passer de 90 à 75 % le taux de remplacement de la rémunération précédant le chômage. Les chômeurs âgés ont été contraints de reprendre un emploi plutôt que de se retirer du marché du travail en recourant aux dispenses de recherche d'emploi. Par ailleurs, cette dispense de recherche d'emploi ou de participation à des programmes de formation a été remise en cause : « depuis 1997, l'éligibilité aux indemnités pour tous les chômeurs est conditionnée à l'acceptation d'un emploi « soutenable », ou d'un programme de formation » (Redor, 2003 : 259).

III.2.2. Le programme « d'activité garantie » en 2000.

Le programme « d'activité garantie » a vu le jour en l'an 2000. Ce programme concerne tous les chômeurs, peu importe leur âge, et propose d'un ensemble de mesures visant à les aider à réintégrer le marché du travail. Il contient des programmes de formation, des programmes valorisant l'expérience professionnelle et des mesures de subvention à l'emploi (Redor, 2003), le but étant de donner aux individus en recherche d'emploi une activité à plein temps jusqu'à ce qu'ils trouvent un emploi ou une formation

professionnelle. Ces personnes ne sont pas enregistrées au chômage mais continuent de percevoir la même compensation que celle versée par la pension de chômage.

Bien que ce programme ne soit pas destiné uniquement aux personnes âgées au chômage, leur participation est tout de même élevée par rapport aux autres tranches d'âge. Le gouvernement a de ce fait renforcé les aides à l'embauche des chômeurs de plus de 57 ans. « Pour ces derniers, au chômage depuis plus de deux ans, l'aide versée aux entreprises prend la forme d'une réduction fiscale équivalant à 75 % du coût salarial pour les deux premières années d'embauche. Pour les chômeurs ayant moins de 57 ans, et quatre ans d'ancienneté au chômage, l'aide s'établit à 75 % du coût salarial pour la première année, et 50 % pour la seconde. » (Redor, 2003)

Depuis juillet 2007, le programme « d'activité garantie » est remplacée par la « garantie d'emploi et de développement ». Cela consiste en la mise en place d'accompagnements individualisés limités dans le temps (450 jours). Les bénéficiaires de ce programme perçoivent 65 % de leur salaire antérieur. Au-delà de cette période, les personnes participantes se voient imposer l'acceptation d'un emploi qui leur sera attribué à l'issue des 450 jours (Barangé, 2009).

III.2.3. Le programme « Emploi nouveau départ » en 2007.

Créé en janvier 2007, le programme « Emploi nouveau départ » supprime complètement les charges sociales patronales pour l'embauche de toute personne de 25 ans et plus ayant reçu pendant plus d'un an une allocation de chômage, de maladie, de handicap, etc. Ce programme dure au maximum cinq ans mais cette durée est doublée pour les 55 ans et plus. Le dispositif ne concerne pas les personnes âgées de plus de 65 ans.

Parallèlement, le nouveau gouvernement suédois (entré en fonction le 6 octobre 2006) a mis en place plusieurs mesures afin de privilégier la recherche d'un emploi par rapport à l'assistance : « les allocations de chômage seront calculées sur la base des revenus des 12 derniers mois (au lieu des 6 derniers mois), les cotisations annuelles à l'assurance chômage doubleront voire, dans certains cas, tripleront et devraient être rendues obligatoires (environ 85 % de cotisants aujourd'hui sur une base volontaire),

l'allocation chômage devient dégressive et la durée d'indemnisation est limitée à 300 jours » (Jolivet, 2007).

III.3. Le régime de pensions contractuelles

Selon Palmer et Wadensjö (2004), la retraite contractuelle complémentaire concernerait environ 85 % des travailleurs suédois. Ce régime est issu des accords négociés entre le patronat et les salariés dans le but de compléter la retraite publique.

Ainsi, il existe quatre catégories de plans négociés de retraite dans différents secteurs du marché du travail : les cols bleus du secteur privé (STP), les cols blancs du secteur privé, les employés de l'administration publique centrale et les employés des administrations publiques locales. Les deux premiers régimes du secteur privé sont financés par capitalisation et les deux régimes du secteur public, par répartition. Le calcul des pensions pour les quatre régimes est basé sur un principe de prestation définie (Touzé, 2008).

Pour bénéficier d'une pension contractuelle, il suffit de justifier de 30 années d'activité à partir de l'âge de 28 ans. Avoir 65 ans n'est pas une condition nécessaire, ce qui laisse donc la possibilité de recevoir une retraite dès 59 ans, comme le montre certaines études : « Sur la période 1992-2000, Eklöf et Hallberg (2006) trouvent que 9,5 % des 60-64 ans ont bénéficié d'une retraite précoce (situations recensées où la pension contractuelle est la source principale de revenu) et seulement 1 % pour les 55-59 ans. Selon les secteurs, les taux de bénéficiaires ne sont pas les mêmes. Le taux de bénéficiaires d'une retraite précoce parmi les 60-64 ans est notamment beaucoup plus élevé dans le secteur des administrations centrales (21,5 %) et locales (11,7 %) que pour les « cols blancs » (9,5 %) et pour les « cols bleus » (2,7 %). Cette même étude estime que pendant les années 1990, l'âge moyen des retraites en Suède est environ de 63 ans. » (Touzé, 2008 : 41)

Ces différents régimes ont tous été réformés dans les années 90 et au début des années 2000, à l'exception de celui des cols blancs car son financement n'est pas concerné par la dépendance démographique.

Pour le régime des cols bleus, la réforme a consisté à relier la pension versée à la contribution et à relever le taux de cotisation (3 % au lieu de 2 %). Pour les deux régimes publics, l'introduction d'une retraite par capitalisation à contribution définie a constitué le principal changement. Le financement de cette retraite se fait grâce à un taux de cotisation déterminé pour chaque catégorie d'employés. Enfin, en ce qui concerne le régime des administrations locales, la pension par répartition est financée à l'aide d'une cotisation sur les salaires (Touzé, 2008).

III.4. La retraite partielle

Un régime de retraite partielle a été lancé en juillet 1976. Pour y être admissible, il fallait avoir entre 60 et 65 ans, réduire son activité d'au moins cinq heures par semaine, le temps de travail restant devait être d'au moins 17 heures par semaine, il fallait avoir travaillé au moins dix ans depuis l'âge de 45 ans et être résidant suédois. Le taux de remplacement du revenu était de 65 %. (Wadensjö, 2001).

Ce régime a connu un grand succès dans les années 80 et a atteint son maximum en 1993-1994 : « le nombre de bénéficiaires atteint près de 38 000 personnes en décembre 1980, décline jusqu'à 32 000 personnes en 1986, puis repart jusqu'en 1994 où il dépasse 50 500 personnes » (Jolivet, 2007).

Ces mouvements s'expliquent par les différents changements apportés au dispositif depuis son entrée en vigueur. Ces changements sont explicités dans le tableau suivant :

Date	Événement
1 ^{er} juillet 1976	Entrée en vigueur de la retraite partielle : - Possibilité d'obtenir une retraite partielle dès 60 ans. - Le taux de remplacement était de 65 %. - La réduction minimale était de 5 heures. - Le temps de travail restant devait être d'au moins 17 heures et pas plus de 35 heures. - Financé par une taxe spéciale sur la paie.
1 ^{er} janvier 1980	Possibilité pour les travailleurs indépendants d'obtenir une retraite partielle; les heures travaillées doivent être réduites de moitié.
1 ^{er} janvier 1981	Le taux de remplacement est abaissé à 50 %.
1 ^{er} Juillet 1987	Le taux de remplacement est restitué à 65 %.
1 ^{er} juillet 1994	Plusieurs types de restrictions : - L'âge minimum a augmenté à 61 ans. - Le taux de remplacement a diminué à 55 %. - La réduction maximale d'heures de travail a été fixée à 10 heures (l'exigence que les travailleurs indépendants avec une retraite partielle pourraient ne pas travailler plus de la moitié du temps a été supprimée).
1 ^{er} janvier 1999	La taxe spéciale de paie a été interrompue.
31 décembre 2000	Dernier jour avant le début du nouveau régime de retraite.

Tableau 1⁷ : Développement du régime de retraite partielle suédois

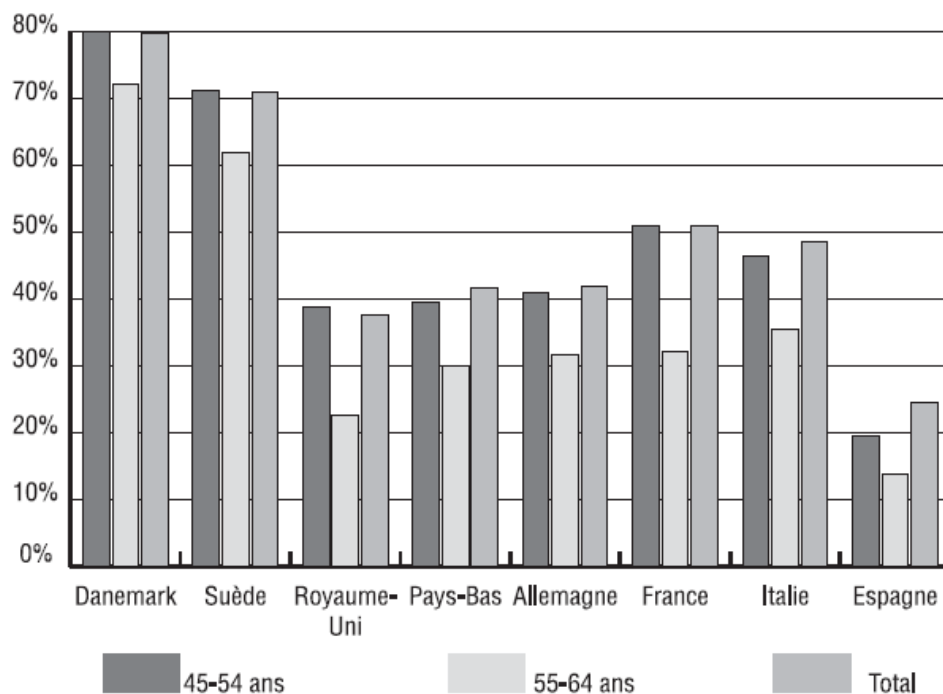
En 2003, une retraite partielle a été recrée par accord collectif pour les employés de l'État. Il y a également eu la création de la pension d'invalidité partielle (*cf.* III.1.2.) ou encore la possibilité d'opter pour une retraite partielle dans le nouveau système de retraite. Cependant, le dispositif actuel est moins généreux. Ainsi, la réforme du régime de base rend possible l'attribution d'une pension à 25 %, 50 %, 75 % ou 100 %, dont le montant vient se déduire de l'épargne notionnelle (Touzé, 2008). Cela dit, le fait d'occuper un emploi fait que l'individu continue de cotiser pour la retraite, ce qui augmente sa retraite à temps plein future (Touzé, 2008).

7. Source : Wandejsö, 2006, p. 19 (notre traduction).

III.5. Les programmes et les dispositifs favorisant l'emploi des travailleurs âgés

III.5.1. Les programmes de formation

Le Danemark et la Suède sont comme étant les pays européens où la formation est le plus développée, y compris pour les classes d'âge supérieures à 45 et à 55 ans.



Graphique 2⁸ : Taux de participation à toutes activités de formation confondues en 2005

Les syndicats, de pair avec les pouvoirs publics, ont toujours soutenu la politique de la formation continue. C'est bien pour cela que le taux de participation aux activités de formation est très élevé en Suède (71 %) par rapport au reste de l'Europe (42 %). Le niveau reste particulièrement élevé même après 55 ans avec 61,9 % de personnes ayant accès à une formation. Ce niveau est bien supérieur à la moyenne européenne (29,5 %) (Enquête Eurostat 2005 citée par Touzé, 2008).

Le système de formation professionnelle suédois favorise l'alternance et la formation continue. Plusieurs dispositifs permettent le financement de la formation tout au long de la vie. Parmi elles, il existe la formule épargne-formation. Cette formule a été négociée

8. Source : Barangé, 2009, p. 169.

entre syndicats de salariés et groupements d'employeurs au début de l'année 2002 et fonctionne sur la base du volontariat. Ainsi, « les personnes intéressées pouvaient cotiser à un fonds spécialement constitué à cet effet. La contribution de chaque salarié s'élevait à 2 % de sa rémunération, à laquelle s'ajoutaient une contribution de l'entreprise et une incitation fiscale. Ce compte d'épargne-formation pouvait servir à financer des périodes de formation-requalification tout au long de la vie. » (Redor, 2003 : 263).

Cette formule a été améliorée en juin de la même année pour que tous les salariés soient concernés par l'épargne-formation. Des encouragements fiscaux ont été mis en place pour les personnes qui prennent un congé de formation et pour les entreprises qui contribuent aux périodes de formation. (Redor, 2003)

III.5.2. L'amélioration des conditions d'emploi

La Suède est un pays imprégné de la « culture du droit du travail à tout âge » (Guillemard, 2003); le travail à un âge avancé y est donc monnaie courante. C'est pour cela que l'État a mis en place des mesures visant à réduire la pénibilité de l'emploi en encourageant les entreprises à investir dans l'environnement de travail. Depuis 1990, « des incitations financières sont versées aux entreprises pour qu'elles améliorent l'environnement et les conditions de travail de leurs salariés, et donc, implicitement, pour qu'elles favorisent une moindre pénibilité. » (OFCE, 2008).

III.5.3. La protection dans l'emploi

La loi sur la protection dans l'emploi a été révisée par le parlement en l'an 2000. Cette réforme avait pour but de « supprimer les obstacles qu'elle pouvait constituer pour la prolongation ou le retour d'activité » (Guillemard, 2003). Ainsi, l'âge supérieur de protection des salariés a été porté de 65 à 67 ans. De ce fait, jusqu'à l'âge de 67 ans, le contrat de travail ne peut être rompu par l'entreprise sans procédure de licenciement et les conventions collectives ne pourront plus fixer un âge obligatoire inférieur à 67 ans (OFCE, 2008).

III.5.4. La sécurité de l'emploi

La loi de 1974 sur la sécurité de l'emploi a inclus en matière de licenciement le fait que l'ancienneté prévaut : « dernier entré, premier sorti ». Ce principe protège les plus anciens en cas de licenciements collectifs. Cependant, il importe de signaler que cette mesure empêche la mobilité professionnelle des travailleurs les plus âgés qui évitent de changer d'entreprise de peur de perdre cette sécurité d'emploi (Touzé, 2008).

III.5.5. L'égalité salariale

La Suède se caractérise par des pratiques salariales assez égalitaristes. Il n'y a donc pas de salaire à l'ancienneté, ce qui facilite le maintien en emploi des travailleurs vieillissants. Quelques études (Flood *et al.*, 2006; SCB cités par Touzé, 2008) ont montré une faible progression des salaires après 45 ans ainsi qu'une stagnation, voire une baisse pour certaines catégories de travailleurs après 55 ans.

IV. Le niveau de vie et le choix des travailleurs âgés suédois

IV.1. Le niveau de vie des travailleurs âgés en Suède

Le système de retraite suédois est troisième dans le classement du meilleur système de retraite dans le monde effectué par Melbourne Mercer Global Pension Index. Ce rapport compare les systèmes de pension privés et publics du monde entier et les classe selon des critères d'adéquation (revenu disponible pour les retraités), de viabilité et d'intégrité.

Selon Melbourne Mercer (2009), ce qui distingue la Suède des autres pays est la forte prévalence des régimes professionnels de retraite. Presque tous les travailleurs suédois sont couverts par un régime professionnel, lequel offre un niveau élevé de prestations complémentaires au plan de l'État.

Ainsi, les retraités suédois de 65 ans et plus bénéficient d'un niveau de vie assez élevé en comparaison avec les retraités des autres pays. Le tableau suivant compare les pourcentages de revenu des retraités dans l'Union européenne. Là encore, on remarque une prédominance de la Suède :

En %		
	Risque de pauvreté des 65 + comparé à celui des 65 –	Revenu des 65+ comparé à celui des 65 –
UE-25	+ 2	—
Suède	+ 3	77
Danemark	+ 7	71
Royaume-Uni	+ 7	74
Finlande	+ 3	75
Pays-Bas	– 6	84
Allemagne	+ 1	88
France	+ 3	90
Italie	– 4	94

Tableau 2⁹ : Niveau de vie relatif des retraités

Selon une étude de Gustafsson *et al.* (2009), le niveau de revenu des retraités suédois a continué à s'améliorer depuis les années 90 même si cette augmentation ne s'est pas faite au même rythme que les changements dans le revenu de la population active. Gustafsson *et al.* (2009) affirment que malgré les réalisations du système suédois de protection sociale pour la réduction de la pauvreté des personnes âgées, nombreuses sont celles qui ont des ressources très limitées et sont proches du seuil de pauvreté. Avec la réduction des prestations au début des années 90, une proportion conséquente de personnes âgées sont passées sous ce seuil basé sur le pouvoir d'achat fixe. Entre 1998 et 2004, le revenu de la population active a augmenté plus rapidement que le revenu des personnes âgées, conduisant ainsi à une augmentation de leur pauvreté relative.

Cela dit, les auteurs concluent tout de même que la pauvreté chez les personnes âgées en Suède reste faible par rapport aux normes internationales et que l'État providence suédois s'est maintenu, malgré les difficultés récentes.

9. Source : OFCE, 2008, p. 129.

IV.2. Les attitudes des travailleurs âgés suédois envers la retraite

Dans une étude de 2005, Soidre (2005) a examiné les facteurs ayant été associés aux préférences pour « retraite anticipée » ou « sortie tardive » du marché du travail rémunéré en Suède. La catégorie étudiée était les Suédois et Suédoises âgés de 55 à 64 ans.

Les résultats de cette étude montrent qu'une attitude positive envers le travail motive à la fois les femmes et les hommes à rester en activité après l'âge normal de la retraite, tandis qu'un attrait accru envers la vie privée favorise une sortie précoce. Ainsi, de mauvaises conditions de travail génèreraient des attitudes négatives envers le travail (et vice versa).

Les motivations à partir ou à rester varient en fonction du sexe. Ainsi, pour les femmes, une fonction difficile, stressante et ennuyeuse a tendance à les pousser en dehors du marché du travail. Pour les hommes, un travail valorisant socialement tend à les retenir en emploi, ce qui ne semble pas être le cas pour les femmes. Aussi, les hommes qui estiment ne pas être appréciés à leur juste valeur préfèrent la retraite anticipée au travail. L'âgisme joue donc un rôle important dans la décision de maintien ou de retrait chez les hommes.

La santé constitue également un facteur important dans la décision de retrait ou de maintien sur le marché de l'emploi. Une étude de Nordenmark et Stattin (2009) sur le bien-être psychosocial des retraités montre que près de la moitié des retraités du sondage ont invoqué des problèmes de santé comme raison contributive à leur cessation de travail. Ainsi, ceux qui se sont retirés pour des problèmes de santé ou d'autres facteurs liés au marché du travail rapportent davantage une baisse de bien-être psychosocial que ceux ayant pris leur retraite pour d'autres raisons. En outre, les résultats montrent que ceux qui étaient capables d'influencer le moment de leur retraite bénéficient d'un meilleur bien-être psychosocial que ceux qui avaient peu ou pas de possibilité de le faire.

Les résultats de cette étude montrent également que si un homme décide de se retirer du marché du travail parce qu'il a le sentiment que ses compétences ne sont plus requises, il y aura un effet nettement négatif sur son bien-être. Cet effet est plus fort que l'impact équivalent sur le bien-être d'une femme, ce qui vient corroborer l'étude de Soidre (2005) citée ci-dessus.

Conclusion

La Suède a pris d'importantes mesures qui ont mené au maintien d'un grand nombre de salariés âgés en emploi. La réforme du système de retraite y joue un rôle important car elle permet de travailler au-delà de l'âge possible de départ à la retraite et de cumuler une pension tout en travaillant. De plus, la pratique de la formation tout au long de la vie favorise l'activité professionnelle des travailleurs vieillissants car le niveau de la formation initiale est élevé. Enfin, le gouvernement suédois a durci l'accès aux pensions d'invalidité et de chômage (principaux moyens de retrait du marché du travail) et les a remplacées par des programmes d'activités pour les travailleurs en fin de carrière.

Bibliographie Suède

BARANGÉ C. (2009), « Face au vieillissement des populations: l'emploi des travailleurs âgés en Europe », *Retraite et société* 2009/01, n° 57, p. 152-174.

CAUSSAT, L. et M. LELIÈVRE (2003), « Les politiques de pension des pays nordiques de l'Union européenne », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° 4-2003.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) (2009), « Le système de retraite public suédois », *La lettre du Conseil d'orientation des retraites*, n° 2 – février 2009.

DELTEIL, V. et D. REDOR (2003), *L'emploi des seniors en Europe du Nord*, Premières informations et premières synthèses, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), Mars 2003 - n° 10.3.

EKLÖF M. et D. HALLBERG (2006), « *Estimating Retirement Behavior with Special Early Retirement Offers* », Working paper n° 13, Uppsala Universitet, Departement of economics.

EUROSTAT (2009), « Taux d'emploi des travailleurs âgés par sexe », tableau consulté en ligne : <http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (date de consultation : 28/10/2009).

GUILLEMARD, A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin.

GUSTAFSSON B., JOHANSSON, M. et E. PALMER (2009), « The Welfare of Sweden's Old-age Pensioners in Times of Bust and Boom from 1990 », *Ageing & Society* 29, 2009, 539-561. Cambridge University Press.

JOLIVET, A. (2007), « Suède : un taux d'emploi très élevé à relativiser », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 109 - Novembre 2007.

MELBOURNE MERCER (2009), « Global Pension Index », *Melbourne Center for Financial Studies*, Octobre 2009.

NORDENMARK M. et M. STATIN (2009), « Psychosocial wellbeing and reasons for retirement in Sweden », *Ageing & Society*, 29, 2009, 413-430. Cambridge University Press.

OFCE (2008), « Emploi des seniors : les leçons des pays de la réussite », *Revue de l'OFCE*, n° 106 2008/3, p. 103.

PALMER E. et E. WADENSJÖ (2004), *Public Pension Reforms and Contractual Agreements in Sweden – From Defined Benefit to Defined Contribution*, mimeo, Université d'Uppsala et Université de Stockholm (Swedish Institute for Social Research).

REDOR, D. (2003), « Comparaison des politiques d'incitation à l'emploi des salariés âgés au Danemark, en Finlande et en Suède », *Revue Française des Affaires Sociales*, RFAS No 4-2003.

SOIDRE, T. (2005), « Retirement-age Preferences of Women and Men Aged 55-64 Years in Sweden », *Ageing & Society*, 25, 2005, 943-963. Cambridge University Press.

TOUZÉ, V. (2008), « Marché du travail et emploi des seniors en Suède », *Revue de l'OFCE*, 2008/2, n° 105, p. 55-85.

VERNIÈRE, L. (1999), *La réforme du système de retraite suédois : l'apparition d'un nouveau modèle de réforme?*, Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations, n° 99-21, Septembre 1999.

VERNIÈRE, L. (2001), *Suède : les récents développements de la réforme du système de retraite*, Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations, n° 2001- 43, Octobre 2001.

WADENSJÖ, E. (2001), *Active Strategies for Older Workers*, Mimeo, National Report, Sweden, European Commission.

WADENSJÖ, E. (2006), « Part-Time Pensions and Part-Time Work in Sweden », *European Papers on the New Welfare*, n°6, Octobre, p. 29-45.

Japon

L'emploi tout au long de la vie

Introduction : Le travail après la retraite au Japon

Le Japon est le pays comptant le plus de personnes âgées. La proportion des 65 ans et plus dans sa population totale a doublé entre 1970 et 1995, passant ainsi de 7 à 14 %. De plus, le vieillissement au Japon s'accélère et touche la population active, ce qui constitue une menace pour l'équilibre financier des systèmes de protection sociale, notamment celui des retraites. À cette situation s'ajoute le fait que le Japon fait face à un bassin de main-d'œuvre disponible de plus en plus faible. En effet, après avoir atteint un sommet à 5,4 % en 2002, le taux de chômage est passé en dessous des 4 % pour la première fois depuis 1998 pour s'établir à 3,9 % en 2007 (Ambassade de France au Japon, 2008). Avec le redémarrage de la croissance dans le pays, les risques de pénurie de main-d'œuvre sont de plus en plus prévisibles.

La prise de conscience des autorités publiques nippones s'est traduite par une série de mesures visant à assurer le maintien des travailleurs vieillissants sur le marché du travail. En effet, le Japon est le seul pays ne les ayant pas utilisés comme outil de gestion face à la crise. Il n'y a jamais eu de dispositifs de retraite anticipée visant à écarter les travailleurs vieillissants du marché du travail. Au contraire, les pouvoirs publics ont toujours soutenu de manière très volontaire l'emploi des actifs vieillissants. Aussi, l'environnement japonais se caractérise par une culture du dialogue social et du travail qui constituent des leviers fondamentaux pour le maintien en activité des travailleurs âgés (Marbot, 2005).

Cette culture du travail se traduit par des taux d'activité de travailleurs vieillissants très élevés et supérieurs par rapport à d'autres pays ayant la même situation économique que le Japon. En effet, l'âge moyen de sortie du marché du travail approche les 70 ans pour les hommes japonais et 66 ans pour les femmes. En 2008, le taux d'emploi des travailleurs âgés atteignait au Japon 66,3 % (Eurostat, 2009). De plus, 60,3 % des employés âgés de 65 ans et plus affirment vouloir rester dans la vie active pour continuer à financer leur retraite. Cela dit, tous ne retrouvent pas un nouvel emploi après l'âge de la retraite fixé par la majorité des entreprises à 60 ans (CCEF, 2007).

C'est pour remédier à ce genre de problèmes que, depuis les années 70, les pouvoirs publics concentrent leur politique sur le maintien en activité de la tranche d'âge des 60 à

64 ans. Les réformes de 1994 et 1999 ont été significatives du fait du changement qu'elles introduisent en matière d'âge de la retraite (progressivement repoussé à 65 ans) et quant aux possibilités de cumul emploi-retraite. En effet, à 60 ans, le salarié ne peut toucher qu'une partie de sa retraite mais peut cependant cumuler une retraite et une activité professionnelle.

Bien au-delà des significations et des représentations culturelles de la place du travail dans l'esprit des Japonais vieillissants, et qui font que les salariés acceptent de cumuler emploi et retraite jusqu'à un âge avancé, les personnes âgées au Japon restent très dépendantes des revenus du travail. Les pensions japonaises sont parmi les moins généreuses des pays de l'OCDE, ce qui explique en quelque sorte le fort taux d'activité des personnes âgées dans ce pays.

I. Le système de retraite au Japon

I. 1. L'organisation et la structure

Le système de retraite japonais est composé de trois paliers : un régime de base, un régime obligatoire des employés du secteur privé et des fonctionnaires et un régime complémentaire de pension d'entreprise. Ce régime regroupe trois catégories d'assurés :

- La catégorie 1 regroupe les non salariés. Cette catégorie est composée de personnes issues des professions libérales, d'étudiants et de personnes sans emploi.
- La catégorie 2 comprend l'ensemble des salariés du secteur privé et du secteur public (fonction publique d'État et fonction publique locale) ainsi que le personnel de l'enseignement privé et celui de la mutualité agricole.
- La catégorie 3 désigne les personnes dépendantes et les conjoints non actifs des salariés de la deuxième catégorie. Ces personnes bénéficient d'une pension de réversion.

Le tableau suivant décrit la structure du système de retraite au Japon :

É T A G E		Pécules (primes de départ à la retraite)			
		Fonds de pension des salariés (facultatif)	Régimes d'épargne retraite (facultatif)	Mutuelles PME (facultatif)	
É T A G E				Régimes spéciaux des fonctions publiques (obligatoire)	Pension de réversion (obligatoire)
	2	Régimes non-salariés (fonds de pension national) (facultatif) Mode de financement : capitalisation	Régime complémentaire des salariés (obligatoire) Kosei Nenkin Hoken (obligatoire) Mode de financement : répartition provisionnée		Mode de financement : répartition provisionnée
É T A G E	1	Régime public de «retraite de base» (obligatoire) Kokumin Kiso Nenkin Mode de financement : répartition provisionnée			
		Catégorie 1 Non-salariés	Catégorie 2 Salariés		Catégorie 3 Conjoints des salariés
			Secteur privé		Secteur public

Tableau 1¹⁰ : Structure du système public de retraite

Le système public de retraite se charge des premier et deuxième paliers. Quant aux entreprises, elles ne sont responsables que du troisième palier. Les régimes composant le système public sont tous obligatoires à l'exception du dispositif du deuxième palier en faveur des non salariés (Vernière, 2001). Voyons maintenant ce que l'on retrouve à chaque palier :

1. **Premier palier** : Le régime universel de retraite (National Pension Insurance) concerne la totalité des résidents japonais âgés de 20 à 59 ans

10. Source : Vernière, 2001, p. 3.

dans les trois catégories d'assurés. Ce régime universel verse des prestations forfaitaires à partir de 65 ans. Le montant de la pension dépend de la durée de cotisation au régime et le financement est géré par répartition provisionnée avec une contribution du budget de l'État couvrant actuellement un tiers des dépenses (Vernière, 2001).

2. **Deuxième palier :** Ce palier regroupe les régimes complémentaires au régime universel. Il s'agit du régime obligatoire d'assurance vieillesse des salariés du secteur privé (Employee's Pension Insurance), des quatre régimes spéciaux pour les salariés de la fonction publique (Mutual Pension Aid) et des fonds de pension nationaux (National Pension Funds). Ces fonds sont des régimes facultatifs gérés par capitalisation pour les non-salariés, tandis que les premiers sont obligatoires et gérés par répartition. On retrouve également les pensions de réversion perçues par la troisième catégorie, à savoir les conjoints des salariés.
3. **Troisième palier :** Sont regroupés à ce niveau tous les régimes des entreprises. Il s'agit des fonds de pension facultatifs pour les salariés du secteur privé (Employee's Pension Funds), des régimes d'épargne retraite (Tax-Qualified Retirement Pension), ainsi que les dispositifs pour les salariés des petites et moyennes entreprises (Mutual Aid Type Retirement Allowance). Tous ces régimes sont financés par capitalisation.

I.2. Les modalités d'acquisition des droits et de liquidation des pensions

I.2.1 Le système public : premier palier

Le régime universel de base

C'est en 1961 que ce régime a vu le jour et ce n'est qu'en 1985 qu'il a été rendu universel, et ce, dans le but de faire bénéficier d'une pension de base tous les résidents japonais. Ce régime couvre les individus des trois catégories d'assurés âgés de 20 à 59 ans en plus des risques vieillesse, de survie et d'invalidité. L'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans mais le droit à la pension est ouvert à partir de 60 ans. Ainsi, des départs

anticipés ou retardés (69 ans) sont possibles mais donnent lieu à un ajustement actuariel de la pension, à la baisse pour un départ précoce et à la hausse pour un départ tardif (avant et après 65 ans).

Ce régime fonctionne par répartition provisionnée. La cotisation par assuré est forfaitaire. Le montant de la prestation ne dépend pas du salaire antérieur de l'assuré mais varie en fonction de la durée de cotisation. Un minimum de durée d'assurance de 25 ans est requis, le maximum étant de 40 ans.

La gestion de ce régime est confiée au ministère des Affaires sociales qui s'occupe de collecter les cotisations et la subvention et de verser les prestations déposées dans un compte spécial réservé au régime universel. La pension de base est revalorisée au début de chaque année fiscale suivant l'évolution de l'indice des prix de l'année précédente (Vernière, 2001).

I.2.2 Le système public : deuxième palier

Les fonds de pension nationaux

Les fonds de pension nationaux ont été conçus en 1989 pour faire profiter la catégorie des non-salariés d'un deuxième palier en complément du régime universel. Ces fonds sont au nombre de 72 et sont organisés selon le territoire ou la profession. Ils ne sont pas obligatoires et les assurés peuvent choisir les formules de couverture du risque vieillesse qu'ils souhaitent avoir. La prestation est versée à partir de 65 ans. C'est une annuité versée sur une partie ou sur la totalité de la période de retraite. Ces fonds de pension fonctionnent en capitalisation avec des actifs gérés par les banques fiduciaires, les compagnies d'assurance vie et les gestionnaires financiers (Vernière, 2001).

L'assurance vieillesse des salariés du secteur privé

Le régime de l'assurance vieillesse concerne les salariés âgés de moins de 65 ans. Il donne droit à des prestations de vieillesse, de survie et d'invalidité. Les pensions de ce régime dépendent de la durée de la cotisation et du salaire moyen de l'assuré.

L'âge normal de liquidation des droits est de 60 ans. Cependant, depuis 1994, les nouveaux retraités ne peuvent prétendre à la pension universelle qu'à partir de 65 ans. De

ce fait, une allocation spéciale est versée entre 60 et 64 ans pour compléter la pension contributive.

Ce régime fonctionne également en répartition provisionnée, financé par un taux de cotisation de 17,35 % partagé entre l'employeur et le salarié (Vernière, 2001).

Les régimes spéciaux

Les régimes spéciaux concernent les salariés de la fonction publique centrale, de la fonction publique locale, de la mutualité agricole et le personnel de l'enseignement privé. Ils fonctionnent en répartition provisionnée selon les mêmes principes que le régime des salariés du secteur privé (Vernière, 2001).

I.2.3. Le système privé : troisième palier

Une grande majorité des entreprises japonaises offrent à leurs salariés au moins un dispositif de retraite supplémentaire. Ces dispositifs permettent soit de recevoir une indemnité forfaitaire au moment du départ à la retraite (*retirement allowance*), soit une pension pendant toute la période de retraite.

Les deux principales caractéristiques du régime de retraite privé sont les fonds de pension et les dispositifs d'épargne retraite.

Les fonds de pension des salariés

C'est en 1966, à l'initiative des entreprises japonaises, que les fonds de pension gérés par capitalisation voient le jour. Il existe trois types de fonds de pension :

- Le fonds de pension mis en place par une entreprise de plus de 500 salariés.
- Le fonds de pension alliant un groupe de filiales d'une société mère couvrant au moins 800 salariés.
- Le fonds de pension multi-employeurs créé par une association de plusieurs entreprises couvrant au moins 3 000 salariés.

La caractéristique de ces fonds de pension facultatifs est qu'elle laisse la possibilité aux entreprises de « sortir » partiellement du deuxième palier obligatoire : « le fonds de pension se substitue partiellement au régime obligatoire du second étage (EPI), d'une part en prenant en charge le paiement et le financement d'une fraction des droits à pension

normalement acquis au titre du deuxième étage et, d'autre part en fournissant des prestations additionnelles au titre du troisième étage supplémentaire. La condition de cette substitution partielle est que les prestations totales servies par le troisième étage soient supérieures de 30 % à la fraction substituée. En contrepartie de la sortie partielle, de 3,2 à 3,8 points de cotisation sur les 17,35 points au titre du deuxième étage sont attribués au fonds de pension. Les assurés ont la possibilité de percevoir les prestations supplémentaires soit sous forme d'annuités soit sous la forme d'un capital versé lors du départ en retraite. » (Vernière, 2001 : 9).

Les régimes d'épargne retraite

Les entreprises n'ayant pas la possibilité de mettre en place des fonds de pension sont en mesure de mettre en place des plans d'épargne retraite pour leurs salariés. Les employeurs bénéficient ainsi d'avantages fiscaux à condition que la gestion des actifs financiers soit effectuée par des institutions financières indépendantes. Leur gestion est donc principalement confiée aux compagnies d'assurance vie et aux Trust Banks.

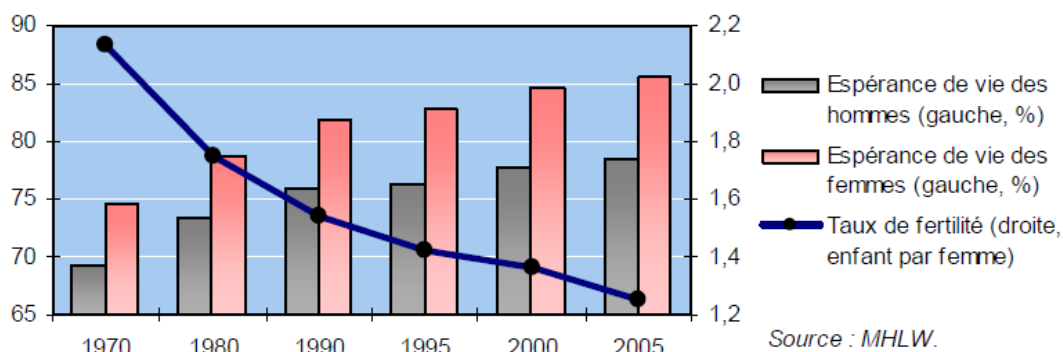
II. La réforme du système de retraite japonais

II.1. Les tendances alarmantes incitant à la réforme

II.1.1. Le vieillissement de la population

Contrairement à d'autres pays, le Japon est déjà entré dans la phase de vieillissement de sa population. Ses perspectives démographiques montrent que le vieillissement est de plus en plus rapide et plus accentué que dans la plupart des pays de l'OCDE.

En effet, même si le taux de fécondité est passé à 1,32 enfant par femme en 2006 (alors qu'il était à son plus bas niveau en 2005 avec 1,26), il est l'un des plus faible des pays de l'OCDE. En 2005, l'espérance de vie des Japonais était de 78,5 ans chez les hommes et de 85,5 ans chez les femmes (9 et 11 années de plus qu'en 1970) (CCEF, 2007).



Graphique 1¹¹ : Espérance de vie et natalité au Japon (1970 -2005)

Selon le National Institute of Population and Social Security Research (2008), la population totale du Japon était de 127,77 millions en 2005. Selon les scénarios de projection, la population doit entrer dans une longue période de déclin. Elle devrait diminuer à environ 115,22 millions en 2030 (- 12,55 millions), tomber en dessous de 100 millions à 99,38 millions en 2046, et chuter à 89,93 millions d'ici 2055.

En ce qui concerne les projections par tranche d'âge entre 2005 et 2030, « les proportions des personnes âgées de moins de 15 ans et de la population en âge de travailler âgée de 15 à 64 ans chuteraient respectivement de 2,3 points, de 13,6 % à 11,3 % (- 4,17 millions) et 6,1 points, de 65,3 % à 59,2 % (- 13,79 millions), ce qui ne pourra pas compenser une stagnation du taux d'activité. Au contraire, la proportion des personnes âgées de 65 ans et plus augmenterait de 8,6 points, de 21,0 % à 29,6 % (+ 7,95 millions). » (CCEF, 2007)

II.1.2. La dépendance démographique et la structure des dépenses de sécurité sociale

La diminution de la population active et l'augmentation rapide des 65 ans et plus conduisent à une forte détérioration du taux de dépendance démographique. En effet, le ratio de dépendance des personnes âgées passe de 31 % en 2005 (soit, 3,3 travailleurs prenant en charge un résident âgé) à 50 % en 2020 (soit deux travailleurs prenant en charge un résident âgé). Le ratio va continuer à augmenter pour finalement atteindre 79 % (soit 1,3 travailleur prenant en charge un résident âgé) en 2055 (National Institute of Population and Social Security Research, 2008).

11. Source : CCEF, 2007, p. 24.

En ce qui concerne les dépenses de sécurité sociale japonaise, on constate la place de plus en plus importante des dépenses liées aux risques de vieillesse. En 2001, les dépenses de retraite dépassaient 50 % du total et bien plus si on prend en compte les dépenses d'assurance maladie imputables aux personnes âgées. Ce changement dans la structure des dépenses confronte donc le gouvernement japonais au risque de voir son système de protection sociale presque strictement destiné aux retraités, sans aucune marge financière pour couvrir les autres risques relevant de l'assurance sociale (Vernière, 2001).

Ce sont donc des projections démographiques alarmantes et des changements profonds dans la structure des dépenses de la sécurité sociale qui ont suscité les projets de réforme du système de retraite.

II.2. La réforme du régime public et les régimes spéciaux

Les régimes du système public sont soumis à une révision tous les cinq ans. Cela permet d'évaluer régulièrement leur équilibre actuariel à long terme. Les principaux paramètres sont alors fixés pour une durée de 25 ans.

En 1994, la révision du système s'est appuyée sur des projections à l'horizon de 2025. Ces projections montraient que les salariés actifs devraient verser environ un tiers de leur salaire pour maintenir les prestations de retraite du système en vigueur. Le gouvernement japonais a donc décidé de modifier le système d'indexation des retraites et de reculer progressivement l'âge de versement des retraites complémentaires obligatoires des salariés de 60 ans (au lieu de 65 ans) (Dourille-Feer, 2002).

Ce recul se fera progressivement conformément au calendrier suivant (MHLW, 2008) :

- Du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007, 62 ans.
- Du 1^{er} avril 2007 au 31 mars 2010, 63 ans.
- Du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2013, 64 ans.
- Après le 1^{er} avril 2013, 65 ans.

En 1999, les réformes suggéraient d'agir sur plusieurs éléments, dont les taux de cotisation, le taux d'annuité¹², le taux de revalorisation des pensions, le montant des transferts publics et l'âge de départ à la retraite. Les principales mesures adoptées sont les suivantes :

- L'augmentation de la subvention du budget de l'État au régime universel de base. À partir de 2004, cette dernière passe d'un tiers à la moitié des dépenses du régime à partir de 2004.
- Le maintien des cotisations en dessous d'un seuil de 20 % de la rémunération totale (26 % du salaire brut hors bonus)
- En 2000, la revalorisation des pensions du régime de base et du régime complémentaire selon l'indice des prix à la consommation.
- L'âge de départ à la retraite dans le régime complémentaire passe progressivement de 60 à 65 ans entre 2013 et 2025 pour les hommes et entre 2018 et 2030 pour les femmes.
- La diminution de 5 % du taux d'annuité mensuel du régime complémentaire. Il passe ainsi de 0,075 % à 0,07125 %.
- Les salariés âgés de 65 à 70 ans devront continuer à verser des cotisations de retraite car ils seront considérés comme des assurés à part entière. Le cumul d'une pension et d'un salaire d'activité sera plafonné.
- Une contribution à demi-taux est créée dans le régime de base pour les assurés ayant de faibles rémunérations. La durée d'assurance validée à ce titre sera comptabilisée pour deux tiers.
- En 2003, l'assiette des cotisations sera basée sur la totalité de la rémunération (salaires et bonus). Ainsi, le taux de cotisation sera ramené de 17,35 % à 13,58 % et le taux d'annuité mensuel de 0,07125 % à 0,05481 %. (Vernière, 2001).

L'ensemble de ces mesures a aussi été appliqué aux régimes spéciaux.

12. N.D.L.R. : L'annuité est l'équivalence d'une année de service pour le calcul des droits à la pension à la retraite (<http://fr.thefreedictionary.com/annuités>).

II.2. La réforme des régimes d'entreprise

La réforme s'est également étendue aux régimes d'entreprise (troisième palier). Son objectif était de modifier en profondeur les fonds de pension des salariés et les régimes d'épargne retraite. Ces derniers, réputés « rigides » du fait qu'ils étaient à prestations définies, ont souvent été cités comme un handicap à la mobilité des salariés. C'est pour favoriser cette mobilité que les pouvoirs publics japonais ont créé des plans de retraite à cotisations définies.

Ainsi, à partir de 1995, les modalités de gestion financière des régimes d'épargne retraite ont été progressivement assouplies : le taux de rendement fixe (5,5 %) a été remplacé par un taux variable lié au rendement des obligations de l'État et on a donné aux gestionnaires plus de liberté dans le choix des allocations de portefeuille en fonction des types d'engagements pris. Auparavant, le portefeuille devait obligatoirement être composé d'au moins 50 % de titres japonais de premier rang, d'au plus 30 % d'actions japonaises, d'au plus 30 % de titres étrangers et d'au plus 20 % d'actifs immobiliers.

L'introduction de régimes à cotisations définies sur le modèle américain a également ouvert la voie à d'autres changements :

- « Les salariés et les non salariés âgés de 20 à 64 ans cotisent à des plans personnels ou d'entreprise d'épargne retraite. La sortie a lieu entre 60 et 70 ans soit en rente, soit en capital,
- Quel que soit le type de plan, la gestion financière est de la responsabilité de leurs titulaires qui choisissent les produits financiers offerts par les institutions financières,
- Lorsqu'une entreprise veut proposer un plan d'épargne retraite d'entreprise, elle doit obtenir l'accord de ses salariés et sa contribution est plafonnée.
- La gestion des plans personnels est confiée à la Fédération des fonds de pension nationaux, organisme public supervisé par le Ministère des Affaires sociales. » (Vernière, 2001 : 19)

L'impact de ces changements dans les régimes de retraite est encore méconnu. Selon Vernière (2001), plusieurs critiques ont fait ressortir quelques points négatifs de la réforme de ces dispositifs de retraite; on évoque notamment l'absence d'incitatif fiscal

qui serait en mesure d'amener les Japonais à passer à un dispositif à cotisations définies, la faible culture financière japonaise, l'offre limitée de services financiers induite par le faible développement des institutions financières au Japon, etc.

III. Les politiques publiques en faveur des travailleurs âgés

III.1. La remise en question du système d'emploi à vie

III.1.1. Le principe de l'emploi à vie

Le système d'emploi à vie a vu le jour vers 1920. C'est un genre d'accord entre les acteurs du marché du travail pour valoriser l'ancienneté et l'apprentissage tout au long de la carrière. L'emploi à vie n'a pas d'existence juridique, il peut être vu comme un « devoir culturel » (Marbot, 2005) ou une « convention salariale » (Guillemard, 2003) pour le maintien dans l'emploi avec l'avancée en âge. Cette convention assure une progression salariale basée sur l'ancienneté et joue un rôle de garantie contre les aléas de la vie en assurant un salaire progressant avec l'âge et les besoins du salarié et de sa famille. Ainsi, les chefs d'entreprise ne licencient qu'en dernier recours pour garder la confiance de leurs employés et jouer leur rôle social.

Le concept de l'emploi à vie a été adopté dans le but de former et de retenir (de la fin de la scolarité à la retraite) une main-d'œuvre qualifiée réputée très mobile au Japon. Comme la garantie à vie de l'emploi n'était pas suffisante, à elle seule, les grandes entreprises ont offert en plus une progression des salaires, des primes et d'autres avantages sociaux. Ce système s'est progressivement élargi aux différentes catégories socioprofessionnelles des salariés des grandes entreprises après la Seconde Guerre mondiale. Il a constitué avec le système de salaires à l'ancienneté, l'une des deux composantes fondamentales de la gestion des ressources humaines des firmes japonaises (Dourille-Feer, 2002).

Le modèle de l'emploi à vie fait coexister deux âges de retraite :

- **L'âge obligatoire fixé par l'entreprise** : cet âge correspond à la fin tacite de l'emploi à vie mais ne correspond en aucun cas à un retrait du marché du travail. Ainsi, quand le salarié atteint 55 ans, il change de statut mais continue à être actif car il n'a droit à aucun revenu de remplacement.

- **L'âge de l'ouverture des droits à une pension de retraite publique :** cet âge est fixé à 60 ans. Le cumul emploi-retraite est très courant au Japon car la perception du droit à la retraite correspond à une étape de la vie professionnelle où le contrat de travail est réaménagé et renégocié pour une durée déterminée.

III.1.2. Les changements économiques non favorables au maintien de l'emploi à vie

La crise économique des années 90 a mis la compétitivité des entreprises japonaises à rude épreuve. En effet, dans un contexte de forte concurrence externe et de faible croissance interne, les entreprises japonaises peinaient à performer du fait de leurs sureffectifs et du gonflement de la masse salariale. Le système d'emploi à vie était adéquat durant les années de croissance rapide du pays car le recrutement de salariés plus jeunes à faibles salaires permettaient de compenser les salaires plus élevés versés aux employés plus âgés. Or le ralentissement de la croissance et l'allongement de la durée de la vie active ont eu raison de ce système qui a été de plus en plus contesté tant par les employeurs que par les employés. « Entre 1990 et 1999, la part des entreprises favorables au maintien, à l'avenir du système de l'emploi à vie, est passée de 27,1 % à 9,9 %, même si, en fin de période, 38,3 % des firmes déclaraient encore hésiter entre son maintien ou son abandon, compte tenu des avantages du système. » (Dourille-Feer, 2002 : 73).

Malgré cela, ce système existe toujours mais sous une autre forme plus adaptée à la conjoncture économique. L'emploi à vie et les salaires en continuelle hausse ne sont plus assurés comme auparavant. Toutefois, les salariés acceptent de faire plus de concessions quant à la qualité de leurs conditions de travail et de niveau de vie pour la pérennité de l'entreprise dans laquelle ils travaillent. Cela s'explique par le fait que le montant des primes reçues est calculé sur les résultats de l'entreprise mais aussi par le fait que le travail reste le plus grand intégrateur social dans le contexte japonais. Le chômage est donc relativement mal perçu et les Japonais l'appréhendent bien plus que les Occidentaux.

De ce fait, avec les réformes de 1995, les pouvoirs publics japonais ont pris des mesures incitant les entreprises à repousser progressivement (entre 1994 et 2013) l'âge de

retrait de l'emploi à vie à 60 ans (au lieu de 55 ans). Ainsi, à 60 ans, le salarié ne peut percevoir qu'une partie de sa retraite et ce n'est qu'à partir de 65 ans qu'il pourra prétendre à une retraite à temps plein, ce qui implique qu'à partir de 55 ans, le salarié est considéré comme « réemployable ». Il pourra donc changer d'entreprise ou prolonger son contrat de travail avec son employeur actuel. Cela dit, ce nouveau contrat met fin à la progression de salaire à l'ancienneté. À ce moment-là, l'employeur peut soit geler son salaire, soit baisser sa rémunération (jusqu'à 60 % en moins).

III.2. L'incitation à l'emploi des travailleurs âgés

Des politiques publiques en faveur d'un prolongement de la vie active ont été mises en œuvre depuis les années 70 au Japon. Durant ces années, d'importants dispositifs ont vu le jour telles que l'institution d'un quota de 6 % de présence de travailleurs âgés dans les entreprises ou, encore, les différentes subventions visant à encourager l'embauche des salariés de 55 ans et plus, etc. (Guillemard, 2003).

Depuis les années 90 et jusqu'à nos jours, les politiques d'emploi continuent de viser le maintien des salariés vieillissants en emploi. Elles se concentrent sur l'incitation à faire reculer l'âge de la retraite de 60 à 65 ans dans les entreprises, la promotion de l'embauche des travailleurs âgés tout en leur assurant des débouchés adaptés et, enfin, la promotion de la formation et le recyclage des travailleurs vieillissants (Dourille-Feer, 2002).

Ainsi, c'est à travers de grandes campagnes incitatives que les pouvoirs publics cherchent à promouvoir ce prolongement de l'âge de la retraite auprès des entreprises. De plus, l'État verse des aides financières publiques aux entreprises ayant mis en place un système d'emploi continu, un système d'extension de l'âge de la retraite, ou des programmes de recyclage destinés aux plus âgés de leurs employés.

Dans le cadre de la promotion de l'embauche des salariés âgés, le service du bureau public de la sécurité de l'emploi subventionne les entreprises permettant à leurs salariés âgés de chercher un autre poste sur leur temps de travail, mais aussi celles qui embauchent des salariés âgés, même pendant une courte période d'essai (Dourille-Feer, 2002).

La volonté d'accroître les occasions d'emploi des travailleurs âgés s'est manifestée par la création des centres de ressources humaines « Silver Human Resource Centers ». Ce programme sera détaillé dans la section suivante (III.3.).

Enfin, la formation permanente des 45 ans et plus joue un rôle très important au Japon, dans le cadre de la loi sur le développement des qualifications et des aptitudes professionnelles. En effet, « les formations destinées aux salariés âgés bénéficient de meilleures subventions publiques à l'effort de formation. Ainsi, 33 à 55 % des coûts de formation et 25 à 33 % des coûts salariaux sont remboursés, pour des stages de formation pouvant atteindre une durée de 150 jours. De même, un travailleur âgé qui suit un stage de formation à l'extérieur de l'entreprise bénéficie d'une prise en charge de 50 % de ses frais de formation. » (Guillemard, 2003 : 112)

III.3. Les centres « Silver Human Resource Centers »

La mise en place des centres Silver Human Resource découle de la volonté des pouvoirs publics nippons d'accroître les occasions d'emploi des travailleurs âgés en leur assurant des débouchés sous forme d'emplois temporaires ou à temps partiel après la retraite.

Le système Silver Human Resource Centers s'est structuré dans les années 80 avec les subventions publiques allouées pour les associations ayant pour but de trouver du travail aux retraités. Ces associations se sont transformées en Silver Human Resource Centers. Très rapidement, ces centres ont connu une grande popularité, ce qui a fait passer le nombre de leurs membres de 46 000 en 1980 (92 centres) à 330 000 en 1994 (680 centres) et, enfin, à 640 000 en mars 2001 (Dourille-Feer, 2002).

Les Silver Human Resource Centers proposent deux types d'emploi : des petits travaux comme le nettoyage, le désherbage, etc. ou des travaux qualifiés comme les travaux de charpente, la menuiserie, l'artisanat, etc. Cela correspondait pendant une certaine période aux aspirations des membres des centres qui, pour la plupart, acceptaient ces travaux pour se maintenir en forme (59 %) et pour fournir une participation à la société (19 %). Cela dit, au milieu des années 90, les offres d'emploi proposées par les centres (travaux spécialisés et temporaires) ne correspondaient plus à la demande des

retraités qui aspiraient à du travail administratif sur le long terme. Ce phénomène est dû à la proportion grandissante des retraités ayant eu une longue scolarisation, donc plus éduqués et formés par rapport à leurs prédécesseurs. Enfin, les enquêtes montrent que malgré cette inadéquation, le temps partiel semble être approprié pour les travailleurs âgés : « en 1996, parmi les chômeurs de 60 à 64 ans, 43 % affirmaient souhaiter occuper un travail à temps partiel » (Dourille-Feer, 2002 : 87).

III.4. Le programme « Challenge again » pour l'emploi et la formation

Le programme « Challenge again » a été conçu pour stimuler l'emploi des catégories subissant le plus la précarité d'emploi dans la population active. En effet, la précarité de l'emploi semble avoir doublé en vingt ans et concerne essentiellement les travailleurs vieillissants et les femmes. Ce programme, proposé en 2006 par le gouvernement, a pour but de réinsérer durablement ces populations dans l'économie japonaise afin de compenser la baisse de la population active tout en réduisant les inégalités existantes sur le marché du travail.

Depuis avril 2006, dans le cadre de ce programme, les employeurs sont tenus de respecter le « régime d'emploi continu » obligeant les entreprises à garder leurs salariés de 60 ans et plus si ces derniers désirent rester actifs dans le même poste. Rappelons que, auparavant, les entreprises avaient la possibilité légale de fixer l'âge de la retraite à 60 ans sans offrir de renouvellement de contrat. Désormais, elles se doivent de proposer à l'employé un nouveau contrat de travail jusqu'à l'âge minimum de la retraite fixé par la loi (63 ans aujourd'hui). Cela dit, ce contrat est généralement à durée déterminée, renouvelable chaque année avec des conditions de travail et des missions revues à la baisse (Ambassade de France au Japon, 2008).

En plus des Silver Human Resources Centers, le programme Challenge again vise à stimuler les banques des ressources humaines (Bank of Human Resources). Ces banques ont été établies dans les principales villes japonaises dans le but de faire un lien entre les candidats et les PME. Cela permet une revalorisation active du travail des travailleurs vieillissants. Les Bank of Human Resources ciblent essentiellement les postes administratifs, spécialisés et techniques.

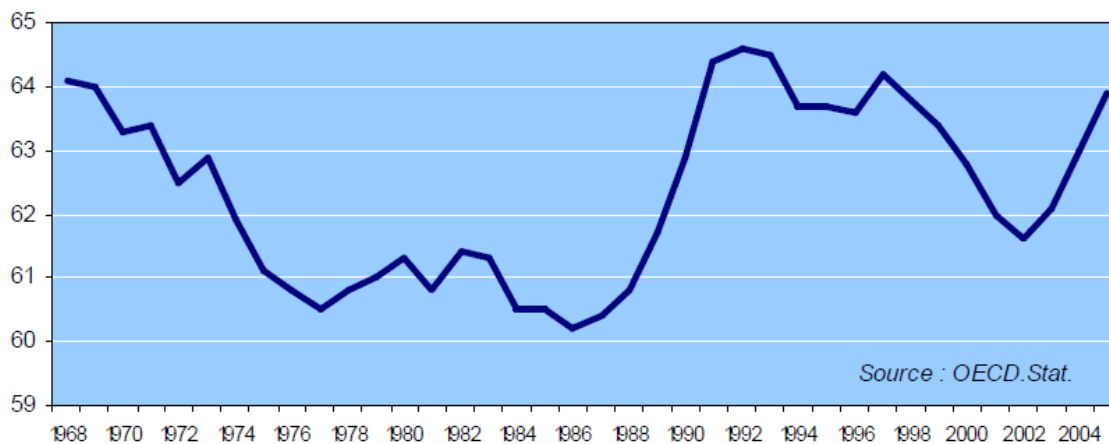
Le programme Challenge again avait comme axe essentiel la formation des travailleurs, quel que soit leur âge. Au Japon, la formation des travailleurs est de la responsabilité des employeurs (surtout dans les grandes entreprises) car elle s'inscrit dans le contexte d'engagement sur la durée qui existe entre les employeurs et les employés japonais. « L'offre de formation du secteur public est donc assez limitée par rapport à ce que l'on observe dans d'autres pays de l'OCDE. À titre d'exemple, les dépenses publiques de formation en faveur des chômeurs ne représentaient que 0,04 % du PIB japonais en 2005, soit nettement moins que la moyenne OCDE de 0,17 %. » (OCDE, 2008)

Dans le cadre du programme, dix nouvelles mesures ont été consacrées au reclassement des travailleurs vieillissants, notamment par la mise en place de services de conseil en matière d'études et d'assistance à la formation. Cela s'accomplit grâce à la création de conseils de soutien Challenge Again dans dix domaines précis, ainsi que le soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes d'enseignement pratique dans les universités et les collèges techniques (OCDE, 2008).

Les répercussions de ces mesures n'ont pas encore été évaluées étant donné leur récente mise en vigueur. Toutefois, il semblerait que l'expérience d'autres pays de l'OCDE montre que des mesures de formation adéquates peuvent améliorer de manière réelle la situation des travailleurs vieillissants sur le marché du travail.

IV. Les comportements des Japonais par rapport à la retraite

Les Japonais travaillent plus longtemps que la plupart des travailleurs vieillissants des pays de l'OCDE. En 2005, le Japon se classait au 6^e rang des pays de l'OCDE avec un taux d'emploi des 55-64 ans de 63,9 % (contre 52,0 % pour la moyenne de l'OCDE). Par ailleurs, le taux d'emploi des 55-64 ans au Japon n'est jamais passé sous le seuil des 60 % durant les quarante dernières années (CCEF, 2007).



Graphique 2¹³ : Évolution du taux d'emploi de la tranche d'âge 55-64 ans au Japon entre 1968 et 2005 (%)

Sur le graphique 2, on peut observer les répercussions des réformes (dès 1985) qui ont résulté en une forte hausse du taux d'emploi des 55-64 ans entre 1986 et 1992 (de 60,2 % à 64,6 %). En effet, ces réformes ont fait augmenter l'âge minimum de la retraite de 60 à 65 ans pour la perception de la totalité des prestations du régime de base. Cela a eu pour effet d'encourager les travailleurs vieillissants à travailler jusqu'à 65 ans.

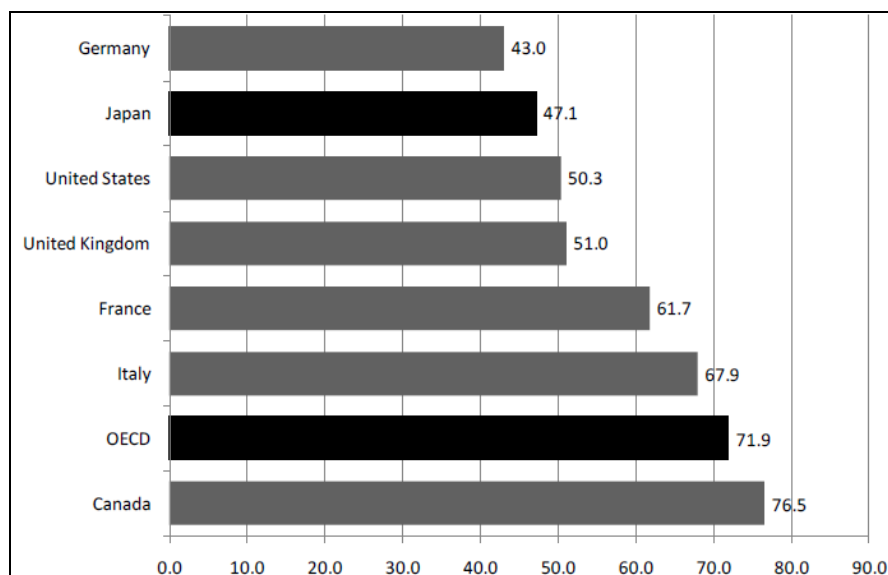
L'autre tendance à la hausse (en 2002) peut s'expliquer par la mesure prise par le gouvernement en 2001, à savoir repousser l'âge minimum de la retraite à taux réduit d'une année tous les trois ans (63 ans en 2007), l'objectif étant d'uniformiser les différents âges de départ à la retraite à 65 ans d'ici 2013 (CCEF, 2007).

IV.1. Le niveau de vie des travailleurs âgés japonais

Le taux de remplacement des pensions des régimes de pension publics japonais est faible en comparaison avec les autres pays de l'OCDE. Le taux de remplacement des bas salaires peut être de 47 % des revenus. La moyenne du taux de remplacement brut pour les personnes à faible revenu dans l'OCDE est de 72 % (OCDE, 2009).

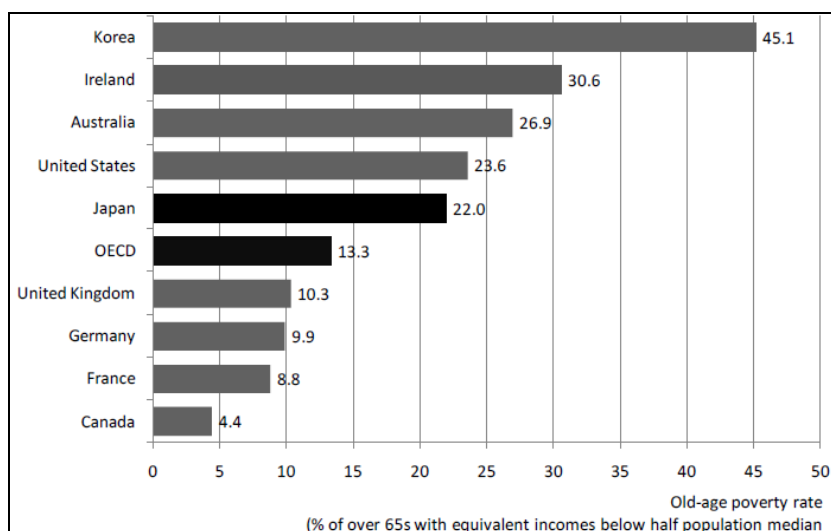
Le graphique suivant illustre bien ce propos :

13. Source : CCEF, 2007, p. 8.



Graphique 3¹⁴ : Taux de remplacement bruts pour les bas salaires

De plus, le risque de pauvreté des personnes âgées est relativement élevé au Japon. Environ 22 % des personnes âgées de plus de 65 ans avaient des revenus inférieurs au seuil de pauvreté de l'OCDE en 2005. Cela dit, le Japon est bien loin de l'Australie, de la Grèce, de l'Irlande, de la Corée et des États-Unis qui ont des taux de pauvreté de personnes âgées bien plus élevés.



Graphique 4¹⁵ : Taux de pauvreté des personnes âgées, 2005

14. Source : OCDE, 2009, p. 1.

15. Source : OCDE, 2009, p. 2.

Le fort taux d'activité des travailleurs âgés japonais peut s'expliquer par les faibles revenus de retraite : « en 2004, un retraité touchait en moyenne 52 565 yens (389 euros) par mois en tant que pension de base (1^{er} niveau de retraite), auxquelles pouvaient éventuellement s'ajouter les prestations mensuelles du régime salarié d'assurance vieillesse (Employees Pension – 2^{ème} niveau de retraite), qui s'élevait certes à 167 529 yens (1 240 euros), mais dont la moitié des retraités japonais ne pouvaient en [sic] bénéficier faute d'éligibilité [...]. En 2004, 60,3 % des employés âgés de 65 ans et plus déclaraient ainsi rester dans la vie active pour continuer à financer leur retraite. » (CCEF, 2007 : 8)

La faiblesse des revenus de retraite justifie également le recours au cumul de l'emploi et de la retraite, un dispositif faisant partie de la réalité sociale japonaise. En effet, Guillemard (2003) montre que la structure du revenu des retraités est, pour près d'un tiers, composée de revenu du travail (34,2 % au Japon contre 8,6 % en France en 1994). Le cumul constitue donc un élément important dans la prolongation de l'emploi. Il permet aux entreprises de flexibiliser les parcours des travailleurs âgés en leur offrant un statut moins stable et une rémunération moindre. Cette dernière est complétée par les revenus de la retraite.

IV.2. Le choix du maintien en emploi au Japon

Comme nous l'avons vu précédemment, les raisons économiques apparaissent comme étant le facteur principal du maintien en emploi des travailleurs vieillissants japonais. Ainsi, la volonté de rester actif et de participer au développement de la société semble être un élément important dans la mentalité japonaise. C'est ce que nous montre le tableau suivant :

	Hommes				Femmes			
	Total	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans	Total	55-59 ans	60-64 ans	65-69 ans
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Raisons économiques (dont) :	82,9	93,9	79,7	62,8	71,1	79,5	66,8	57,1
- subsistance de la famille	75,5	87,7	71,7	53,4	57,4	64,0	54,6	45,2
- maintien du niveau de vie	4,6	3,3	5,2	6,5	9,2	11,0	7,9	7,1
Participation sociale, raison de vivre	5,8	2,8	6,0	12,1	8,4	7,1	8,9	10,5
Raison de santé (maintien du dynamisme)	5,5	0,7	7,5	13,3	8,0	3,9	9,6	15,9
Réponse à une demande ou pour ne pas s'ennuyer	3,2	0,5	3,7	8,2	8,0	6,0	9,5	10,5
Autres	2,6	2,1	3,1	3,6	4,5	3,5	5,2	6,0

Tableau 2¹⁶ : Motifs du travail à un âge avancé au Japon en 1996 (en %)

Dans une enquête menée en 1999 par le ministère du Travail japonais dans laquelle on cherchait à connaître les raisons de poursuivre le travail après l'âge de la retraite, la réponse la plus fréquente - 54,3 % des répondants de sexe masculin et 60,8 % des femmes - était : « Je veux travailler aussi longtemps que je suis capable de le faire. » Les autres raisons étaient d'ordre financier, mais n'étaient pas nécessairement liées aux difficultés économiques. En effet, cette enquête a montré que le facteur le plus important influant sur la décision de continuer à travailler après l'âge de la retraite n'était pas le salaire, mais la nature de l'emploi (seulement un tiers des personnes interrogées pensaient que le salaire était important). Enfin, la dernière raison évoquée résume particulièrement bien la mentalité des travailleurs âgés japonais et leur désir de continuer à être actif : « Travailler est bon pour la santé. » (Fujimura, 2000).

Cela dit, une grande partie des personnes vieillissantes souhaitent travailler certes plus longtemps pour préserver leur dynamisme, mais la précarité de certains emplois ainsi que les conditions de travail en rebutent plus d'une. La plupart souhaiteraient une plus grande flexibilité dans le nombre de jours et d'heures travaillés. Le temps partiel attire, mais plusieurs aimeraient avoir en plus un contrat à durée indéterminée (CCEF, 2007).

16. Source : Douville-Feer, 2002, p. 85.

Conclusion

Depuis quelques années déjà, le Japon a été en mesure de maintenir en activité ses travailleurs âgés. Grâce à une régulation publique prônant continuellement l'emploi en fin de carrière et offrant le soutien nécessaire pour l'atteinte des résultats, les autorités japonaises ont réussi à gérer le vieillissement de leur population. De plus, le Japon a vu s'instaurer depuis des décennies une culture du « devoir d'activité jusqu'à un âge avancé » chez les employés assortie d'un « devoir d'emploi » chez les employeurs (Guillemard, 2003). Ce principe, devenu normatif avec le temps, représente une force considérable qui vient consolider les efforts soutenus des autorités nippones pour le prolongement de l'activité des plus âgés.

Néanmoins, la faiblesse du taux de remplacement du revenu à la retraite et la précarité des emplois demeurent une réalité au Japon. À cela s'ajoutent l'accélération du phénomène du vieillissement et la réduction du bassin de la main-d'œuvre, ce qui suscite des questions sur les capacités du pays de gérer de front les mutations à venir. Y aura-t-il suffisamment d'emplois appropriés à offrir aux salariés en fin de carrière sans que cela se fasse au détriment des catégories aspirant à rentrer sur le marché du travail, à savoir les jeunes et les femmes? Seul l'avenir le dira. Toutefois, si le gouvernement fait face à ces changements avec la même volonté dont il a fait preuve pour les réformes des années 90, il est possible qu'il fasse les ajustements nécessaires pour s'adapter aux nouvelles conjonctures économiques.

Bibliographie Japon

AMBASSADE DE FRANCE AU JAPON – MISSION ÉCONOMIQUE (2008), *Le marché du travail au Japon*, Fiche de synthèse, 19 mars 2008.

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) (2009), *Le pilotage du système de retraite au Japon*, Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la Direction générale du Trésor et de la politique économique, Document n° 4.7.

CONSEILLERS DU COMMERCE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE (CCEF) (2007), *Les bonnes pratiques en matière d'emploi au Japon*, Novembre 2007.

DOURILLE-FEER, N. (2002), « Les défis de l'emploi des travailleurs âgés au Japon », *Retraite et société*, 2002/3, n° 37, p. 65-95.

EUROSTAT (2009), « Taux d'emploi des travailleurs âgés par sexe », tableau consulté en ligne :

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu> (date de consultation : 28/10/2009).

FUJIMURA, H. (2000), « Employment Extension for Workers in their Early 60's at Japanese Firms », *Japan Labour bulletin*, avril 2000.

GUILLEMARD, A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin.

MARBOT, E. (2005), « La place des seniors dans l'entreprise : une comparaison internationale », Mai 2005, *Les Notes de benchmarking international*, Institut de l'entreprise, 2005.

MINISTRY OF HEALTH, LABOUR AND WELFARE (MHLW) (2008), « *Employment Measures for Older People in Japan* », Japan 2008.

NATIONAL INSTITUTE OF POPULATION AND SOCIAL SECURITY RESEARCH (2008), « *Population Projections for Japan: 2006-2055 Outline of Results, Methods, and Assumptions* », *The Japanese Journal of Population*, Vol.6, No.1 (March 2008).

OCDE (2008), « *Études économiques de l'OCDE : Japon* », ISBN 978-92-64-04308-4

OCDE (2009), « *Japan: Highlights from OECD Pensions at a Glance 2009* »

VERNIERE, L. (2001), « *Japon : les récentes réformes du système de retraite.* », Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations, n° 2001- 37, Mars 2001.

France

La culture du retrait précoce du marché du travail

Introduction : La prépondérance de la culture de la retraite précoce en France

Guillemard (2003) écrivait en 2003 : « La France incarne de manière presque idéal-typique, une configuration de politiques publiques au sein de laquelle la multiplicité de dispositifs généreux d'indemnisation de la sortie précoce n'est pas contrebalancée par la présence de politiques actives de l'emploi visant la réinsertion sur le marché du travail des actifs avançant en âge. En conséquence, ces derniers font l'expérience d'une marginalisation dans leur seconde partie de carrière, avant de connaître la relégation du marché du travail par une sortie précoce indemnisée. » (Guillemard, 2003 : 87)

En effet, la France fait partie des pays ayant le plus bas taux d'emploi des travailleurs âgés (55-64 ans) avec seulement 38,2 % en 2008. Elle se situe bien loin de l'objectif de 50 % de taux d'emploi des plus de 50 ans d'ici 2010 prévu par les accords de Stockholm. Cette situation découle de plusieurs éléments.

Tout d'abord, le système de retraite français se caractérise par une grande générosité et une grande diversité. En effet, de par la combinaison du régime de base et des régimes complémentaires obligatoires, le régime assure un bon taux de remplacement (70 % à 90 %) à ses retraités. De plus, la France compte des régimes pour les salariés du secteur privé et du secteur public, pour les artisans, les commerçants, etc. sans oublier des régimes spéciaux pour les grandes entreprises d'État. Étant donné cette diversité, le gouvernement français peine à harmoniser les différents régimes, dont certains sont en train de disparaître pendant que d'autres s'alignent les uns sur les autres ou s'associent¹⁷ (OCDE, 2005). Aussi, du fait que chaque secteur ou corps de métier a droit à un régime qui lui est propre, le système de retraite français peut paraître inégalitaire et les salariés de la fonction publique et des régimes spéciaux se trouvent souvent avantagés en matière d'âge de départ à la retraite et de durée de cotisations, et ce, au détriment des salariés du secteur privé et des autres professions artisanales ou libérales.

17. « Les régimes de base des salariés et exploitants agricoles (CCMSA), des indépendants du commerce, de l'industrie et des services (ORGANIC) et artisans (CANCVA) sont alignés sur le régime général des salariés du secteur privé (CNAVTS). La réforme des retraites de 2003 a instauré également une certaine convergence entre le secteur public et le secteur privé. » (OCDE, 2005, p. 61).

Ensuite, l'âge légal de départ à la retraite en France (60 ans) figure parmi les plus bas aussi bien en Europe que dans les pays de l'OCDE mais l'âge effectif ne se situe pas bien loin de l'âge légal. « En 2004, l'âge moyen de départ en retraite du flux de retraités est de 61,4 ans : 60,6 ans pour les hommes et 62,4 ans pour les femmes. En 2005, il est de 61,3 ans : 60,7 pour les hommes, 61,8 pour les femmes. En moyenne, les hommes liquident donc leur retraite plus tôt que les femmes. De plus, l'âge moyen de départ pour les hommes est en baisse par rapport aux années précédentes avec l'entrée en vigueur dès 2004 du dispositif de retraites anticipées avant 60 ans. Si l'on neutralise l'effet de cette mesure, l'écart entre les âges moyens de départ des hommes et des femmes est moins marqué : en 2004, les hommes partent en moyenne à 61,5 ans et les femmes à 62,2 ans. » (Leconte et Parisot, 2006 : 11)

Soulignons que le système de retraite français a été longtemps caractérisé par une culture de la préretraite et du droit à la retraite dès l'âge de 60 ans. En effet, l'étude des types de retraites existants en France fait apparaître clairement la volonté des pouvoirs publics d'écarter les salariés vieillissants du marché du travail pendant les dernières décennies. Cet isolement découlait de la détermination de l'âge de mise à la retraite, de dispositifs de préretraite, de difficultés d'accès à des cumuls emploi-retraite, etc. Cela a donc engendré une culture de départ précoce du marché du travail tellement ancrée dans les esprits des salariés âgés français (notamment ceux de la fonction publique) que le gouvernement a souvent eu beaucoup de mal à engager des réformes et, surtout, à s'y tenir.

Mais, devant l'inéluctabilité du phénomène du vieillissement, les pouvoirs publics français ont amorcé une réforme en 2003 visant à maintenir les salariés vieillissants en emploi. Bien que cette réforme ait visé à abolir les préretraites, à assouplir le cumul emploi-retraite et à encourager de la retraite progressive, elle maintenait encore des mesures dérogatoires à l'égard de certains salariés vieillissants jugés « spéciaux » du fait d'une pénibilité de l'emploi pas très souvent avérée. Cela donne l'impression que le gouvernement français amorce des réformes mais par crainte de mouvements sociaux de grande ampleur; il conserve les avantages apparemment « intouchables » d'une certaine catégorie des travailleurs.

Cela dit, le dossier des retraites en France est loin d'être clos. Le gouvernement actuel semble vouloir appliquer plusieurs mesures pour allonger la durée de l'emploi des salariés de plus de 55 ans et pour favoriser le taux d'emploi des travailleurs vieillissants dans le but d'atteindre les objectifs fixés par la commission européenne. Mais la pugnacité des syndicats et l'attachement des salariés à leur retraite font que le chemin risque d'être long avant l'adoption des mesures et la mise en place des pratiques par les pouvoirs publics et par les entreprises pour le maintien des salariés vieillissants en emploi.

I. Le système de retraite en France

I. 1. L'organisation et la structure

Le système de retraite français est bien souvent qualifié de complexe et hétérogène. Complexe car il comporte de nombreux régimes obligatoires établis sur une base socioprofessionnelle. Hétérogène car les règles d'attribution des prestations et les modalités d'acquisition et de liquidation des droits relèvent de plusieurs types de régimes.

Le système français possède donc une multitude de régimes de retraite spécifiques aux salariés des secteurs privés ou publics, aux professions libérales et aux groupes professionnels appartenant à ces différents secteurs. Le tableau suivant résume les différents régimes s'adressant aux différentes professions et groupes sociaux :

Structure du système de retraite français.				
Régime de solidarité nationale. Service de l'allocation spéciale vieillesse (S.A.S.V.).				
Régimes de retraite				
	Régimes obligatoires		Dispositifs supplémentaires facultatifs	
Populations couvertes	Régimes de base	Régimes complémentaires	À adhésion obligatoire pour le bénéficiaire	À adhésion facultative pour le bénéficiaire
	Régimes salariés			
Contractuels du secteur public	Régime général (CNAVTS)	IRCANTEC		
Secteurs marchands non agricoles	Régime général (CNAVTS)	ARRCO, AGIRC, CRPNPAC	Contrats dits « article 83 », « article 39 »	Contrats dits « article 82 »
Salariés agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA) ⁽¹⁾	ARRCO + AGIRC		
Fonctionnaires civils et militaires de l'État et fonctionnaires des collectivités locales et de leurs établissements	Régimes spéciaux : Régime des pensions de l'État et CNRACL			PREFON, CGOS, CREF
Ouvriers des établissements industriels de l'État	Régime spécial : FSPOEIE			
Salariés des entreprises publiques	Régimes spéciaux : EDF-GDF, SNCF, RATP			
Autres salariés de régimes à statut	Régimes spéciaux : CANSSM (Mines), ENIM (Invalides de la marine), CRPCEN (Clercs et employés de notaires), Banque de France, FSAVCF, autres régimes spéciaux			
	Régimes de non salariés			
Cultes	Régime spécial CAVIMAC ⁽²⁾			
Exploitants agricoles	Mutualité sociale agricole (MSA)			COREVA
Professions industrielles et commerciales	ORGANIC ⁽³⁾	Régime obligatoire des conjoints + RCEBTP		Contrats Loi Madelin
Artisans	CANCAVA ^{(3) (4)}			Régime ARIA + contrats Loi Madelin
Professions libérales	CNAVPL ⁽⁴⁾ + CNBF ⁽⁴⁾			Fonlib, Capisage, Capimed, Avocapi

Tableau 1¹⁸ : Structure du français de retraite

18. Source : Vernière, 2003, p. 32.

Les âges légaux de départ à la retraite dépendent des régimes d'appartenance et les règles de revalorisation des pensions ne sont pas uniformes (Vernière, 2003).

	Âge légal	Âge effectif	Durée moyenne de la retraite
<i>Fonctionnaires civils de l'Etat</i>	de 50 à 60 ans	57,6 ans	22,3 ans
<i>Fonctionnaires territoriaux et hospitaliers</i>	de 50 à 60 ans	57,6 ans	18,8 ans
<i>EDF et GDF</i>	55 à 60 ans	55,4 ans	23,9 ans
<i>SNCF</i>	50 à 55 ans	52,5 ans	26,2 ans
<i>RATP</i>	50 à 60 ans	54,8 ans	24,8 ans
<i>Banque de France</i>	60 ans	56,1 ans	26,4 ans
<i>Marins</i>	50 à 60 ans	57,6 ans	19,7 ans
<i>Salariés du privé</i>	60 ans	61,3 ans	17,7 ans

Tableau 2¹⁹ : Âge moyen de retraite par régime, 2004

Pour simplifier, nous pouvons diviser le système de retraite français de la manière suivante :

- Le régime de solidarité nationale
- Le régime de base
- Les régimes du secteur public (spéciaux) et les régimes des travailleurs non salariés
- Les régimes complémentaires des salariés du secteur privé
- Les régimes supplémentaires facultatifs privés

I.2. Les modalités d'acquisition des droits dans chaque régime

I.1.1. Le régime de solidarité nationale : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA)

Autrefois appelé le « minimum vieillesse », ce régime d'assistance est prévu par le gouvernement français pour les personnes âgées ne bénéficiant pas de pension ou

19. Source : <http://www.sauvegarde-retraites.org/article-retraite.php?n=387> (date de consultation : 22/12/2009).

recevant une pension d'un montant très faible. Cette assistance prend la forme d'une allocation qui ne nécessite pas une cotisation préalable. Elle est financée par l'impôt (Féray *et al.*, 2003).

Le « minimum vieillesse » a été simplifié en 2006 en une prestation unique : l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Les bénéficiaires sont les personnes âgées de 65 ans, de nationalité française ou de nationalité étrangère (faisant preuve d'une régularité de séjour) résidant en France.

Depuis avril 2009, le montant maximum de l'ASPA est de 8125,59 € par an pour une personne seule ou lorsqu'un seul membre d'un couple en bénéficie, et de 13 765,73 € par an lorsque les deux conjoints en bénéficient²⁰.

I.1.2. Les principaux régimes de retraite français

Le régime de base obligatoire

Le régime de base est le régime du secteur privé qui couvre la majorité des actifs (70 % environ en 2006). En effet, l'ordonnance du 19 octobre 1945 a donné lieu au régime général qui rassemble tous les salariés du secteur privé (à l'exception des salariés agricoles). Les salariés ont l'obligation de cotiser à l'assurance vieillesse, quel que soit le montant de leur salaire, à la limite d'un plafond de cotisation.

Financé par répartition, ce régime assure un taux de remplacement, calculé sur les dix meilleures années, d'environ 50 % du salaire si un total de 40 années de participation est totalisé. Toutefois, si les 40 années ne sont pas atteintes, le taux de remplacement peut être réduit de manière conséquente (25 % pour une retraite à 60 ans).

Ce régime a fait l'objet d'une réforme en 2003. Ainsi, la méthode de calcul du salaire moyen basé sur les dix meilleures années a changé. Dès 2008, c'est sur la base des 25 meilleures années que le calcul du salaire moyen se fait. Le nombre d'années de cotisation requises pour recevoir une rente à taux plein est amené à augmenter de 40 à 41 ans entre 2008 et 2012 (RRQ, 2004).

Les régimes du secteur public et les régimes des travailleurs non salariés

20. Source : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F16910.xhtml> (date de consultation : le 25/11/2009).

La loi du 22 mai 1946 visait à généraliser le régime de base à l'ensemble des salariés. Mais cette généralisation n'a pas eu lieu, laissant place à des régimes pour les fonctionnaires de l'État et des collectivités territoriales, des régimes « spéciaux » destinés aux fonctionnaires de grandes entreprises étatiques et des régimes autonomes pour les professions libérales et les travailleurs non salariés.

Les régimes du secteur public (État, entreprises publiques, collectivités territoriales, etc.) représentent environ 20 % des actifs. Ils ont été maintenus à titre provisoire en 1945, mais continuent à exister de nos jours. Dans la plupart des cas, ces régimes sont plus généreux que les régimes du secteur privé. Ils ont une origine historique et sont organisés sur une base socioprofessionnelle ou d'entreprise (EDF-GDF, SNCF, RATP, les mines, la Banque de France, etc.).

Les travailleurs non salariés ont à leur tour obtenu la création de régimes autonomes pour les industriels, les commerçants, les artisans, etc. Les régimes non salariés concernent environ 10 % des actifs.

Les régimes complémentaires obligatoires

Les salariés du régime général sont tenus de participer à un régime complémentaire obligatoire, et ce, en fonction de leur situation professionnelle et de leur secteur d'activité. Les régimes complémentaires sont gérés par deux associations principales : une association pour les cadres, l'AGRIC (Association générale des institutions de retraite des cadres), et une autre pour les non-cadres, l'ARRCO (Association des régimes de retraite complémentaires).

Pour les travailleurs du secteur public, on retrouve d'autres organismes comme l'IRCANTEC (Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques) pour les agents non titulaires de l'État, le CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales) pour les agents des collectivités territoriales et des hôpitaux, etc. Mais pour les fonctionnaires civils et les militaires, la logique des systèmes complémentaires est différente dans le sens où les pensions ne sont que partiellement financées par des cotisations car l'essentiel provient directement du budget de l'État (près des trois quarts par la contribution de l'État, 13 % par les cotisations des salariés). Ces pensions ne dépendent pas d'une caisse de retraite

particulière. En effet, il n'existe pas de caisse de retraite réservée aux fonctionnaires (Féray *et al.*, 2003).

Pour les travailleurs non salariés, des régimes complémentaires obligatoires ont également été créés, notamment celui des artisans en 1979 (CANCAVA : Caisse autonome nationale et de compensation de l'assurance vieillesse des artisans) ainsi qu'une variété d'autres régimes pour les professions libérales.

Tout comme le régime général, les régimes complémentaires sont obligatoires et gérés par répartition. Ils fonctionnent selon le principe suivant : « Les cotisations de l'employé et de l'employeur sont traduites en points. L'employé accumule des points jusqu'à la retraite. Au moment de la retraite, la rente est déterminée en multipliant le nombre de points accumulés par la valeur du point à la date de paiement. » (RRQ, 2004).

Le taux de remplacement assuré par les régimes complémentaires varie en fonction des salaires. Il n'est donc pas possible de donner le pourcentage du taux de remplacement assuré par les régimes complémentaires. Cela dit, la combinaison d'un régime de retraite de base et d'un régime complémentaire permet aux travailleurs de recevoir à la retraite entre 70 % et 90 % de leur revenu antérieur (Féray *et al.*, 2003).

Les régimes supplémentaires ou privés

L'importance des régimes de retraite obligatoires dans le système de retraite français laisse peu de place au développement de régimes d'épargne volontaires, qu'ils soient individuels ou collectifs. Cependant, il existe des régimes collectifs à cotisation déterminée qui permettent aux entreprises de cotiser pour un ou plusieurs groupes de travailleurs et aux travailleurs de cotiser eux-mêmes pour leur retraite, et ce, à titre individuel.

La possibilité de cotiser à titre individuel est une mesure relativement récente qui a été introduite par la loi Fillon 2003. Cette loi permet aux travailleurs de se constituer un plan d'épargne retraite volontaire en créant deux types de contrats :

- **Les plans partenariaux d'épargne salariale volontaire pour la retraite (PPESVR)** donnent la possibilité aux salariés de se constituer une épargne avec l'aide de leur employeur. Ce système d'épargne collectif est financé de

manière volontaire par les employés et par une contribution facultative des employeurs. Les versements, plafonnés, sont déductibles de l'impôt et permettent à l'épargnant de choisir, au moment de la retraite, entre la perception d'une rente viagère ou un versement en capital (RRQ, 2004).

- **Les plans d'épargne retraite populaire (PERP)** prennent la forme de contrats d'assurance entre « une association chargée de la surveillance du PERP, le groupement d'épargne retraite populaire (GERP), et un organisme gestionnaire qui peut être une entreprise d'assurance » (RRQ, 2004 : 31). Le PERP permet le versement d'une rente à partir de l'âge de la retraite et, en cas de décès, la rente peut être versée à un bénéficiaire désigné. Les cotisations au PERP sont également déductibles de l'impôt sur le revenu.

Ces régimes supplémentaires sont les seuls à être financés par capitalisation mais ce type d'épargne reste fort peu répandu malgré de fortes incitations fiscales (OCDE, 2005).

I.3. Les autres caractéristiques de la retraite en France

I.3.1. L'âge légal de départ à la retraite

Pour le régime général (celui des salariés), l'âge légal de départ en retraite est fixé à 60 ans. Une personne doit totaliser 160 trimestres de cotisation (soit 40 annuités) pour bénéficier d'une retraite à taux plein. À partir de 65 ans, la retraite à taux plein est accordée sans condition. Les salariés qui atteindront 60 ans entre 2009 et 2012 verront le nombre d'années de cotisations augmenter à raison d'un trimestre par an et par année de naissance pour atteindre 164 trimestres. À compter de 2012, ce nombre d'années évoluera en fonction de l'espérance de vie.

Si le régime des artisans, commerçants, membres des professions libérales et exploitants agricoles suit les mêmes règles que le régime général, pour le régime des fonctionnaires il n'en est rien. En effet, les fonctionnaires bénéficient de conditions d'âge différentes pour le départ à la retraite. Ainsi, les fonctionnaires civils peuvent demander leur retraite au bout de 15 ans de service effectif. Pour les fonctionnaires en général, l'âge de départ en retraite est de 60 ans et de 55 ans pour ceux qui ont accompli 15 années de service dans un emploi classé dans la catégorie active. Pour certains emplois, (les instituteurs par exemple), l'âge de la retraite est abaissé à 55 ans et pour les professions

dites « pénibles » (policiers ou gardiens de prison), le départ à la retraite est possible à partir de 50 ans. Les fonctionnaires sont mis à la retraite d'office à 65 ans dans le cadre général ou à 60 ans s'ils ont occupé un emploi classé dans la catégorie active.

L'âge de départ à la retraite est différent également pour les régimes spéciaux. Ainsi, un agent de conduite de la SNCF peut partir en retraite à 50 ans après 25 ans de service²¹.

I.3.2 Les dispositifs de préretraite

La préretraite est une période d'inactivité rémunérée située entre la cessation d'activité professionnelle et la retraite proprement dite. En France, le financement de la préretraite est généralement partagé entre l'État au moyen du Fonds national de l'emploi (FNE) et les partenaires sociaux par l'assurance chômage (OCDE, 2005).

La préretraite fut longtemps utilisée comme outil pour les restructurations industrielles dont l'objectif principal était de favoriser l'emploi des jeunes en faisant aux salariés âgés des offres alléchantes en matière de revenu de remplacement les incitant ainsi à céder leur place (Gaulhier, 1988).

C'est à l'État que l'on impute la multiplication des dispositifs des préretraites. En effet, dans les années 80, l'État a conclu avec les entreprises et les collectivités locales des contrats de solidarité visant à créer des emplois pour les jeunes en favorisant le départ de salariés proches de la retraite ou en incitant les employeurs à réduire fortement la durée du travail.

« Ces contrats peuvent prévoir une ou plusieurs des trois mesures suivantes. D'abord, l'octroi d'un revenu de remplacement aux salariés âgés de 55 à 59 ans acceptant de démissionner, à condition que l'employeur s'engage à les remplacer nombre pour nombre et à maintenir les effectifs pendant un an au moins après la date limite fixée pour les démissions volontaires. Ensuite l'octroi d'une allocation complémentaire aux salariés de 55 à 59 ans acceptant de transformer leur contrat de travail à plein-temps en contrat à mi-temps, à condition que l'employeur s'engage à effectuer des embauches compensatrices en équivalent temps-plein et à maintenir les effectifs qu'il occupe. Enfin

21. Source : <http://www.infotravail.com/informations-retraite/depart-retraite,98.html> (date de consultation le 24/11/2009).

l'exonération pendant deux ans de tout ou partie des cotisations patronales de sécurité sociale pour les embauches résultant d'une réduction importante de la durée du travail. » (Frank *et al.*, 1982 : 1)

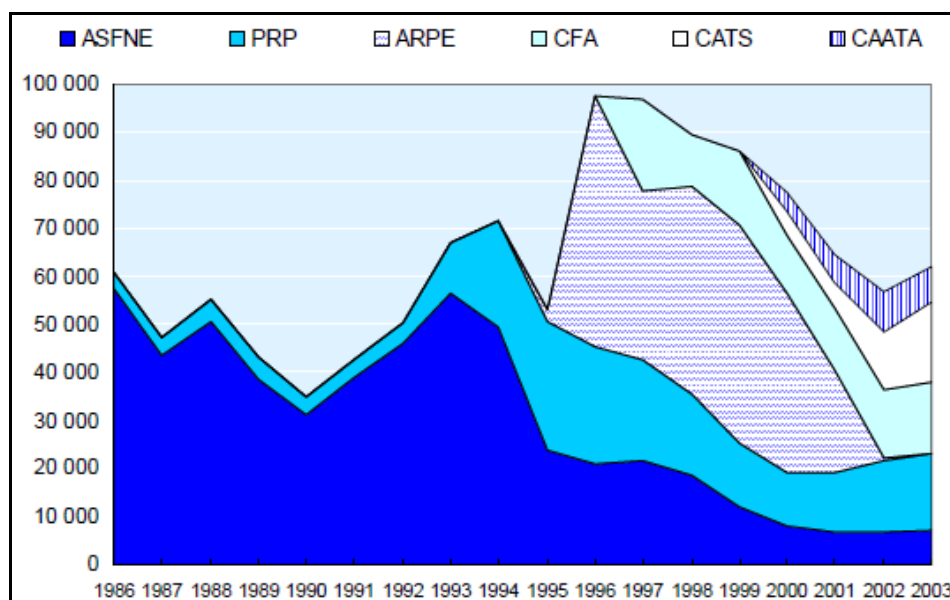
Depuis les contrats de solidarité, six dispositifs de préretraite ont vu le jour depuis les années 90 jusqu'en 2004 :

- **L'allocation spéciale du FNE (ASFNE)**, selon laquelle le salarié renonce à une partie de ses indemnités de licenciement, n'exerce plus d'activité professionnelle et continue de recevoir environ 65 % de son salaire brut plafonné.
- **La convention pour la préretraite progressive (PRP)** permet au salarié de travailler à mi-temps à partir de 55 ans, en complétant son salaire par une allocation financée par l'État et l'employeur (30 %).
- **La cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)**, créée en 2000 pour les métiers pénibles, est décrite comme suit par l'OCDE : « ce dispositif permet lorsque les partenaires sociaux de branche et d'entreprise l'ont prévu dans un accord une cessation totale ou partielle d'activité pour certains salariés à partir de 55 ans. L'employeur est exonéré de cotisations sociales patronales sur les allocations versées. L'État prend partiellement en charge partiellement le revenu de remplacement des salariés âgés au moins de 57 ans et ayant exercé des métiers pénibles (15 ans en équipes successives ou à la chaîne, 200 nuits et plus par an pendant 15 ans) et des salariés handicapés. » (OCDE, 2005 : 80)
- **L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)** permet aux salariés de cesser de manière anticipée et volontaire leur activité s'ils totalisent un minimum de 160 trimestres validés à titre de cotisations à l'assurance vieillesse. Ils reçoivent en contrepartie un revenu de remplacement égal à 65 % du salaire antérieur plafonné, et ce, jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite.
- **La cessation anticipée d'activité pour les travailleurs exposés à l'amiante (CAATA)** est destinée aux salariés victimes d'une maladie professionnelle

liée à l'amiante et aux salariés ayant travaillé dans des établissements à risque élevé et leur permet de partir à la retraite dès 50 ans. L'allocation correspond au maximum, soit 85 % du salaire mensuel de référence.

- **Le congé de fin d'activité (CFA)** est destiné aux agents de la fonction publique (d'État, territoriale et hospitalière) et permet aux personnes remplissant des conditions d'âge, de durée de cotisation et de services de quitter leur activité avant 60 ans avec 75 % du traitement brut moyen des six derniers mois (70 % pour les non titulaires). Ce dispositif est en voie d'extinction depuis 2004 (OCDE, 2005).

Le graphique suivant montre que les entrées en préretraite ont touché près de 100 000 nouveaux bénéficiaires en 1996 et 1997 et environ 60 000 depuis 2001 (OCDE, 2005).



Graphique 1²² : Entrées en préretraite par dispositif, France, 1986-2003

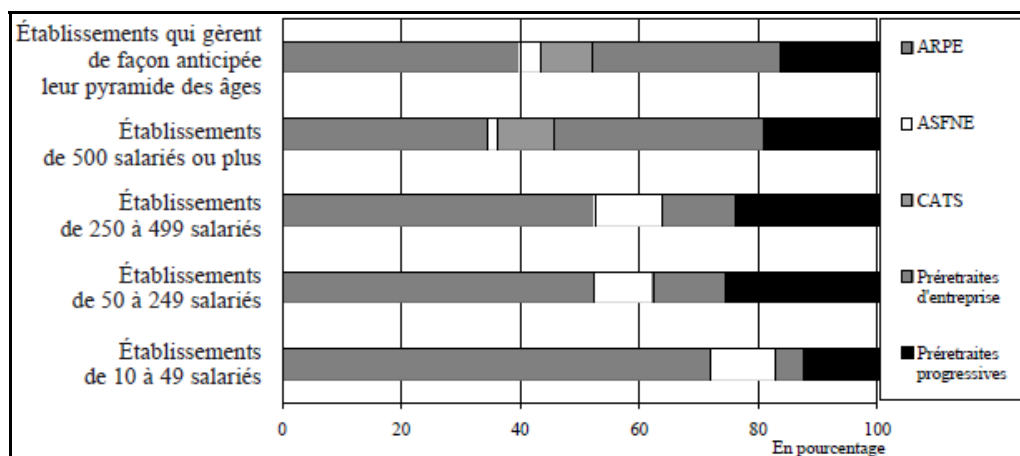
En plus de la préretraite réglementée par l'État, il existe des préretraites d'entreprise qui, en 2001, représentaient plus du tiers des départs anticipés dans les entreprises de plus de 500 salariés. Selon le Rapport du Sénat n° 73 (2005), le gouvernement ne dispose pas d'informations statistiques sur les préretraites d'entreprise qui ne font pas appel aux

22. Source : OCDE, 2005, p. 82.

financements publics. Nous savons toutefois que ce genre de préretraites « maison » ont été offertes par un grand nombre d'entreprises.

En effet, une étude de la Dares (2002) explique que « les entreprises préfèrent les préretraites d'entreprise aux préretraites aidées par l'État pour deux raisons : grâce à elles, elles peuvent, d'une part, élargir la cessation anticipée d'activité à d'autres tranches d'âge que celles concernées par les dispositifs publics et, d'autre part, afficher une politique sociale propre à leur établissement. La préretraite privée permet également à une bonne moitié des établissements de conserver les préretraités maison parmi les effectifs de leurs salariés, ce que ne permettent pas les préretraites publiques puisque leur mise en place entraîne la rupture, immédiate ou légèrement différée, du contrat de travail. Cette souplesse rend possible le rappel de ces anciens salariés dans le cas de circonstances exceptionnelles. » (Dares, 2002 : 4)

Les dispositifs de préretraite privés sont très variables d'une entreprise à l'autre, comme le montre le graphique suivant :



Graphique 2²³ : Les départs en préretraite selon l'effectif des entreprises

Mais, depuis la loi de 2003, il y a eu un accroissement du coût des préretraites d'entreprises pour les employeurs au moyen d'une contribution spéciale (au taux de 23,85 %) au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Cette contribution correspond à la somme des taux des cotisations à la charge de l'employeur et du salarié d'assurance vieillesse et de retraite complémentaire.

23. Source : Dares, 2002, p. 3.

I.3.3. Le cumul emploi-retraite

Le cumul emploi-retraite permet à un salarié de recevoir une pension de retraite sans avoir à cesser toute activité professionnelle. Ce cumul est possible selon des modalités liées au régime auquel l'assuré est affilié. Ainsi, pour les retraités qui relèvent du régime général ou du régime des salariés agricoles, il est possible de reprendre une activité professionnelle à condition que les revenus tirés de la reprise d'une activité professionnelle salariée cumulés aux montants des retraites de base et complémentaires n'excèdent pas le dernier salaire moyen des trois derniers mois d'activité (ou 1,6 fois le SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance) mensuel si ce montant est plus favorable). De plus, si la reprise d'activité salariée a lieu chez le précédent employeur, le retraité doit respecter un délai d'attente de six mois.

Certaines activités comme les professions artistiques, littéraires, scientifiques, juridictionnelles, etc. bénéficient d'une dérogation quant aux conditions du cumul emploi-retraite susmentionnées. Elles sont donc entièrement cumulables avec les pensions de retraite servies par le régime général et le régime des salariés agricoles (Ministère du Travail, 2008a).

L'âge d'accès au cumul emploi-retraite était de 60 ans. La réforme de 2003 a apporté quelques modifications (*cf. infra*) et a abaissé l'âge d'accès à ce dispositif à 55 ans pour l'aligner sur l'âge le plus bas auquel un salarié peut percevoir une pension (OCDE, 2005).

Nous ne disposons que de peu d'information sur les chiffres du cumul emploi-retraite; toutefois, nous pouvons dire qu'en 2008, 206 887 retraités (soit 1,9 % de la population des retraités) partis avant le 1^{er} janvier 2008 avaient cumulé au cours de l'année un emploi salarié et une retraite. « Une reprise d'activité se fait le plus souvent peu après l'année de départ en retraite : le quart des prestataires cumulant un emploi à leur retraite en 2008 avaient en effet pris leur retraite en 2007. Pour ces derniers, le taux de cumul d'un emploi au régime général et d'une retraite est de 7,2 %²⁴. »

24. Source : <http://www.dialogue-social.fr/fr/cumul-emploi-retraite/id-936/emploi-seniors.html> (date de consultation le 22/12/2009).

I.3.4. La retraite progressive

La retraite progressive permet aux salariés âgés d'au moins 60 ans de travailler à temps partiel tout en bénéficiant d'une fraction de leur pension de retraite (retraites de base et complémentaires) (Ministère du Travail, 2008a).

La différence avec le cumul emploi-retraite réside dans le fait que, pendant toute la période de travail, le salarié continue de cotiser pour sa retraite définitive. Au moment du départ à la retraite définitive, la pension sera recalculée en prenant en compte les cotisations versées pendant la retraite progressive.

La retraite progressive a fait l'objet de quelques assouplissements depuis juillet 2006. Ainsi, elle est accessible aux salariés justifiant de 150 trimestres validés à titre de contribution à l'assurance vieillesse et concerne aussi bien les salariés qui travaillent déjà à temps partiel que ceux qui passent à temps partiel au moment de leur demande de retraite progressive (Ministère du Travail, 2008a).

Comme pour le cumul emploi-retraite et compte tenu du caractère récent de la retraite progressive et, surtout, de son assouplissement après la réforme, nous ne disposons actuellement pas de statistiques permettant d'évaluer l'impact de ce dispositif. Toutefois, nous pouvons dire que depuis le début de l'application de ce dispositif et au 31 décembre 2008, 2 015 personnes du régime général l'ont adopté. En 2008, 998 personnes ont liquidé leur retraite dans le cadre du dispositif de la retraite progressive²⁵.

II. Les réformes du système français des retraites

II.1. Les pratiques à l'origine du départ précoce à la retraite

II.1.1. La différence de l'âge des départs selon les régimes

L'âge de départ à la retraite est généralement plus bas dans le secteur public que dans le secteur privé (*cf. supra* Tableau°2). Cette disparité des âges de départ à la retraite est essentiellement due à la diversité des régimes de retraite. C'est dans les régimes spéciaux que l'on retrouve le plus souvent les départs précoces à la retraite. Ainsi, dans les fonctions présentant un risque de pénibilité (policiers, pompiers, infirmières, agents de

25. Source : <http://www.dialogue-social.fr/fr/cumul-emploi-retraite/id-936/emploi-seniors.html> (date de consultation le 22/12/2009).

conduites, etc.), les départs à la retraite peuvent s'effectuer dès l'âge de 50 ans. Cependant, on constate que cette dérogation concerne plus le statut du travailleur que la pénibilité du métier exercé. Par exemple, un policier travaillant dans les services d'administration de la police aura le droit de partir à la retraite à l'âge de 50 ans, tout comme son collègue ayant passé toute sa carrière sur le terrain (OCDE, 2005).

Il est important de signaler que la loi de 2003 donne la possibilité de bénéficier d'une retraite à taux plein (régime de base et régimes complémentaires) aux salariés ayant commencé à travailler très jeunes et de partir à la retraite dès l'âge de 60 ans, et ce, à condition d'avoir débuté l'activité professionnelle entre 14 et 17 ans et compter une durée d'assurance de 42 ans au moins et une durée d'activité de l'ordre de 40 à 42 années, cotisées selon l'âge de départ (OCDE, 2005). Cette mesure ne concernait en 2003 que les assurés du secteur privé, les artisans, les professions libérales et les exploitants agricoles. En 2005, elle a été étendue aux fonctionnaires de l'État, territoriaux et hospitaliers.

II.1.2. L'indexation de certaines périodes sans cotisations

Le versement d'une pension dans le cadre du régime général ne se limite aux périodes cotisées tout au long de la carrière. En effet, il est possible de faire valoir des périodes assimilées à des périodes d'assurance, au cours desquelles les salariés ont eu à faire face au chômage ou à une charge d'enfant. Ainsi, les arrêts de travail pour maladie, invalidité, accident de travail, maternité, etc. sont reconnus comme étant des périodes équivalentes à des périodes de cotisation. Il est également possible de racheter des années d'études supérieures sanctionnées par un diplôme et des années d'activité pour lesquelles le revenu n'a pas été suffisant pour valider quatre trimestres.

II.1.3. L'accès limité au cumul emploi-retraite

L'accès aux dispositifs du cumul emploi-retraite reste très limité car il se heurte à deux limites : « une restriction de l'accès au dispositif (nécessité d'atteindre 60 ans et de réunir les conditions d'une liquidation à taux plein) et l'impossibilité de faire reliquider la pension malgré la poursuite de l'effort contributif après l'entrée dans le dispositif » (OCDE, 2005 : 78). Nous verrons que la réforme de 2003 a permis l'assouplissement de

l'accès au cumul emploi-retraite en mettant moins de restrictions sur la durée d'assurance et en octroyant une majoration de la pension du fait des cotisations supplémentaires.

II.1.4. Prérétraite et mécanismes de Cessation d'activités des salariés âgés (CASA)

La prérétraite a été conçue comme un mécanisme d'aide aux restructurations des entreprises. Autant dire que les différents dispositifs de prérétraite mis en place par le gouvernement français constituent des mécanismes de cessation d'activité des salariés âgés. Ces dispositifs sont donc une des causes majeures qui ont amené les salariés âgés à quitter de manière anticipée leur emploi. En effet, le dispositif de prérétraite a constitué pour beaucoup de salariés du secteur privé une phase transitoire entre la cessation d'emploi et la liquidation des droits de retraite.

La prérétraite est en nette régression mais n'a pas totalement disparu du système de retraite français, donnant encore lieu à des départs anticipés. « Entre fin 2000 et fin 2005, le nombre de bénéficiaires de préretraites publiques (hors congés de fin d'activité dans la fonction publique et préretraites progressives) a baissé de 40 %. Recentrés sur les petites et moyennes entreprises et les établissements en très grande difficulté économique, les flux d'entrées en Allocation spéciale du Fond National de l'Emploi (ASFNE) sont maintenant très faibles (moins de 4 000 en 2005 contre plus de 50 000 en 1993). L'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) n'accueille plus aucun nouveau bénéficiaire depuis le 1^{er} janvier 2003. La prérétraite progressive (PRP) a été supprimée au 1^{er} janvier 2005. Restent deux dispositifs spécifiques : l'un ciblé sur les personnes ayant connu des conditions de travail difficiles (CATS), l'autre ciblé sur les anciens travailleurs de l'amiante (CAATA). Les conditions d'éligibilité à CATS ont été durcies par la loi de 2003 et les flux d'entrées ont en conséquence baissé depuis 2003. » (COR, 2007 : 34).

II.1.5. La dispense de recherche d'emploi (DRE)

Pour pallier le risque de chômage de longue durée des travailleurs vieillissants, on a prévu pour eux des durées d'indemnisation plus longues allant dans certains cas jusqu'à l'obtention d'une retraite à taux plein. Cette indemnisation est souvent assortie d'une dispense de recherche d'emploi (DRE) qui peut être accordée à partir de l'âge de 55 ans.

En 2005, on estimait à 8 % les personnes âgées de 55-59 ans bénéficiant d'une dispense de recherche d'emploi, ce qui correspond à plus du triple du pourcentage des personnes en préretraite publique (OCDE, 2005). La dispense de recherche d'emploi constitue donc un incitatif fort pour le non-retour en emploi des salariés ayant été mis à l'écart par les entreprises, que ce soit par un licenciement ou un dispositif de préretraite.

II.2. Les deux grandes réformes du système français

II.2.1. La réforme de 1993

C'est au cours des années 80 que beaucoup de pays, dont la France, ont pris conscience des difficultés qu'allaient rencontrer leurs systèmes de retraite face au vieillissement démographique. Le gouvernement de M. Rocard fit rédiger le *Livre blanc sur les retraites* en 1991. « Ce document montrait qu'il fallait rompre avec l'habitude du toujours plus et revenir sur les modalités trop généreuses d'attribution des droits à pension. » (Bichot, 2003 : 27)

C'est donc dans une volonté de durcissement des conditions d'accès aux pensions que la réforme Balladur a vu le jour en 1993. Ainsi, le mode de calcul des pensions des retraites a été modifié : le montant des pensions a été calculé en référence aux 25 meilleures années (contre les dix meilleures années auparavant) progressivement entre 1994 et 2008. La période de cotisation pour avoir droit à une retraite à taux plein est passée de 37,5 à 40 ans.

La réforme de 1993 a permis la création d'un Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui sert à financer les prestations non contributives (comme le « minimum vieillesse ») pour les retraités n'ayant pas suffisamment cotisé au cours de leurs années de travail. Ainsi, ces prestations ne seront pas à la charge des assurances sociales.

Cette réforme ne concernait que le régime général (à savoir les salariés du privé de l'industrie et du commerce). Elle ne visait en aucun cas la fonction publique et encore moins les régimes spéciaux. En 1995, une tentative de réforme de ces derniers s'est heurtée à un mouvement social de grande ampleur, ce qui a incité le gouvernement à retirer son projet.

II.2.2. La réforme de 2003

C'est en 2003 que le gouvernement français décide de se pencher à nouveau sur le dossier des retraites. Les débats reprennent pour que la réforme de 2003 puisse s'appliquer à l'ensemble des régimes de retraite, à l'exception des régimes spéciaux.

Le but principal de la loi Fillon de 2003 consistait essentiellement à faire appliquer au secteur public des mesures de la loi 1993. Ainsi, le régime des fonctionnaires serait aligné sur le régime général, du moins en ce qui a trait à la durée de cotisation qui passerait de 37,5 années en 2004 à 40 années en 2008. Mais cet allongement de la durée de cotisation sera amené à augmenter progressivement (41 ans en 2012 et 42 ans vers 2018) pour assurer un partage des gains d'espérance de vie entre l'activité et la retraite (OCDE, 2005).

Bien que la Commission européenne ait recommandé le report de 60 à 65 ans l'âge auquel un employeur peut mettre un salarié à la retraite, la loi Fillon 2003 n'a pas eu pour objet de modifier l'âge légal de départ à la retraite mais a plutôt proposé de « permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix » (Leconte et Parisot, 2006 : 11).

Cette réforme a également introduit des mesures pour favoriser le maintien en activité des salariés vieillissants :

- « Une majoration de la pension dite “ surcote ” de 3 % est introduite pour toutes les années de cotisations postérieures à 60 ans et à la durée d'assurance requise pour obtenir une pension à taux plein. » (OCDE, 2005 : 66)
- L'âge auquel un employeur peut mettre d'office à la retraite un salarié est reporté de 60 à 65 ans, sauf dérogation par un accord collectif.
- La retraite progressive est réformée pour permettre la liquidation d'une retraite à titre provisoire avec un montant révisable lors de la cessation complète de l'activité grâce à l'accumulation de droits supplémentaires à pension par la poursuite d'une activité.
- Certaines règles du cumul emploi-retraite sont assouplies : « La reprise d'une activité procurant des revenus, qui ajoutés aux pensions services (régime général et régime complémentaire), doivent être inférieurs au dernier salaire

d'activité. Si celle-ci a eu lieu chez le même employeur, elle ne peut intervenir au plus tôt après six mois de la liquidation de la retraite. Si le revenu est supérieur, la pension est suspendue. » (Article 15 de la loi 2003) Ainsi, un salarié peut reprendre le travail chez son dernier employeur six mois après son départ en retraite. Ce délai n'existe pas si c'est chez un autre employeur. Il peut cumuler sa retraite avec son emploi dans la limite du montant de son dernier salaire avant liquidation de sa pension.

- Les préretraites aidées sont recentrées suivant deux dispositifs : un dispositif « pénibilité » et un dispositif « plans sociaux ». Il y a renchérissement du coût des préretraites d'entreprise par l'instauration d'une contribution d'exception (OCDE, 2005).

Cette réforme a réaffirmé le souhait du gouvernement de continuer à pratiquer un financement par répartition pour le régime général et les régimes complémentaires tout en encourageant l'épargne retraite individuelle qui, elle, serait financée par capitalisation.

Il est important de signaler que la réforme de 2003 permet toutefois la possibilité de départ à la retraite au taux plein de 50 % avant 60 ans en invoquant le dispositif « carrières longues ». Le départ anticipé à la retraite pour carrière longue (DAR) concerne les assurés ayant commencé à travailler avant 16 ans et ayant validé au minimum 168 trimestres. Ainsi, depuis janvier 2004, les personnes ayant commencé à travailler jeune pouvaient partir à la retraite à l'âge de 56, 57, 58 ou 59 ans (Ministère du Travail, 2008b).

Les conditions d'accès à ce dispositif sont les suivantes :

- **Une durée d'assurance validée :** il faut avoir validé une durée minimale d'assurance et de périodes équivalentes au moins égale à 168 trimestres.
- **Une durée d'assurance cotisée :** 168 trimestres pour un départ à 56 ou 57 ans, 164 trimestre pour un départ à 58 ans, 160 trimestre pour un départ à 59 ans.
- **Une durée d'assurance en début d'activité :** il faut valider au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile des 16 ans pour pouvoir partir à 56, 57

ou 58 ans. Pour partir à 59 ans, il faut valider au moins cinq trimestres avant la fin de l'année civile des 17 ans (Ministère du Travail, 2008b).

Ce dispositif a connu un grand succès car elle a permis chaque année environ 100 000 départs, représentant à ce jour environ 500 000 bénéficiaires. Ce dispositif engendre un coût conséquent : 2,15 milliards en 2007.

Le ministère du Travail (2008b) écrit à ce sujet : « Le dispositif des carrières longues est un véritable succès qui représente un effort financier important dans un contexte de dégradation des comptes de l'assurance vieillesse. Le nombre de bénéficiaires a dépassé toutes les prévisions faites en 2003, en partie en raison de l'apparition dans la carrière des assurés de périodes anciennes qui n'étaient pas connues dans les fichiers et qui ont fait l'objet de régularisations tardives (périodes d'apprentissage, activités non déclarées...) Pour la CNAV, au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif, les charges correspondantes se sont élevées successivement à 1,4 milliard d'euros en 2005, à 1,8 milliard en 2006 et devraient atteindre 2,15 milliards en 2007, puis 2,3 milliards en 2008. C'est donc près de la moitié du déficit actuel de la CNAV qui peut être expliqué par la mise en place et le succès des départs anticipés pour carrières longues. Pour les générations 1948 et 1950, le poids relatif des bénéficiaires devrait atteindre 17 % à 18 % des hommes et 4 % à 5 % des femmes. » (Ministère du travail, 2008)

II.3. Les réactions des syndicats aux réformes de 2003

Le dossier des retraites en France soulève beaucoup de passions et de réactions, notamment chez les organisations syndicales. Ainsi, les revendications syndicales ayant accompagné les réformes de 2003 portaient essentiellement sur trois points : « La mise en cause d'un droit réel au départ à 60 ans et la logique de durcissement des conditions d'accès à la retraite pour toutes les catégories; le transfert du risque sur les salariés qui seront loin de pouvoir limiter la baisse des pensions par un allongement de leur durée d'activité; la maigreur des « compensations » mises en avant pour faire passer la réforme : la limitation des départs avant 60 ans comme la fragilité de la promesse faite sur les basses pensions par exemple apparaissent clairement²⁶. » (CGT, 2003)

26. Source : Confédération générale du travail (CGT) : <http://www.cgt.fr/> (date de consultation : 25/11/2009).

Ces revendications reflètent l'état d'esprit des représentants des travailleurs dans leur lutte pour préserver leurs acquis sociaux. À titre d'exemple, voici la réaction de la Confédération générale du travail (CGT) au sujet du cumul emploi-retraite : « Tout est fait pour allonger la durée d'activité des salariés âgés, alors qu'il y a plus de 9 % de chômeurs. Le problème de fond est l'emploi, le niveau des salaires et des pensions. Avec la baisse draconienne du niveau des pensions, nous ne sommes pas à l'abri d'un développement de la pauvreté des retraités²⁷. Cette souplesse dans le dispositif cumul emploi/retraite est une aubaine pour le patronat qui pourra profiter d'une main d'œuvre [sic] bon marché, n'ayant à verser comme salaire que la différence entre le montant de la retraite et le salaire antérieur. C'est proprement scandaleux. » (CGT, 2003)

Les syndicats sont donc nettement défavorables à toute action pouvant réduire les avantages liés à la retraite, auparavant instaurés par l'État, et qui sont considérés maintenant comme des droits inaliénables. Et pour cause, malgré la promulgation de la loi 2003, le dossier des retraites a continué à susciter des tensions, notamment en 2008, date à laquelle la durée des cotisations est passée de 40 à 41 ans avec une volonté affichée du gouvernement Fillon de réformer les régimes spéciaux.

III. Les politiques publiques en faveur des travailleurs âgés

III.1. L'inexistence de politiques d'emploi exclusives aux salariés vieillissants

En France, contrairement à d'autres pays européens, les politiques et les programmes publics visant la rétention des salariés vieillissants étaient limités, voire inexistants dans les années 90 et jusqu'au début des années 2000. Pourtant, les pouvoirs publics étaient conscients que la réforme du système de retraite risquait d'être inefficace si elle n'était pas accompagnée de mesures de protection et d'insertion en emploi des travailleurs âgés. Malgré cela, la priorité était donnée aux jeunes, aux femmes et aux bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (RMI) au détriment des travailleurs vieillissants (Guillemard, 2003).

27. N.D.L.R. : le taux de pauvreté des retraités est aujourd'hui plus faible que pour l'ensemble de la population : 3 % pour les retraités et de 6 % pour l'ensemble de la population. Il a chuté depuis 1970, date à laquelle il dépassait 20 % (COR, 2007).

Cela dit, il y a eu certaines mesures adressées à l'ensemble de la population qui ont concerné une partie des salariés âgés. Parmi elles, on retrouve (Guillemard, 2003) :

- **Les mesures d'aide à l'embauche par abaissement du coût du travail :** la seule mesure qui concerne directement les personnes âgées de 50 ans et plus est le Contrat initiative emploi (CIE) de 1995 qui a remplacé le Contrat de retour en emploi (CRE). Elle n'est pas exclusive aux salariés vieillissants mais elle est considérée comme incitative à l'embauche pour les entreprises. Toutefois, cette subvention publique n'a eu qu'un effet très limité sur les plus de 50 ans.
- **Les mesures de formation professionnelle :** en France, les entreprises ont toujours eu tendance à privilégier les jeunes actifs au détriment des plus âgés quant à l'accès à la formation. Pourtant, en 1993, des dispositions comme le Congé individuel de formation (CIF) et le Capital temps formation (CTF) ont été mises en place et avaient pour but de faciliter l'accès à la formation aux travailleurs, en leur donnant la possibilité de planifier leur propre programme de formation. Mais encore une fois, il n'y a eu que très peu de salariés âgés qui ont bénéficié de ces dispositifs (26,2 % des 45 ans et plus contre 33 % des 35-45 ans et 32,1 % des 25-34 ans en 2000) (Guillemard, 2003).
- **L'aménagement et réduction de temps de travail :** les lois sur les aménagements de temps de travail ont touché toute la population française. En effet, les dispositifs mis en place depuis 1993, comme le « Compte Épargne Temps » ou encore la loi Aubry sur les 35 heures en 1998, n'étaient pas destinés à des fins de gestion des âges et des carrières. Guillemard (2003) rapporte le scepticisme des experts quant à l'impact de ces mesures : « cette législation a été mise en œuvre sans considération d'une ouverture plus large des négociations sur la durée de la vie de travail. Pourtant, au même moment, des négociations étaient en cours, au niveau du privé comme du public, sur la durée de cotisation nécessaire pour une retraite pleine. Mais ces deux débats sont demeurés, comme on l'a observé, soigneusement cloisonnés. [...] l'application des 35 heures a intensifié le travail et accru les contraintes temporelles de travail. Or, l'on sait que les salariés âgés résistent le moins bien

à cette intensification. En conséquence, l'application des 35 heures risque de dégrader plus avant encore la situation dans l'emploi des salariés de plus de 50 ans. » (Guillemard, 2003 : 105)

III.2. La mise en place de politiques intégrées à partir des années 2000

III.2.1. L'accord national interprofessionnel de 2005 (ANI)

Après la réforme de 2003, d'autres accords et plans nationaux ont vu le jour pour intégrer la stratégie globale fixée par la Commission européenne qui vise le maintien des employés âgés le plus longtemps possible en emploi.

Lors du Conseil de Lisbonne de mars 2000, l'Union européenne s'est fixé pour objectif d'atteindre un taux d'emploi de 50 % pour les 55-64 ans en 2010 soit, pour la France, une amélioration de plus de dix points. L'Accord national interprofessionnel (ANI) du 13 octobre 2005 signé par les fédérations patronales et trois syndicats représentatifs visait à réaliser cet objectif en contribuant au maintien ou à la reprise d'emploi des travailleurs vieillissants. « Le relèvement du taux d'emploi des seniors ne passe pas seulement par le maintien dans l'emploi occupé. Il suppose tout autant de faire en sorte que les entreprises et les salariés aient un intérêt réel et partagé à poursuivre leurs relations de travail, le cas échéant en les faisant évoluer. » (ANI, 2005 : 2)

Les quatre grands thèmes couverts par l'ANI sont (Jolivet, 2008) :

- **L'évolution des représentations socioculturelles :** l'accord souligne l'existence d'idées reçues sur la productivité des travailleurs vieillissants et appelle à la mobilisation des branches et des territoires pour la sensibilisation des chefs d'entreprise, des salariés et de leurs représentants sur les stéréotypes existants à l'égard des plus âgés.
- **La sécurisation des parcours professionnels :** l'accord prévoit la création d'un « entretien professionnel de deuxième partie de carrière » pour chaque salarié à partir de 45 ans. L'entretien aurait lieu tous les cinq ans et porterait sur l'amélioration des conditions de travail pour une plus grande compatibilité entre le poste de travail et l'évolution des capacités de chaque salarié. Ce bilan permettrait : « - De concrétiser le développement d'un nouveau champ de

compétences, d'une formation, ou d'une actualisation de ses connaissances et de son expérience.

- D'articuler projet professionnel, attentes, centre d'intérêt et possibilités de l'entreprise.

- De faire le point sur un éventuel aménagement des conditions d'emploi (aménagement de poste, aménagement d'horaires, tutorat, ou toute autre adaptation prenant en compte l'expérience professionnelle du salarié) et de l'évolution des rémunérations.

- D'envisager et anticiper les conditions du passage à la retraite; De construire les modalités de transmission des savoirs d'expérience²⁸. »

L'impact de ce type d'entretien est jusque-là très peu documenté. Donc, nous ne savons toujours pas l'effet que cela a sur l'allongement des carrières des travailleurs vieillissants en France.

- **Le retour à l'emploi :** l'accord prévoit l'aménagement d'un contrat à durée déterminée pour les chômeurs de plus de 57 ans inscrits depuis plus de trois mois comme demandeurs d'emploi. La durée maximale d'un CDD en France est de 18 mois. Or pour les plus de 57 ans, le CDD peut durer jusqu'à trois ans. Parmi d'autres mesures, l'accord évoque l'interdiction de l'âge comme critère de recrutement.
- **La fin de carrière :** ce thème traite essentiellement des aménagements d'horaires et de durée du travail. Ainsi, l'ANI renvoie à la négociation collective et décrète notamment que les négociations en cours sur la pénibilité (prévues par la réforme d'août 2003) envisagent le rétablissement de la préretraite progressive pour les salariés ayant occupé des emplois pénibles.

III.2.2. Le Plan national d'action concerté en 2006

Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des travailleurs âgés présenté par le premier ministre Dominique de Villepin le 6 juin 2006 abonde dans le même sens que l'ANI. Ce plan se base sur quatre axes principaux : l'évolution des mentalités, la

28. Source : <http://www.fact.aract.fr/download/site-principal/document/pdf/kit/doc6ori.pdf> (date de consultation : 22/12/2009).

favorisation du maintien en emploi des travailleurs vieillissants, l'aménagement des fins de carrière et les transitions vers la retraite ainsi que l'amélioration du retour vers l'emploi.

Le plan d'action prévoit de supprimer progressivement la possibilité de négociation des accords de branche (par secteur) qui permettent d'abaisser en dessous de 65 ans l'âge de la mise à la retraite. Il a également lancé une première campagne de communication nationale en septembre 2006 pour sensibiliser l'opinion publique au travail des personnes vieillissantes.

Le plan prévoyait de réserver un certain nombre de « contrats aidés » aux 50 ans et plus, au-delà du « CDD senior ». La réforme de la dispense de recherche d'emploi n'est en revanche pas à l'ordre du jour. Toutefois, le plan apporte plus de clarifications en ce qui concerne la retraite progressive. Celle-ci serait ouverte jusqu'en 2008 aux salariés ayant cotisé 150 trimestres et les possibilités de cumul emploi-retraite sont étendues à partir de 2007 (Jolivet, 2008).

III.2.3. La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

La *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2008* a porté à 50 % (soit quasiment le double du taux antérieur qui était de 23,85 %) le taux de la contribution sur les préretraites d'entreprise à la charge de l'employeur. Cette loi s'inscrit dans la politique de responsabilisation des acteurs au sujet de l'emploi des plus âgés. C'est une mesure incitative visant le prolongement de l'activité des travailleurs vieillissants.

De plus, dans le but de décourager les pratiques de mises à la retraite d'office, cette loi soumet les indemnités de mise à la retraite d'office à une taxe spéciale de 25 %. Le taux de cette taxe a été porté à 50 % en 2009.

III.2.4. Les dernières mesures prises par le gouvernement

La réforme des retraites en France est un sujet d'actualité qui évolue encore de nos jours.

En avril 2008, le gouvernement français a remis aux partenaires sociaux de nouvelles dispositions du plan gouvernemental sur les retraites. Ces nouvelles

dispositions visent trois volets principaux : la continuation de mise en œuvre de la loi de 2003, la favorisation de l'emploi des travailleurs vieillissants et une revalorisation de certaines mesures concernant les retraités

La mise en œuvre de la loi de 2003 se fera notamment par l'allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein, pour atteindre 41 années au 1^{er} janvier 2012; par la reconduction du dispositif de départ anticipé pour carrière longue mais en évitant les abus et par l'augmentation progressive des cotisations d'assurance vieillesse sans augmentation des prélèvements obligatoires.

Le gouvernement veut favoriser l'emploi des salariés vieillissants en assouplissant le dispositif du cumul emploi-retraite. Ainsi, la reprise d'une activité professionnelle par les retraités sera autorisée sans restriction, du moment que l'assuré a cotisé la durée nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein ou a atteint l'âge de 65 ans. De plus, la surcote pour les salariés continuant à travailler au delà de 60 ans, alors qu'ils ont atteint la durée de cotisation exigée, passera de 3 à 5 % par année travaillée. L'indemnité de départ à la retraite sera également augmentée si la durée de cotisation requise est dépassée.

Le gouvernement français semble décidé à exiger des mesures incitatives aux entreprises réfractaires à l'emploi des travailleurs vieillissants. Ainsi, les mises à la retraite d'office ou les limites d'âge seront supprimées et, dans la fonction publique, une concertation sera ouverte sur les mises à la retraite d'office aux âges couperets actuels pour pouvoir ainsi donner aux salariés de la fonction publique le choix de prolonger leur carrière.

De plus, les secteurs (appelés les branches en France) et les entreprises sont dans l'obligation d'ouvrir des négociations sur l'emploi des personnes vieillissantes et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) dans les entreprises de plus de 300 salariés. La GPEC permet à l'entreprise d'identifier et d'adapter les compétences de ses ressources humaines à ses propres besoins mais aussi aux attentes de ses salariés. Pour ainsi dire, la GPEC donne des outils pour gérer le raccourcissement de la durée de vie des savoir-faire chez les salariés, et les incite à développer leur employabilité, à construire un projet professionnel.

Une négociation avec les partenaires sociaux doit être menée tous les trois ans sur la GPEC ainsi que sur d'autres mesures d'accompagnement de cette dernière telle que la formation, de bilan de compétences, de mobilité professionnelle et géographique. « Au 31 décembre 2008, 570 accords de GPEC avaient été enregistrés par les DDTEFP²⁹ et concernaient 1 475 000 salariés (plus de 16 % des salariés des entreprises concernées). Les accords sont conclus majoritairement dans les entreprises de grande taille avec une forte représentation des entreprises dont l'effectif est compris entre 300 et 1 000 salariés et des entreprises appartenant à un groupe³⁰. »

Le contenu des accords de GPEC diffère d'un accord à un autre :

« – L'information consultation des CE sur la stratégie de l'entreprise et ses conséquences sur l'emploi est peu présente dans les accords en 2005 et 2006, présente dans 45 % des accords signés en 2007 et 86 % dans ceux signés en 2008. La DGEFP³¹ relève que presque aucun accord ne traite de la conséquence de la stratégie sur les salaires;

– la mobilité est utilisée par près de 90 % des accords signés en 2008 comme un levier d'action pour anticiper et gérer les mutations économiques, démographiques et sociales d'une entreprise. La mobilité interne est encadrée dans 85 % des accords et liée au plan de formation dans 70 % des cas. Prévue par 15 % des accords en 2008, la mobilité externe volontaire est le plus souvent utilisée dans le cadre d'un accord de GPEC “ à tiède ” ou “ à chaud ”, qui encourage la mobilité pour les emplois menacés. Par ailleurs, 22 des accords signés en 2007 et 2008 prévoient de mobiliser le congé de mobilité;

– le volet formation s'est étoffé depuis 2005. En 2008, 80 % des accords traitent de l'articulation entre gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et formation. Le DIF (77 %) et la VAE (76 %) sont les principaux dispositifs mobilisés, mais le CIF (45 %) et les périodes de professionnalisation (32 %) progressent. Par ailleurs, 77 % des

29. N.D.L.R. : DDTEFP : Directions départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle.

30. Source : <http://www.wk-rh.fr/actualites/detail/11354/la-negociation-sur-la-gpec-a-connu-une-acceleration-significative-en-2008.html> (date de consultation : 22/12/2009).

31. N.D.L.R. : DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

accords prévoient des mesures d'adaptation au poste et des mesures d'acquisition de nouvelles compétences, mais seulement 16 % envisagent des mesures de reconversion;

– l'emploi des seniors est abordé par 138 accords en 2008, soit 46 % d'entre eux. Sept accords de GPEC “à chaud” prévoient des dispositifs de préretraite partielle ou totale. L'aménagement des fins de carrière (46 %) et le tutorat (39 %) sont par ailleurs très présents dans les accords;

– les outils de gestion des ressources humaines sont abordés dans la plupart des accords. Les trois quarts des accords signés en 2008 prévoient des outils de diagnostic et d'analyse des métiers et des compétences présents dans l'entreprise. 74 % des accords prévoient la mise en place d'une cartographie et d'un référentiel des compétences. Par ailleurs, 8 % des accords signés en 2008 répertorient les emplois menacés, contre 15 % entre 2005 et 2007³². »

À ce jour, nous ne disposons pas d'information sur l'effet de ces accords sur l'emploi des travailleurs âgés.

Bien entendu, les syndicats ont réagi à ces mesures. En effet, les principales organisations syndicales (CGT, CFDT) ont exprimé leur désaccord sur les mesures gouvernementales : « “ Les différentes mesures envisagées par le gouvernement sont gravissimes pour l'avenir des retraites ” [...] “ La logique proposée par le gouvernement, c'est qu'il faudra travailler plus longtemps pour gagner moins, avec, en filigrane, une remise en cause de la retraite à 60 ans, puisque le gouvernement ouvre largement la porte au cumul emploi-retraite ” [...] “ appel à la mobilisation pour l'avenir des retraites, dès le 1^e mai ”³³. » Ces déclarations reflètent la volonté des syndicats français de s'opposer à tout changement qui puisse bouleverser l'acquis de ce qu'ils considèrent comme un droit de la retraite à 60 ans.

III.3. Le bilan des réformes et des politiques engagées

Le bilan de la réforme de 2003 des retraites met en évidence un constat mitigé quant au taux d'emploi des travailleurs vieillissants, à l'âge effectif de départ à la retraite, au

32. Source : <http://www.wk-rh.fr/actualites/detail/11354/la-negociation-sur-la-gpec-a-connu-une-acceleration-significative-en-2008.html> (date de consultation : 22/12/2009)

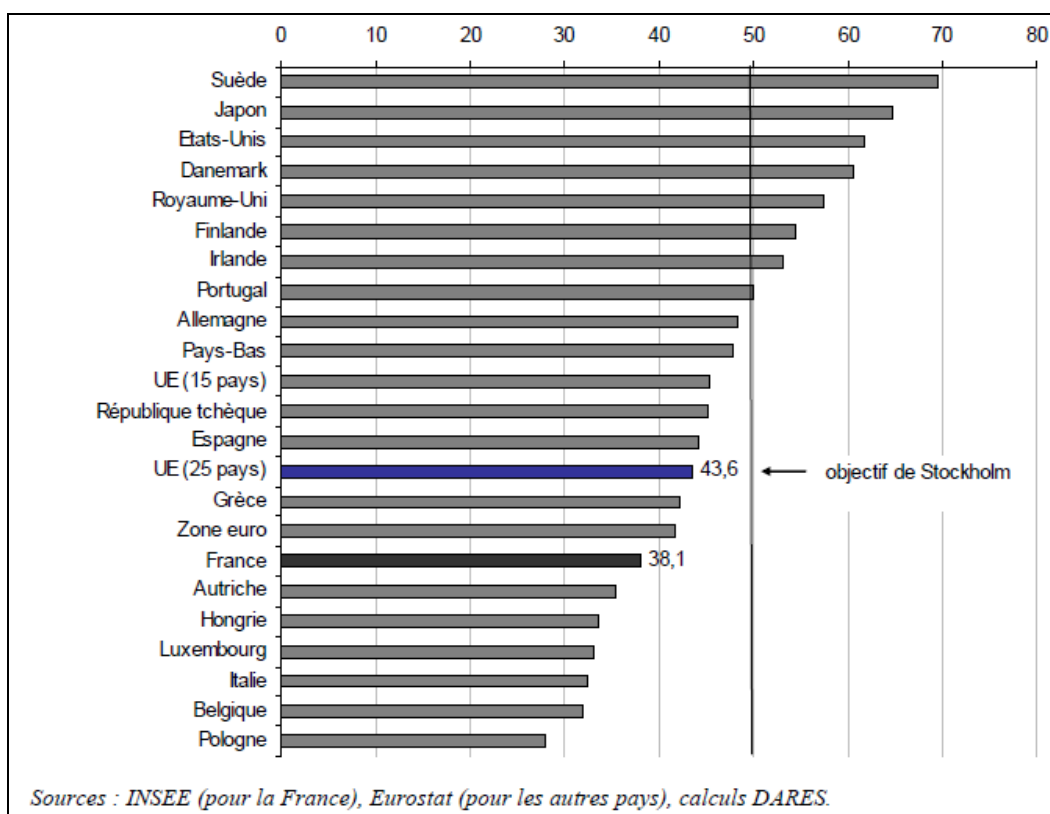
33. Bernard Thibaut, Secrétaire général de la CGT, Propos rapportés par Nouvelobs.com, 28/04/2008.

recrutement des travailleurs vieillissants et au recours aux dispositifs de cessation anticipée d'activité.

III.3.1. Le bilan du taux d'emploi des travailleurs âgés

Le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans semble avoir fortement progressé entre 2000 et 2007, passant de 29,9 % à 38,1 % en 2007 (sa progression depuis la mise en place des réformes en 2003 est très légère 37 % en 2003 contre 38,1 % en 2007). Selon le ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité (2007), la hausse de ce taux est due en partie à la modification de la mesure statistique. Jolivet (2008) explique à ce sujet : « Sur l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans d'environ six points qui reste alors, la moitié traduit des évolutions de structure démographique. Les premières générations à forts effectifs du baby-boom, nées en 1946, ont atteint 55 ans en 2001. Elles ont provoqué un "rajeunissement" des 55-64 ans. Puisque le taux d'emploi des "jeunes seniors" est plus élevé (notamment parce que les femmes de ces générations sont plus actives que leurs aînées), cela a poussé à la hausse le taux d'emploi moyen de la classe d'âge des 55-64 ans. Cet effet se résorbe progressivement au fur et à mesure que la première génération du baby-boom vieillit et atteint les âges auxquels le taux d'emploi est plus faible. En 2006, ces premières générations nombreuses du baby-boom atteignent 60 ans et basculent dans la tranche d'âge des 60-64 ans, dont le taux d'emploi est nettement inférieur. L'effet de structure démographique jouera ainsi à la baisse du taux d'emploi jusqu'en 2010. L'augmentation "réelle" résultant de la modification des comportements n'est donc que d'environ 3 points (+ 3,5 points pour les femmes et + 2,5 points pour les hommes). » (Jolivet, 2008 : 26)

De ce fait, la France est encore bien loin de ses voisins européens en matière d'emploi des travailleurs vieillissants et par rapport à l'objectif fixé en 2001 par le Conseil européen de Stockholm, à savoir un taux d'emploi de 50 % en 2010 pour les travailleurs âgés de 55 à 64 ans dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.



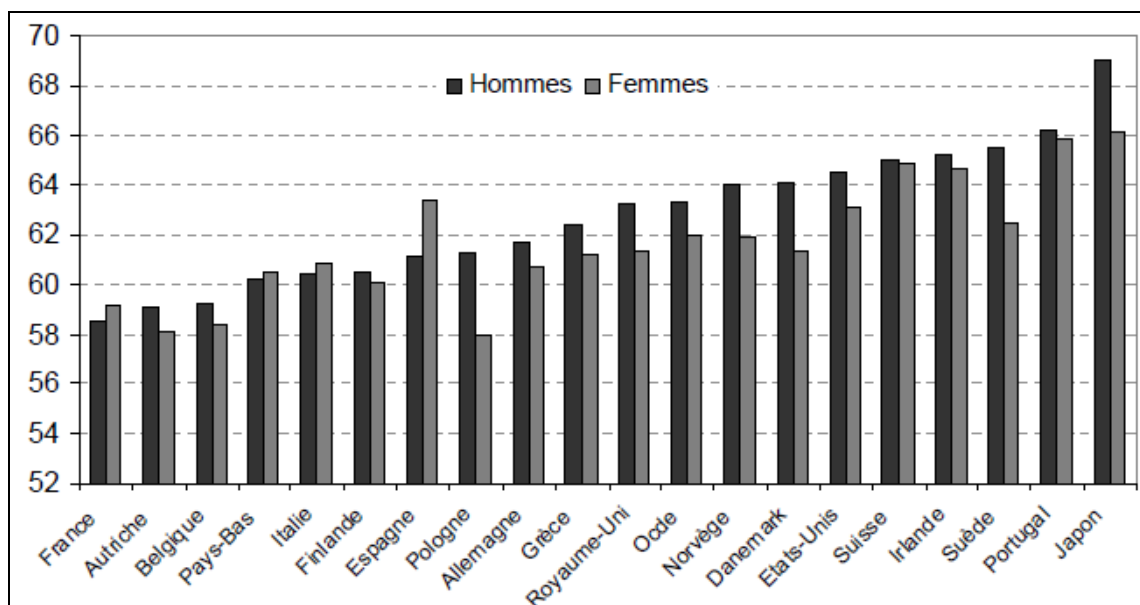
Graphique 3³⁴ : Taux d'emploi des 55-64 ans en comparaison internationale (2006)

III.3.2. Le bilan de l'évolution de l'âge de départ à la retraite.

L'âge moyen de départ à la retraite a diminué entre 2003 et 2006, passant de 61,4 à 60,7 ans. Selon Jolivet (2008), cette légère baisse est due au nombre important de retraites anticipées pour longue carrière. Si l'on ne tient pas compte de ces départs, l'âge moyen de départ n'a pas beaucoup bougé (61,2 ans en 2006).

Là encore, la France fait office de mauvais élève en Europe et parmi les pays de l'OCDE. Les statistiques confirment qu'en France, contrairement à la plupart des autres pays, l'âge moyen de fin d'activité est plus précoce pour les hommes que pour les femmes, et qu'il est sensiblement plus faible qu'ailleurs (en 2005, il est inférieur de 3 ans à la moyenne des 19 pays européens de l'OCDE pour les hommes, et de 1,3 ans pour les femmes).

34. Source : Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007, p. 8.



Graphique 4³⁵ : Moyenne d'âge effectif moyen de sortie de l'activité dans les pays de l'OCDE (2000-2005)

III.3.3. Le bilan du recours aux dispositifs de préretraite

Les restrictions des conditions d'éligibilité aux préretraites par les pouvoirs publics français semblent avoir porté fruit. En effet, le nombre de recours à ces dispositifs a remarquablement diminué : 13 000 en 2006 contre 19 000 en 2005, soit deux fois moins qu'en 2003 et quatre fois moins qu'en 2000. Toutefois, malgré l'abrogation du dispositif de préretraite progressive (PRP³⁶) en 2005, les conventions conclues avant cette date continuent à produire leurs effets. Fin 2006, 22 000 personnes en bénéficiaient encore (Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007).

Le tableau suivant montre cette diminution entre l'année 2005 et l'année 2006 :

35. Source : Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007, p. 13.

36. Rappel : dispositif permettant aux employeurs d'offrir à leurs salariés de 55 ans et plus la possibilité de travailler à mi-temps moyennant une allocation pour compenser la perte de revenu.

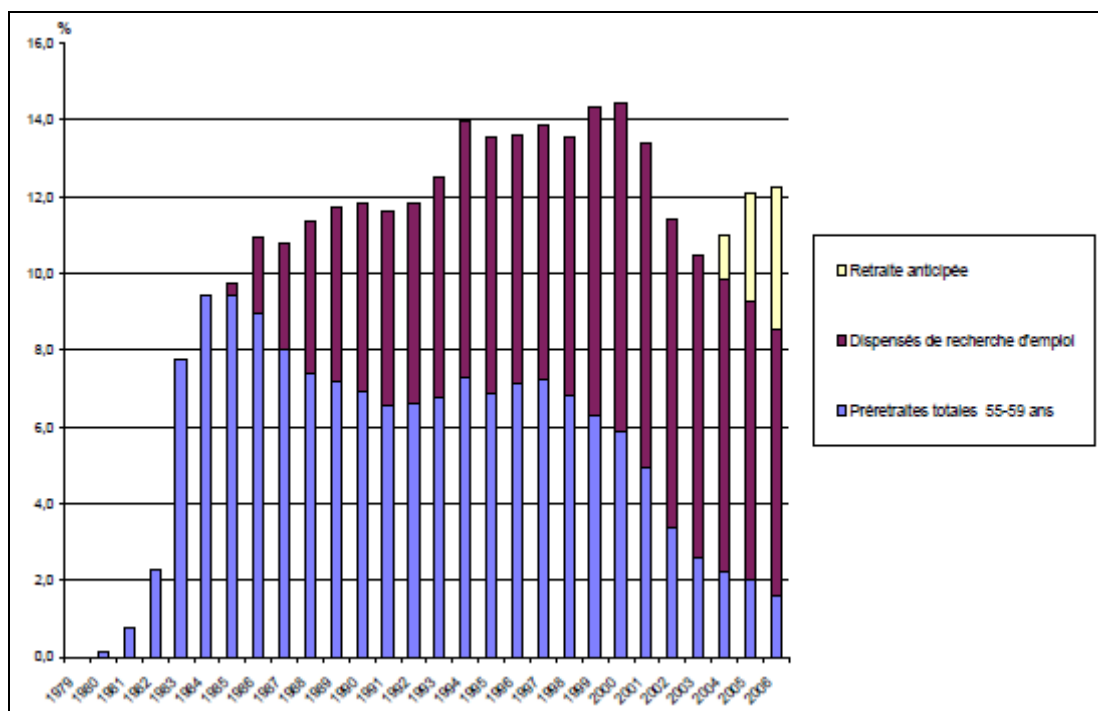
	Flux annuel d'entrées		Effectifs fin décembre	
	2005	2006	2005	2006
<i>Allocation spéciale du FNE</i>	4	4	22	16
<i>Cessation anticipée d'activité- sidérurgie</i>			0	-
<i>Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE)</i>			1	0
<i>Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS)</i>	8	3	42	31
<i>Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA)</i>	7	6	31	33
Ensemble préretraites totales 50-59 ans	19	13	96	81
Dispensés de recherche d'emploi indemnisée (DRE)	120	122	409	417
Départs en retraite anticipée pour longue carrière	105	110	169	211
Ensemble	244	245	673	709

Tableau 3³⁷ : Les cessations totales anticipées d'activité en 2005 et 2006 (en milliers)

Si la diminution des recours aux dispositifs de préretraites (du fait des restrictions du gouvernement) est remarquable, il est aussi important de signaler l'augmentation des bénéficiaires recourant aux dispositifs comme la dispense de recherche d'emploi (DRE) et les départs anticipés pour carrières longues (DAR). Cela porte à croire qu'il y a un phénomène de « vase communicants » entre ces trois dispositifs (Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007).

Le graphique suivant représente bien ce phénomène :

37. Source : Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007, p. 16.



Graphique 5³⁸ : Évolution de la proportion de bénéficiaires de préretraite, de DRE et de retraite anticipée : effectifs moyens annuels par rapport à la population moyenne annuelle des 55-59 ans (1979-2007)

Si l'on retrace l'historique de la dispense de recherche d'emploi (DRE), on note l'augmentation régulière du nombre de dispensés de recherche d'emploi entre 1998 et 2004 (270 000 en 1998 à plus de 400 000 en décembre 2004). Depuis, ce chiffre s'est stabilisé à 400 000. Ce n'est qu'en décembre 2007 que l'on remarque un léger recul avec seulement 383 000 personnes dispensées de recherche d'emploi (soit une baisse de 6 % par rapport à décembre 2006) (Dares, 2009).

Cette baisse est imputée à une amélioration de la situation du marché du travail, comme l'explique l'étude de la Dares (2009) : « cette évolution s'explique par un moindre recours à la DRE, et non par un effet démographique [...]. Le taux de recours à la DRE diminue pour chaque âge, et surtout pour les personnes de 58 et 59 ans pour lesquelles le taux de recours est le plus élevé [...]. En 2007, 9 % des personnes de 58 ans, et 11 % de celles de 59 ans, sont en DRE contre, respectivement, 10 % et 12 % en 2006. La baisse du recours à la DRE en 2007 s'explique en partie au moins par l'amélioration de la situation du marché du travail. Le nombre de demandeurs d'emploi seniors en fin de

38. Source : Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007, p. 18.

mois (DEFM) a ainsi diminué de 9 % entre décembre 2006 et décembre 2007. » (Dares, 2009 : 1).

Ayant pris conscience de l'influence de ce dispositif sur la sortie précoce des travailleurs âgés, le gouvernement a décidé de la supprimer à compter du 1^{er} janvier 2012 (Rapport du Sénat, 2008).

Le dispositif de retraite anticipée pour longue carrière (DAR), quant à elle, semble n'avoir remplacé aucun autre dispositif de cessation d'activité depuis son entrée en vigueur en 2004. Au contraire, il semble avoir créé un « effet d'appel » auprès de personnes en emploi. En effet, 85 % des bénéficiaires du DAR étaient en emploi avant leur départ en retraite (Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité, 2007).

Ce dispositif initialement conçu comme une « mesure de justice sociale » pour les assurés ayant commencé leurs carrières très tôt a été, selon le Rapport du Sénat (2008), détourné de son objectif par le mécanisme du rachat. « En effet, certains assurés utilisent le dispositif pour augmenter leur durée d'assurance et remplir ainsi les conditions pour un départ à taux complet avant soixante ans. » (Rapport du Sénat, 2008 : 31)

C'est pour éviter de tels abus que le décret du 25 août 2008 a durci les conditions de régularisation d'arriérés de cotisations. « L'article 56 du texte vise à encadrer davantage la retraite anticipée pour carrière longue. Il prévoit que les trimestres rachetés au titre des périodes d'études supérieures ou d'années d'activité incomplètes, qui ne correspondent pas à des trimestres validés au titre d'une activité professionnelle effective, ne pourront plus être pris en compte pour l'ouverture du droit à la retraite anticipée. En revanche, ces trimestres continueront à être pris en compte pour les autres paramètres de calcul de la pension. » (Rapport du Sénat, 2008 : 31).

IV. Les travailleurs âgés français face à la retraite

IV.1. Le niveau de vie des travailleurs âgés en France

La période allant de 1970 à 1996 a vu l'augmentation du niveau de vie moyen des retraités. Cette augmentation est imputée à la hausse des droits à la retraite du fait de la montée en charge des régimes et de l'accroissement du travail féminin. L'écart entre le

niveau de vie des retraités et des actifs était réduit. Cette tendance s'est interrompue entre 1998 et 2003 : le niveau de vie des actifs a progressé de près de 10 % alors que celui des retraités a augmenté de 7,3 % en moyenne. Selon le COR (2007), il semblerait que l'amélioration conjoncturelle profite beaucoup plus aux actifs qu'aux retraités.

Si l'on s'intéresse de près à l'indice de pauvreté, il apparaît que les indicateurs de pauvreté monétaire montrent une augmentation de la pauvreté des personnes âgées en 2002. « Le nombre de personnes pauvres au sein des ménages de retraités, qui est resté stable entre 1996 et 2001 à un niveau un peu inférieur à 500 000 personnes, a avoisiné les 600 000 personnes en 2002 et, malgré une baisse les deux années suivantes, restait supérieur à 500 000 en 2004. Le taux de pauvreté des retraités connaît les mêmes inflexions au cours de la période récente. On rappellera toutefois qu'il est aujourd'hui plus faible que pour l'ensemble de la population, de l'ordre de 3 % pour les retraités et de 6 % pour l'ensemble de la population, et qu'il a chuté depuis 1970, date à laquelle il dépassait 20 %. » (COR, 2007 : 50)

En 2004, ce sont les personnes âgées de 50 à 59 ans qui disposaient du niveau de vie moyen le plus élevé (plus de 21 000 euros). Ceux dont le niveau de vie était le plus faible étaient les jeunes de 18 à 29 ans et les personnes âgées de 70 ans et plus (niveau de vie moyen de 16 900 euros en 2004). Ces données montrent l'hétérogénéité existante au sein de la population des retraités et suggèrent la nécessité de distinguer les plus jeunes retraités des plus âgés d'entre eux.

Le tableau suivant expose le niveau de vie moyen par type de ménage :

Type de ménage	Couples d'un retraité et d'un actif	Couples de deux retraités	Retraités de droit direct vivant seul	Couples d'un retraité et d'un inactif	Retraités de droit dérivé pur vivant seul
Age moyen de la personne de référence	61 ans	73 ans	75 ans	68 ans	79 ans
Niveau de vie moyen	19 000 €	16 500 €	14 300 €	15 000 €	12 100 €

Tableau 4³⁹ : Niveau de vie des ménages de retraités en 2001

Les revenus des retraités français se composent de pensions de vieillesse, de revenus d'activité, de revenus du patrimoine et de revenus sociaux hors retraite. En 2003, les

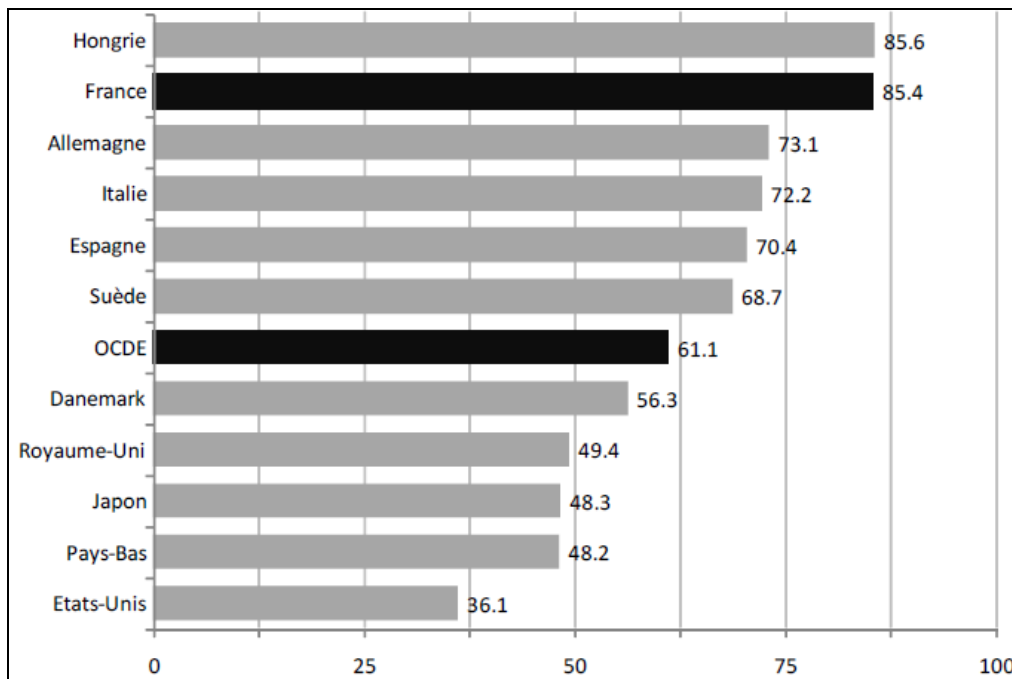
39. Source : COR, 2007, p. 52.

pensions de vieillesse représentaient les 4/5 du revenu avant impôts des ménages de retraités (COR, 2007).

	Revenus avant impôts	Pensions de vieillesse	Revenus d'activité	Revenus du patrimoine	Revenus sociaux hors retraite
Retraités	100%	79%	12%	7%	2%
Actifs	100%	1%	91%	3%	5%

Tableau 5⁴⁰ : Composition du revenu avant impôts des ménages de retraités et d'actifs en 2003

Cette répartition fait de la France le pays où la part des revenus de transferts (retraites publiques et autres transferts sociaux) dans le revenu des personnes âgées de plus de 65 ans est la plus élevée de tous les pays de l'OCDE (exception faite de la Hongrie). En effet, la moyenne dans les pays de l'OCDE se répartit entre environ 60 % des revenus de transferts publics, 20 % des retraites privées et autre épargne individuelle et d'environ 20 % du travail (emploi salarié ou travail indépendant) (OCDE, 2009).



Graphique 6⁴¹ : La part des transferts publics dans le revenu des personnes âgées de plus de 65 ans (%)

40. Source : COR, 2007, p. 52.

La générosité des pensions françaises indique que la part des dépenses publiques s'appliquant aux retraites est très élevée. En effet, ces dépenses sont parmi les plus élevées dans les pays de l'OCDE avec une part du revenu national consacrée aux retraites publiques de 12,4 %. La moyenne des pays de l'OCDE est de 7,2 % (OCDE, 2009).

Toutefois, soulignons que les réformes des retraites engagées par le gouvernement ont substantiellement réduit le niveau des pensions que toucheront les travailleurs d'aujourd'hui. Le taux de remplacement serait d'environ 20 % de moins pour les personnes gagnant le salaire moyen (OCDE, 2009).

Face à ces dépenses publiques élevées, il convient de dire que la France a tout intérêt à inciter les personnes vieillissantes à travailler plus longtemps et à diversifier les sources de revenu des retraités en augmentant, par exemple, la part des retraites privées : « la situation des travailleurs âgés sur le marché du travail pourrait bien se détériorer à court terme en raison de la crise économique. Les retraites publiques servies aux travailleurs entrant sur le marché du travail aujourd'hui seront sensiblement inférieures à celles de leurs parents et de leurs grands-parents. À l'avenir, les compléments de retraite privée volontaire seront donc également nécessaires pour maintenir un niveau de vie décent pendant la retraite. » (OCDE, 2009 : 2)

IV.2. Les motivations pour la retraite des travailleurs âgés en France

L'OCDE (2005) a publié les résultats de l'enquête Santé et vie professionnelle après 50 ans portant sur l'opinion des travailleurs sur leur fin de carrière. Les résultats ont montré qu'après 50 ans, « 76 % des hommes et 65 % des femmes savent à quel âge ils auront acquis leurs droits pour une retraite à taux plein. Parmi ces derniers, 46 % des hommes et 41 % des femmes pensent arrêter à cet âge, respectivement 21 % et 24 % pensent arrêter avant alors que 17 % et 15 % pensent arrêter après. » (OCDE, 2005 : 141)

Le tableau suivant montre les raisons évoquées pour le retrait avant l'âge de la retraite ou après :

41. Source : OCDE, 2009, p. 1.

	Hommes	Femmes	Cadres	Prof. Inter.	Employés	Ouvriers
A. Pourquoi arrêter avant? ^a						
Pour raisons familiales	14	31	20	22	25	15
Pour raisons de santé	39	43	20	37	40	54
Pour laisser la place aux jeunes	69	57	45	66	64	76
Parce que vous avez assez donné	81	73	64	77	76	87
A cause de mauvaises conditions de travail	40	37	33	40	35	44
A cause d'un parcours pénible	48	36	20	37	36	65
Pour mener d'autres activités	38	46	59	51	46	23
Pour raisons d'ennui au travail	30	26	23	25	33	35
B. Pourquoi arrêter après? ^b						
Pour maintenir un niveau de revenu	54	58	54	51	59	51
Pour raisons familiales	14	9	15	11	9	12
Par satisfaction au travail	41	35	52	34	32	27
Parce que le travail, c'est important	47	41	50	40	41	39
a) « Si vous envisagez d'arrêter le travail avant de pouvoir disposer d'une retraite à taux plein, c'est... » (plusieurs réponses possibles).						
b) « Si vous envisagez de prolonger votre activité au-delà de l'âge auquel vous pourrez disposer d'une retraite à taux plein, c'est... » (plusieurs réponses possibles).						

Tableau 6⁴² : Opinions sur les motifs de départ précoce ou retardé à la retraite en France, 2003 (%)

Ainsi, « les raisons “ d’arrêter avant ” les plus souvent citées sont le sentiment “ d’avoir assez donné ” et de laisser au plus tôt “ la place aux jeunes ”. Sont cités ensuite les problèmes de santé et la pénibilité au travail, principalement par les ouvriers, et l’engagement dans d’autres activités pour les cadres. Les raisons “ d’arrêter après ” sont principalement le maintien d’un certain niveau de revenus et le sentiment que “ dans la vie, le travail, c’est important ”. » (OCDE, 2005 : 141)

Une autre enquête relative aux intentions de départ à la retraite a été réalisée en 2005 sous l’égide de plusieurs organismes publics. Cette enquête avait pour but de connaître l’âge idéal et l’âge envisageable pour les futurs retraités du régime général âgés de 54 à 59 ans. Les résultats de l’enquête montrent que l’âge de 60 ans constitue pour les salariés du régime général l’âge idéal et envisageable pour le départ à la retraite. « Ils ne seraient ainsi que 10 % à souhaiter “ dans l’idéal ” partir après 60 ans, et environ 18 % à en

42. Source : OCDE, 2005, p. 142.

exprimer l'intention à l'énoncé des différentes contraintes susceptibles de peser sur leur décision de liquidation. Cette proportion s'élève toutefois à 30 % lorsque les éléments pécuniaires de la décision, à savoir la pension qu'ils percevraient en fonction de l'âge de départ choisi, sont détaillés en fonction des minorations et majorations de pensions prévues par la législation. » (Rapoport, 2006 : 1)

Les résultats montrent également que les individus les plus diplômés, ceux vivant sans conjoint et ceux qui se déclarent satisfaits de leur emploi souhaitent et envisagent de quitter plus tard leur emploi. Il en est de même pour les personnes ayant eu une carrière plus courte, des périodes de chômage ou qui craignent pour leur emploi. Par contre, la mauvaise santé ou l'exercice d'un métier dangereux a une plus grande influence sur la volonté de départ plus précoce (Rapoport, 2006).

Enfin, une étude sur les motivations de départ à la retraite a mis en évidence les motivations de différentes catégories de futurs retraités à savoir les actifs occupés, les chômeurs indemnisés et les invalides et les chômeurs non indemnisés.

Selon l'étude d'Aouici et Carillon (2008), la dégradation des conditions de travail est la raison qui incite le plus les actifs occupés à vouloir se retirer au plus vite de leurs emplois. Ainsi, le stress et la surcharge de travail sont les principaux responsables. À cela s'ajoutent les inquiétudes portant sur l'avenir des retraites et la pérennité du système qui viennent conforter la décision de prendre sa retraite rapidement. L'inquiétude financière semble également être un élément important qui influencerait la décision de départ à la retraite. En effet, les individus opteraient pour le départ à la retraite le plus avantageux et rémunérateur. Toutefois, les avantages financiers doivent être suffisamment élevés pour compenser les « conséquences personnelles et psychologiques d'une prolongation du travail » (Aouici et Carillon, 2008 : 39). Finalement, les autres facteurs comme la santé ou la vie familiale ne jouent pas un rôle déterminant dans le choix de départ bien qu'il s'agisse de facteurs qui renforcent et confortent la décision de départ.

La marge de manœuvre est plus réduite pour les chômeurs indemnisés qui, pour obtenir une retraite à taux plein, liquident leurs droits entre 60 et 65 ans. L'aspect financier est donc primordial et les raisons personnelles interviennent en dernier lieu.

Pour les invalides n'exerçant pas d'activité professionnelle et les chômeurs non indemnisés, la liquidation de la retraite dépend de la législation, ce qui réduit substantiellement leur choix.

Conclusion

La réforme des retraites en 2003 et les différentes politiques d'emploi engagées en faveur des travailleurs vieillissants français marquent la volonté du gouvernement de rompre avec les pratiques d'exclusion et de stigmatisation à leur égard. La culture de la cessation d'activité précoce ayant longtemps fait l'objet d'un consensus entre l'État, les employeurs et les salariés, ainsi que les effets de la dégradation du ratio démographique inhérent au vieillissement de la population (le papy-boom), ont fait prendre conscience de la menace que cela avait sur la viabilité financière du système de retraites et sur les dépenses publiques en général (Aouici et Carillon, 2008).

Cela dit, le renversement de cette tendance au départ précoce en retraite impliquerait une politique globale et intégrée menant des actions non seulement en matière de réglementation et d'incitations financières mais aussi et, surtout, en matière de demande de travail et de changement des perceptions et des stéréotypes si profondément ancrés à l'égard des travailleurs âgés. Or on note dans le cas de la France un manque flagrant de stratégie de création d'emploi pour les travailleurs vieillissants et d'accompagnement de ces derniers dans leur seconde partie de carrière. La France a amorcé différents plans mais les objectifs restent évasifs et non chiffrés, de même que le suivi quant à l'application des nouvelles règles imposées par la réforme.

Le dossier des retraites demeure un sujet sensible que le gouvernement français manie avec précaution de peur de susciter la colère de tous ceux qui estiment que la retraite précoce est un droit inaliénable.

Bibliographie France

ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL (ANI) (2005), *Accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005 relatif à l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi*. En ligne : www.mef-mulhouse.fr/.../525-accord-national-interprofessionnel-du-13-octobre-2005-relatif-a-l-emploi-des-seniors-en-vue-de-promo.html (date de consultation : 30/10/2009).

AOUICI, S. et S. CARILLON (2008), « Les motivations de départ à la retraite », *Les Cahiers de la CNAV*, n°1 –Mai 2008.

BICHOT, J. (2003), *Sauver les retraites? La pauvre loi du 23 août 2003*, Paris, L'harmattan.

CONFÉDÉRATION GÉNÉRALE DU TRAVAIL (CGT) (2003), *Principales mesures et conséquences de la Loi - Réforme de la retraite 2003*. En ligne : <http://www.cgt.fr/spip.php?article722> (date de consultation: 30/11/2009).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) (2007), *Retraites : questions et orientations pour 2008*, Quatrième rapport, adopté en janvier 2007. En ligne : www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-723.pdf (date de consultation : 06/12/2009).

DARES (2002), *Les préretraites : un outil important de la gestion des âges dans les entreprises*, Premières informations et premières synthèses, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), novembre 2002 - n° 35.1.

DARES (2009), *La dispense de recherche d'emploi en 2007 : des effectifs en baisse*, Premières informations et premières synthèses, Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), avril 2009 - n° 16.2.

FERAY, A. et al. (2003), *Retraites, faux problèmes, vraies solidarités*, Paris : Éditions Nouveaux Regards/Syllepse, Collection « Comprendre et agir ».

FRANK, D., HARA, R., MAGNIER, G. et O. VILLEY (1982), « Entreprises et contrats de solidarité de préretraite-démission », *Travail et emploi* n°13 - 07/1982.

GAULLIER, X. (1988), *La deuxième carrière*, Paris, Seuil.

GUILLEMARD, A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi : les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin.

JOLIVET, A. (2008), « Réforme des retraites de 2003 : quel impact sur l'emploi des seniors ? », *Retraite et société* 2008/2, n° 54, p. 9-31.

LECONTE, V. et A. PARISOT (2006), « Les effets de la réforme sur l'âge de départ en retraite au régime général », *Retraite et société* 2006/2, n° 48, p. 9-37.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ, (2007), *Rapport du Gouvernement établi en application du II de l'article 5 de la loi du 21 août 2003*, 71 p.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ (2008a), en ligne :

<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/informations-pratiques/fiches-pratiques/retraite/>
(date de consultation : 20/12/2009)

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DES RELATIONS SOCIALES ET DE LA SOLIDARITÉ (2008b), en ligne :

<http://www.travail-solidarite.gouv.fr/espaces/retraites/fiche-pratique-retraite-dispositif-carriere-longue.html> (date de consultation : 20/12/2009).

OCDE (2005), *Vieillissement et politiques de l'emploi/Ageing and Employment Policies : France 2005*. OCDE. Publié par : Éditions OCDE.

OCDE (2009), *France : Points essentiels de Panorama des Pensions 2009*. En ligne : www.oecd.org/dataoecd/29/8/43131251.pdf (date de consultation : 21/09/2009).

RAPOPORT, B. (2006), « Les intentions de départ à la retraite des salariés du privé âgés de 54 à 59 ans. », Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), *Études et résultats*, n° 478. Mars 2006.

RAPPORT DU SÉNAT (2005), Rapport n° 73, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 2008, fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

RAPPORT DU SÉNAT (2008), Rapport n° 83, Annexe au procès-verbal de la séance du 5 novembre 2008, fait au nom de la Commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

RÉGIE DES RENTES DU QUÉBEC (RRQ) (2004), *Évaluation du système québécois de sécurité financière à la retraite par rapport à celui d'autres pays industrialisés*, Québec, RRQ.

VERNIÈRE, L. (2003), *France : enjeux, options et contraintes de la réforme du système de retraite*, Document de travail de la Branche Retraites de la Caisse des dépôts et consignations, n° 2002- 56, Janvier 2003 / Février 2003.

États-Unis

La culture individualiste de l'emploi à la retraite

Introduction : La responsabilité individuelle en termes de travail et de retraite

Le taux d'emploi des travailleurs vieillissants aux États-Unis approchait les 62 % en 2008. Ce taux n'était pas aussi haut auparavant. En effet, « Le taux d'activité des hommes âgés a décliné presque tout au long du 20^e siècle, mais ce recul s'est arrêté et la tendance s'est légèrement inversée durant les deux dernières décennies du siècle. En 1950, 81 % des hommes de 62 ans faisaient partie de la population active; le recul de leur taux de participation s'est arrêté au milieu des années 1980. En 1995, le taux d'activité des hommes de 62 ans était de 51 % [...]. Au début des années 2000, on constate une augmentation significative de l'emploi des seniors masculins dont le taux d'activité atteint 60 % à l'âge de 62 ans en 2005. Il est de 44 % pour les femmes de cet âge. Les taux d'activité déclinent rapidement avec l'âge. En 2005, 40 % des hommes et 27 % des femmes de 65 ans étaient présents sur le marché du travail; c'était le cas de 24 % et 19 % respectivement des hommes et femmes de 70 ans [...] » (Turner, 2007 : 1).

L'augmentation des taux d'emploi des travailleurs vieillissants a été atteinte par l'encouragement et le développement, plus ou moins explicite, des politiques publiques d'une approche positive à l'égard du maintien en emploi des travailleurs plus âgés. Ainsi, des modifications importantes ont été apportées au régime de retraite de base de la sécurité sociale (Social Security) qui constitue une part essentielle des revenus des retraités. D'autres modifications ont touché les régimes professionnels complémentaires ainsi que la discrimination liée à l'âge et l'âge de départ à la retraite. Contrairement à d'autres pays, les États-Unis n'ont pas mis en place des programmes nationaux spéciaux favorisant la prolongation des carrières. La plupart des mesures apportées ont pris la forme de lois fédérales ayant pour but de modifier ou de corriger certaines pratiques.

Les pensions des travailleurs américains sont relativement généreuses. En effet, il apparaît que le critère financier ainsi que l'accès à des soins médicaux sont les principales raisons pour lesquelles les travailleurs âgés se maintiennent en emploi. Pour cela, la plupart passent par des emplois « post-carrières » qui leur permettent d'assurer un revenu stable et un accès aux soins de santé fournis par les employeurs.

I. Le système de retraite aux États-Unis

I. 1. L'organisation et la structure

Le système de retraite des États-Unis est composé d'un régime de base national et de plusieurs régimes professionnels (ou d'entreprises). C'est du régime de base que provient la plus importante part des ressources des retraités américains. En effet, les régimes professionnels sont en déclin depuis les années 80 et versent en moyenne la moitié moins que le régime de base. « En 2000, 90 % de la population âgée percevaient une pension du régime de base. Sur l'ensemble des revenus de la population âgée, 39 % provenaient de la Sécurité sociale contre 17 % des régimes professionnels. » (Aproberts, 2003 : 1).

I.1.1. Le régime national de base de sécurité sociale

Le régime de base national que les Américains appellent la Social Security fut créé en 1935 par le gouvernement du président Roosevelt, en plein milieu de la grande crise des années 30. Ce régime de retraite fut le premier système d'assurance sociale à fonctionner à une échelle nationale.

En effet, le krach boursier de 1929 et le déclin économique des années 30 avaient affecté l'épargne des retraités, laquelle avait perdu beaucoup de sa valeur, causant de ce fait leur insolvabilité. Pour faire face à cette situation, le président Roosevelt, le Congrès et le public ont milité pour l'établissement d'un système de retraite qui serait géré par l'administration et financé par les cotisations patronales et salariales (*payroll tax*) (COR, 2009).

C'est ainsi que le système a été conçu par l'adoption de la loi fédérale du 14 août 1935, le Social Security Act, signée par le président Roosevelt et faisant partie du « New Deal ». Le but était de garantir une pension aux employés du secteur privé atteignant l'âge de 65 ans. (COR, 2009).

L'affiliation au régime était obligatoire d'abord pour les salariés du commerce et de l'industrie du secteur privé (environ 60 % de la population active employée) avant de s'étendre progressivement à tous les travailleurs du secteur privé et aux travailleurs indépendants entre 1950 et 1965. Les salariés du secteur public pouvaient être couverts mais ce n'était pas obligatoire. En effet, chaque administration avait le choix d'affilier ou

non son personnel. Les militaires ont rejoint ce régime en 1956 et les fonctionnaires nouvellement embauchés par l'État fédéral, en 1983. Petit à petit, les salariés des États et des collectivités locales ont rejoint le régime national. Au total, 96 % des travailleurs américains employés cotisent à ce régime d'assurance sociale (Aprobert, 2003).

La loi sur la sécurité sociale (Social Security Act) ne touchait pas que les retraites. Elle englobait plusieurs programmes (COR, 2009) :

- **Le système public d'assurance vieillesse** (Federal Old-Age, Survivors and Disability Insurance (OASDI)), système de réversion aux conjoints et aux enfants à charge survivants, créé en 1939.
- **L'assurance invalidité** (Disability Insurance (DI)), créée en 1956.
- **L'assurance chômage** (Unemployment benefits (UI)) sous forme d'incitations fiscales aux États, qui assurent leur propre régime d'assurance chômage.
- **L'aide aux familles défavorisées** (Temporary Assistance for Needy Families).
- **L'assurance santé pour les personnes âgées et invalides** (Health Insurance for Aged and Disabled), connue sous le nom de Medicare, mise en place en 1965.
- **Les subventions aux États pour les programmes d'assistance médicale** (Grants to States for Medical Assistance Programs (Medicaid)) créées en 1969.
- **Le programme d'assurance santé ciblant plus particulièrement les enfants** (State Children's Health Insurance Program (SCHIP)) administré par les États fédérés.
- **Le programme de revenus supplémentaires** (Supplemental Security Income (SSI)), créé en 1972, destiné aux personnes aveugles, handicapées et (ou) de 65 ans et plus ayant peu de ressources.

Ce régime est géré par la Social Security Administration (SSA), agence fédérale indépendante. La SSA verse annuellement des prestations à 60 millions de bénéficiaires à hauteur de 650 milliards de dollars. Cela représente 20 % des dépenses publiques

fédérales et 5 % du PIB (COR, 2009). Les retraités et leurs familles représentent 70 % des bénéficiaires, les survivants 15 %, et les travailleurs handicapés et leurs familles 15 %.

I.1.2. Les régimes professionnels privés

Dans le secteur public, environ 80 % des salariés sont affiliés à un régime complémentaire d'employeur. En effet, bien avant la Première Guerre mondiale, certains employeurs ont instauré des régimes de retraite pour leurs salariés. Ils concernaient des groupes d'employés restreints comme les agents des États, le personnel employé par une ville, les salariés d'une compagnie de chemin de fer, les salariés d'une mine, etc. Ces régimes se sont étendus par la suite à l'ensemble des employés du secteur public.

En revanche, les régimes professionnels n'ont toujours concerné qu'une minorité des salariés du secteur privé. En 1929, ils étaient environ 15 % à être affiliés à un régime d'entreprise. Ce taux d'affiliation a progressé ensuite dans le secteur privé jusqu'au milieu des années 70 où il a atteint 40 % de salariés affiliés. Ce taux a substantiellement décliné depuis. En effet, les travailleurs couverts par de véritables régimes de retraite, ceux à prestations définies que l'employeur finance et pour lesquels il s'engage à verser un niveau déterminé de retraite sous forme de rente, ne sont plus que 20 % en 2000 contre 43 % en 1975 (Sauviat, 2003).

L'augmentation des affiliations aux régimes professionnels dans les entreprises privées au cours des années 30 est due au fait que ces dernières s'en sont servi comme élément d'attraction et de rétention des travailleurs dans un contexte de pénurie. Dans les années 40, ces régimes de retraite faisaient partie intégrante des négociations des conventions collectives à titre de compléments du salaire ou tout autre avantage social du contrat du travail. Ces régimes, en raison de leur coût, de leur complexité de gestion et de la mise en place de nouveaux régimes, ont fini par disparaître de plusieurs entreprises.

De même, depuis 1975, les régimes à prestations définies ont décliné, faisant place à des régimes à cotisations définies. Ces derniers, considérés moins coûteux et moins risqués pour l'employeur, ont séduit les travailleurs et les entreprises. Ces plans sont basés sur « des déductions salariales à fiscalité retardée, souvent avec un abondement de

la part de l'employeur. L'argent précompté sur le salaire est placé dans un portefeuille d'investissement (SICAV, obligations,...) composé et géré à la discrétion de l'employé ou du travailleur indépendant » (COR, 2009 : 3).

Le plan 401(k) (d'après le numéro de l'article du Code des impôts correspondant) est celui qui connaît le plus de succès, car il offre des avantages fiscaux. Mais il y a aussi les plans d'épargne retraite similaires pour les salariés du secteur non marchand (les plans 403(b) pour les organismes sans but lucratif); les plans 457 pour les salariés des États et des collectivités locales, le plan d'épargne retraite (Thrift Savings Plan) pour les salariés du gouvernement fédéral, etc. (Turner, 2007).

En 2007, on recensait plus de 56 000 plans 401 (k) pour 21,8 millions de participants et 1 425 000 milliards de dollars d'investissement (COR, 2009).

Signalons que ces régimes ont été conçus, dans les années 80, comme complément aux régimes de pension traditionnels. Or ils se sont de plus en plus substitués à ces régimes et ressemblent davantage à des plans d'épargne salariale qu'à de véritables régimes de retraite. Cela a eu pour conséquence le report des risques financiers et de la charge du financement des retraites sur les salariés. « Depuis 1999 en effet, les cotisations salariales aux régimes de retraite (tous régimes confondus) sont supérieures aux cotisations versées par les employeurs. » (Sauviat, 2003 : 7). De plus, il semblerait que ces régimes privés profitent surtout aux personnes les plus aisées (deux tiers des prestations de retraite complémentaires sont distribués aux 15 % des ménages dont le revenu annuel est supérieur à 100 000 \$) alors que la majorité des Américains n'y a pas accès. Comme l'explique Sauviat (2003) : « il convient de rappeler que la moitié des salariés américains ne sont pas couverts par de tels régimes, soit, et c'est la plupart des cas, parce que les entreprises dans lesquelles ils travaillent n'en offrent pas (notamment les petites entreprises et les entreprises du secteur des nouvelles technologies ou des services), soit parce qu'ils n'y ont pas accès (conditions d'âge, d'ancienneté, de nombre d'heures travaillées), soit enfin parce qu'ils font le choix de ne pas y participer quand la participation salariale est facultative (plans 401k) » (Sauviat, 2003 : 7). Le coût fiscal pour le gouvernement fédéral de ces régimes privés était évalué à environ 100 milliards de dollars en 2000 (soit environ 1 % du PIB) (Sauviat, 2003).

I.1.3. Les plans individuels d'épargne retraite

Les comptes individuels d'épargne retraite sont primordiaux dans le système de retraite américain. En effet, les IRA (Individual Retirement Accounts) constituent une importante source d'épargne de retraite privée, bien loin devant les régimes professionnels. Selon Sauviat (2003), les actifs accumulés dans les IRA sont passés du simple au quadruple dans la dernière décennie, passant ainsi de 64 milliards de dollars en 1990 à 2 650 milliards en 2000.

Tout actif peut disposer d'un compte d'épargne retraite (IRA). Ce sont les banques qui distribuent ce genre de produit et sont parfois en partenariat avec les entreprises. L'épargne retraite peut être alimentée par des contributions totalement ou partiellement déductibles du revenu, dans la limite de 5 000 dollars par an jusqu'à 50 ans et de 6 000 dollars au-delà de 50 ans. À ce jour, « 23 % des Américains en âge d'activité disposent d'un tel compte, ce taux allant croissant avec les tranches d'âge (34 % des 55-64 ans). Les comptes peuvent être liquidés en totalité ou graduellement à partir de l'âge de 59 ans et demi. » (COR, 2009 : 5).

I.2. Les modalités d'acquisition des droits dans chaque régime

I.2.1. Pour le régime national de base

Le régime national de base fournit des prestations de vieillesse, de survie et d'invalidité. C'est un régime géré par répartition avec l'existence d'un fonds de réserve.

L'admissibilité et les montants des prestations sont déterminés par les cotisations du travailleur à la Sécurité sociale. Les droits à la retraite sont ouverts à partir de 40 trimestres d'activité ou environ dix années de cotisation. Un trimestre est validé à partir du seuil de 1 050 dollars de revenu par an (COR, 2009). Le montant des cotisations s'élève à 12,4 % du salaire brut, partagé à part égale (6,2 %) entre employeur et salarié. Les travailleurs indépendants s'acquittent des deux cotisations. Le plafond du salaire brut était de 84 900 \$ en 2002 (Sauviat, 2003).

Depuis 2005, les assurés (de la génération 1943) peuvent liquider leurs droits à la retraite à 66 ans à taux plein ou à partir de 62 ans (l'âge minimum) mais avec une décote

importante. L'âge requis pour bénéficier de la retraite à taux plein sera porté progressivement à 67 ans entre 2017 et 2022 pour les générations de 1955 à 1960.

Le taux de remplacement est de l'ordre de 40 % du montant du salaire moyen calculé sur les 35 années de gain le plus élevé pour une personne ayant travaillé à plein temps pendant toute la période où elle était en âge d'activité. Cette pension représentait en moyenne 39 % du montant des revenus des personnes de 65 ans et plus en 2007. C'est donc la source de revenu la plus importante des retraités américains (COR, 2009).

I.2.2. Pour les régimes professionnels

Il existe deux types de régimes professionnels : les régimes à prestations définies et ceux à cotisations définies. Le tableau suivant résume bien les différentes caractéristiques de ces régimes :

	Régimes à prestations définies	Plans à cotisations définies
Statut pour l'employeur	Volontaire	Volontaire
Statut pour le salarié	Obligatoire	Volontaire
Salariés éligibles	A discrétion de l'employeur ou selon les dispositions prévues par la convention collective	Idem
Prestations	Typiquement de 1 à 2 % du salaire moyen des 3 ou 5 meilleures années par année d'ancienneté *, plafonnées à 160 000\$ par an	Fonction du montant des cotisations accumulées et des rendements des marchés financiers
Cotisations	Financées principalement par l'employeur sauf dans le secteur public**	Financées par le salarié (avec abondement éventuel de l'employeur) et plafonnées au total à 40 000\$ par an (et à 11 000\$ pour le seul salarié)
Droits à retraite acquis	Au bout de 5 ans minimum	Immédiatement ou au bout d'un à deux ans
Gestion des placements	Prérogative de l'employeur	Choix du salarié, l'employeur sélectionnant le gestionnaire de fonds
Risque de placement	Employeur (système d'assurance public avec la PBGC)	Salarié (aucune assurance)
Nature de la prestation	Rente	Paiement forfaitaire transformable en rente viagère par le bénéficiaire
Avantage fiscal employeur	Cotisation déductible de l'assiette du revenu imposable de l'entreprise de même que les revenus des placements	Cotisation déductible de l'assiette du revenu imposable de l'entreprise
Avantage fiscal salarié	Aucun	Cotisations et revenus des placements déductibles de l'assiette du revenu imposable jusqu'au retrait
Taux de couverture des salariés	21 %	27 %

*Le contenu des régimes de retraite fait partie intégrante de la négociation collective là où il y a implantation syndicale (notamment le niveau des prestations et les droits de départ à la retraite sans pénalité). Malgré cela, 3 % seulement des participants bénéficient de clauses d'ajustement au coût de la vie dans les régimes à prestations définies des entreprises du secteur privé, et 55 % au sein du secteur public.

**Dans le secteur public, les salariés cotisent à leurs régimes de retraite car historiquement, ils n'avaient pas accès au régime de sécurité sociale et devaient cotiser aux côtés des employeurs pour avoir un niveau de retraite décent. Depuis les années 50, ils sont entrés progressivement dans le régime public, sans que l'affiliation à ce régime ne soit néanmoins obligatoire pour les employeurs.

Tableau 1⁴³ : Caractéristiques des régimes professionnels

L'âge de départ à la retraite pour les régimes à prestations définies est variable en fonction de la durée de cotisations et de l'ancienneté : « Malgré la forte augmentation de

43. Source : Sauviat, 2003, p. 6.

l'espérance de vie, l'âge minimum de départ à la retraite est resté remarquablement stable pour les régimes à prestations définies du secteur privé. En 1982, 9 % des salariés à plein temps affiliés à ce type de régime dans de moyennes et grandes entreprises (100 salariés ou plus) du secteur privé pouvaient partir à la retraite avant 55 ans [...]. Leur proportion – 8 % – n'avait presque pas changé en 1997 [...]. Pendant cette période, la part des salariés à temps plein affiliés aux régimes autorisant la retraite à 55 ans a augmenté, puis diminué. Toutefois la proportion d'assurés pouvant partir en retraite à 55 ans n'a guère évolué entre 1982 (63 %) et 1997 (64 %). Les données du ministère du Travail portant sur l'éligibilité à la retraite sur la seule base de l'ancienneté de service montrent que 5 % des affiliés pouvaient partir en 1981 à n'importe quel âge avec une durée d'affiliation de 30 ans, proportion qui n'a guère changé en 1997 où elle s'élève à 6 % [...]. » (Turner, 2007 : 140).

La tendance à remplacer les régimes à prestations définies par des régimes à cotisations définies s'est accrue durant les dernières décennies, notamment les plans 401 (k). Ces plans ressemblent davantage à des plans d'épargne qu'à des régimes de retraite car les salariés peuvent dépenser le capital bien avant l'âge de la retraite s'ils quittent l'employeur avant et que ces plans ne versent pas de rentes. Toutefois, les Américains les considèrent comme part entière du système de retraite. D'ailleurs, ils les qualifient de *pension plans*, comme les régimes de retraite d'entreprise et qualifient les fonds qui recueillent cette épargne de *pension funds* (Aproberts, 2003).

Ces plans se caractérisent par :

- **La participation facultative** : les salariés peuvent choisir de cotiser ou pas et choisir leur taux de cotisation. Ils peuvent également cesser de cotiser durant leur carrière ou modifier leur taux de cotisation.
- **Les cotisations des salariés sont en franchise d'impôt.**
- **L'abondement de l'employeur des cotisations salariales** : ses cotisations se font en fonction des cotisations de chaque salarié ou sont issues de l'intéressement.
- **Le choix des placements** : actions et autres titres publics ou privés par les salariés.

- **La possibilité d'emprunt accordée par l'entreprise** : les salariés conservent les avantages fiscaux si l'emprunt est destiné à certains types de dépenses : l'achat d'une résidence principale, des frais médicaux, des études.
- **Âge flexible de départ à la retraite** : le salarié touche le capital accumulé sur son compte au moment du départ de l'entreprise, et ce, quel que soit son âge. Cela dit, s'il est âgé de 59,5 ans ou plus, il bénéficie d'une imposition favorable sur le capital. S'il est plus jeune, la somme reçue est imposable.

Selon Turner (2007), la transition vers des régimes à cotisations définies semble jouer un rôle dans le choix des salariés de repousser le départ à la retraite. « Le gouvernement fédéral a adopté des mesures qui encouragent le remplacement des régimes à prestations définies par des dispositifs à cotisations définies. Ces mesures influencent - peut-être involontairement - l'âge de départ à la retraite. [...] La tendance au remplacement des régimes à prestations définies par les plans 401(k) pourrait expliquer pourquoi les comportements de la main-d'œuvre vieillissante ont changé dans la dernière période [...]. Durant la dernière récession, les hommes et les femmes relativement âgés se sont maintenus ou sont entrés sur le marché du travail dans des proportions jamais observées auparavant. La baisse de la valeur de l'épargne détenue par les salariés sous forme d'actifs financiers accumulés dans les plans 401(k), due à la chute des valeurs sur les marchés financiers, suggère que les pertes subies en matière d'épargne-retraite ont joué un rôle majeur dans la participation accrue au marché du travail. » (Turner, 2007 : 142).

I.3. Les autres caractéristiques des régimes de retraites américaines

I.3.1. L'âge de départ à la retraite

L'âge normal de départ à la retraite aux États-Unis était de 65 ans. Cela dit, la réforme de 1983 a reporté l'âge normal de départ à la retraite de 65 ans en 2000 à 66 ans en 2005 et à 67 ans en 2022.

Le départ anticipé engendre des décotes : « Pour un départ anticipé jusqu'à 36 mois par rapport à l'âge normal de la retraite, les prestations sont réduites de 5/9 d'un pourcent par mois (soit 0,56 %). Pour un départ anticipé excédant 36 mois par rapport à l'âge normal, les prestations du régime de base sont réduites de 5/12 d'un pourcent par mois

(soit 0,42 %). Quand l'âge normal de la retraite aura atteint 67 ans, le salarié partant à la retraite à 62 ans subira ainsi une réduction de sa pension de 0,56 % pendant trois ans à laquelle s'ajoute une réduction de 0,42 % pendant deux ans. Les prestations touchées à l'âge de 62 ans représenteront ainsi 70 % de la pension perçue par un retraité qui, lui, liquiderait ses droits à l'âge de 67 ans, soit $70 = 100 - (36 \times 5/9) - (24 \times 5/12)$. » (Turner, 2007 : 140).

Par contre, pour ceux qui choisissent de se maintenir en emploi et de retarder leur départ à la retraite, les prestations augmentent : « En 1977, le bonus pour un départ reporté - 1 % par an - a été augmenté à 3 %. En 1999, chaque année supplémentaire au travail rapporte un bonus de 5,5 % de la pension; ce bonus augmentera jusqu'à atteindre 8 % en 2008. » (Turner, 2007 : 140).

I.3.2. L'importance de Medicare

Medicare est le système national d'assurance maladie réservé aux travailleurs âgés de 65 ans et plus. Selon Turner (2007), l'absence aux États-Unis d'un système d'assurance maladie pour les salariés moins âgés peut jouer un rôle dans la prolongation des carrières professionnelles jusqu'à l'âge d'éligibilité à Medicare. Il est important de préciser que la majorité des employeurs n'offrent pas d'assurance maladie pendant la retraite et la souscription à une assurance privée peut s'avérer très coûteuse pour les retraités et leurs familles.

De ce fait, Medicare joue un rôle important dans la décision de départ ou de maintien des salariés vieillissants en emploi. L'étude de Boyle et Lahey (2007) portant sur les politiques de retraite et les systèmes de santé universels le démontre assez bien. En effet, les résultats de l'étude confirment que les salariés vieillissants ont tendance à arrêter de travailler ou à passer du temps plein à temps partiel quand ils ont accès à une assurance maladie qui n'est pas liée à l'emploi. Les deux auteures développent la thèse selon laquelle l'absence d'un système national d'assurance maladie aux États-Unis explique pourquoi les taux d'emploi des travailleurs vieillissants de moins de 65 ans sont supérieurs à ceux de leurs homologues dans les pays disposant d'un système national d'assurance maladie. Selon elles, les récents projets de réforme visant à offrir une

couverture médicale universelle pourraient avoir des incidences notables sur le marché du travail.

Pour d'autres chercheurs (cités par Turner (2007)) la politique des retraites est aussi une politique de la santé. Turner (2007) explique : « Tout effort entrepris pour faire reculer l'âge de départ à la retraite et pour inciter les salariés à rester volontairement plus longtemps au travail présuppose qu'existe la possibilité de leur procurer une assurance maladie qui n'incombe pas aux employeurs, étant donné le coût élevé de la couverture maladie d'un salarié âgé. Il est proposé de faire de Medicare le premier financeur de l'assurance maladie, au lieu d'en être le second. Actuellement, les frais de santé sont d'abord payés par l'assurance maladie fournie par les employeurs pour les salariés âgés de 65 ans et plus. Un tel changement diminuerait le coût du recrutement des seniors en réduisant sensiblement les coûts de l'assurance maladie à la charge de l'employeur. Les employeurs, soulagés par la participation des contribuables au financement de l'assurance maladie des seniors, pourraient alors augmenter les salaires et offrir des horaires attractifs à leurs salariés âgés. » (Turner, 2007 : 143).

II. Le fonctionnement et les réformes du système de retraite aux États-Unis

II.1. Le fonctionnement institutionnel du système

Plusieurs acteurs sont concernés quand il s'agit de prendre les décisions au sujet des régimes de retraite. Cependant, il importe de noter que ni les syndicats de travailleurs ni le patronat ne participent formellement aux décisions sur l'assurance sociale et ils ne jouent aucun rôle dans la gestion du système (Aproberts, 2003).

En ce qui concerne le régime de base, les décisions sont prises par le Congrès national. Les projets de loi concernant l'ensemble de la sécurité sociale (Social Security) passent devant les deux commissions parlementaires chargées de la préparation des lois fiscales avant qu'elles ne soient soumises au vote : l'un de la Chambre des Représentants (Committee on Ways and Means) et l'autre du Sénat (Senate Committee on Finance). Bien que le Congrès détienne le pouvoir décisionnel, certains parlementaires membres de

ces comités sont de véritables experts en matière de protection sociale et leur avis influencent fortement les décisions (Aproberts, 2003).

Le président des États-Unis joue un rôle de catalyseur du processus législatif surtout en temps de crise. En revanche, l'Administration de la sécurité sociale (Social Security Administration) est l'organisme principal assurant la gestion de la sécurité sociale depuis 1936, date de sa création. Le Social Security Advisory Board (SSAB) a quant à lui été créé en 1996 et est mandaté de conseiller le Commissionnaire de la SSA, le Président et le Congrès sur les dispositifs de la sécurité sociale. C'est un organisme bipartite composé de sept représentants démocrates et républicains, nommés par le président et des parlementaires (COR, 2009).

Deux autres organismes, l'Office of Management and Budget (OMB) et le Government Accountability Office (GAO) assurent le suivi régulier des comptes et des projections des dépenses publiques fédérales. Le contrôle, essentiellement fiscal, des régimes privés est fait par l'État fédéral. « L'État impose par exemple un certain montant de réserves pour s'assurer de la solvabilité de ces régimes. Ce principe a été renforcé par la loi ERISA de 1974, qui en sus de protéger les droits des affiliés en énonçant un certain nombre d'exigences en termes de transparence et bonne gestion des fonds, a établi une caisse publique nationale de réassurance garantissant en partie les prestations dues par les entreprises en faillite. » (COR, 2009 : 10)

Enfin, les groupes de réflexion, appelés *think tanks* (Cato Institute, Heritage Foundation, American Enterprise), les groupes d'influence (*lobbies*) et les agences de l'administration habilitées à gérer et à informer sur le système (PBGC) jouent également un rôle important dans le processus de décision. Ainsi, les *think tanks* peuvent conseiller le président et leur avis pèse sur ces décisions. Quant aux syndicats et au patronat qui, rappelons-le, sont exclus du processus de décision, les *lobbies* leur offrent une possibilité d'action certes informelle mais qui peut changer le cours des choses. De plus, il existe une autre pratique de la politique américaine qui consiste en la formation de « conseils consultatifs de citoyens » (*citizen's advisory councils*) dans le but de débattre et de proposer des réformes (COR, 2009).

II.2. Les principales réformes passées

II.2.1. La Loi ERISA (Employee Retirement Income Security Act) de 1974

Avant les années 70, les régimes de retraite et les plans d'épargne étaient régulièrement suivis et contrôlés par l'État fédéral. Ce contrôle était essentiellement fiscal étant donné que les régimes professionnels de retraite et d'épargne bénéficiaient d'exemptions fiscales. L'État fédéral avait donc le droit d'imposer des normes et d'exiger que les régimes aient des réserves. En 1974, les parlementaires ont voté une loi sur la sécurité des revenus de retraite des salariés intitulée ERISA (Employee Retirement Income Security Act). Le but était d'agir sur l'insuffisance des réserves de certains régimes et contre l'insécurité des droits des salariés (Aproberts, 2003).

Cette loi a modifié profondément le fonctionnement du système de retraite par capitalisation aux États-Unis. Elle est intervenue après la faillite de l'entreprise du secteur automobile Studebaker en 1963, qui a spolié des milliers de salariés. La loi ERISA a « exigé des employeurs du secteur privé des règles strictes de financement des pensions et a renforcé le rôle des institutions de contrôle des fonds de pension dans le but de protéger l'épargne retraite des salariés américains » (Sauviat, 2003 : 1). Ce resserrement des politiques de financement des régimes a donné lieu à la création d'une agence publique nationale de réassurance, la Pension Benefits Guaranty Corporation (PBGC). Cette agence permet de pallier les défaillances des employeurs du secteur privé en cas de problème et garantit, jusqu'à une certaine limite, les prestations dues par les entreprises en faillite ou en graves difficultés financières (Aproberts, 2003).

II.2.2. La réforme du régime de base de 1983

Cette réforme est la plus importante du système de retraite des années 80. Elle a été signée par le président Reagan et a coïncidé avec un moment critique dans l'histoire du financement du régime de retraite de base. En effet, durant les années 70, l'indexation des prestations était basée sur le taux d'inflation. Après avoir tenté de stabiliser le système à cette époque-là, on a assisté à un dérapage des dépenses ayant conduit à l'épuisement des réserves. « En 1982 les réserves ne représentaient que 10 semaines de dépenses, et au début 1983 que 5 semaines. La presse annonçait la “ faillite ” prochaine de la Sécurité

sociale et le Président et ses partisans au sein du parti républicain proposaient de réduire de façon drastique les pensions. Dans l'immédiat, ils ont réussi tout au plus à retarder l'augmentation annuelle des pensions pour rattraper le coût de la vie de six mois. » (Aproberts, 2003 : 9).

Les principales mesures votées par la réforme de 1983 étaient (COR, 2009) :

- Augmenter immédiatement les cotisations au-delà des besoins courants en financement du régime.
- Réduire progressivement des pensions liquidées avant l'âge de la retraite à taux plein et relever progressivement l'âge de la retraite.
- Indexer les prestations sur la plus basse de deux références du coût de la vie.
- Instaurer un impôt sur les pensions jusqu'alors exemptées. Ce taux d'imposition est moindre comparé aux autres types de revenus. Les recettes de cet impôt sont reversées au régime de base et à Medicare, l'assurance médicale publique pour les personnes âgées de 65 et plus et les bénéficiaires de pensions d'invalidité (Aproberts, 2003).

Ces dispositions ont eu un effet bénéfique pour le régime de base. Ainsi, le relèvement des taux de cotisation a amélioré la situation financière du régime. Les réserves du régime ont été reconstituées. En 2001, les réserves étaient équivalentes à environ 2,5 fois les dépenses de l'année. Le taux de cotisation global (part des employeurs et des employés) est passé de 10,8 % en 1983 à 12,4 % en 1990. Il n'a pas été révisé depuis car les projections prévoyaient que ce taux permettrait de faire face à l'augmentation future des dépenses du régime compte tenu des départs en retraite de la génération nombreuse du baby boom. Le financement du régime devait être assuré avec le taux de 12,4 % jusqu'en 2058. Or, actuellement, les actuaires de la SSA prévoient l'épuisement des réserves vers 2040 (Aproberts, 2003).

La réduction progressive des pensions a aussi été le point culminant de cette réforme car elle touchait à l'âge de départ à la retraite. En effet, l'âge de la retraite à taux plein, ou ce que les Américains appellent l'âge « normal », est de 65 ans depuis 1935. Or, depuis 1961, les affiliés peuvent liquider leur pension dès l'âge de 62 ans en subissant une décote de 5/9 de pour cent par mois d'anticipation par rapport à l'âge « normal » (soit

6,67 % par année entière d'anticipation). « La décote maximale, pour un affilié liquidant sa pension lorsqu'il vient d'avoir 62 ans, est de 20 %. En dépit de cette réduction, une majorité des bénéficiaires actuels du régime - 71 % en 2001 - a liquidé ses droits avant 65 ans. » (Aproberts, 2003 : 10)

La réforme de 1983 a prévu, selon un calendrier établi, des changements importants du calcul des pensions selon l'âge de liquidation. Elle est entrée en vigueur en 1990 et ne s'achèvera qu'en 2022. Ainsi, il a été prévu que les majorations pour les employés retardant la liquidation de leurs droits au-delà de l'âge de la retraite à taux plein, avec toutefois un plafond à l'âge de 70 ans, doivent être mises en place entre 1990 et 2009. Ensuite, le relèvement de l'âge de la retraite à taux plein a commencé en 2000 pour les nouveaux bénéficiaires atteignant l'âge de 62 ans cette année-là, pour ne s'achever qu'en 2022. Si le calendrier prévu est respecté, cet âge sera de 67 ans en 2022 (Aproberts, 2003).

L'âge d'ouverture des droits reste donc inchangé (62 ans) alors que l'âge du taux plein augmentera. Cette réforme fait donc disparaître la notion d'âge « normal » de la retraite laissant ainsi la place à une fourchette d'âges de liquidation entre 62 ans et 70 ans. Ce relèvement d'âge est bien entendu accompagné d'une augmentation des prestations pour ceux qui voudraient retarder la liquidation de leurs droits.

II.2.3. Le Pension Protection Act de 2006

Le président Bush a signé le Pension Protection Act en août 2006. Cette loi renforce la protection des régimes des retraites et de leurs participants, la responsabilité des employeurs et la promotion de l'épargne individuelle. Concrètement, elle oblige les employeurs à mieux provisionner les plans de pension à prestations définies et prévoit que les plans à contributions définies bénéficient d'office à tous les salariés d'une entreprise. Enfin, cette loi prévoit également l'augmentation des primes d'assurance garantie de la PBGC (TIAA-CREF, 2006).

II.2.4. Le Worker, Retiree and Employer Recovery Act de 2008

Ce texte de loi prévoit un certain nombre de mécanismes d'ajustement et de flexibilité pour atténuer l'impact de la crise économique sur les plans d'épargne retraite,

suspendant par exemple l'obligation de retrait minimum sur le compte d'épargne retraite pour les personnes âgées de 70 ans et demi et plus. D'autres mécanismes concernent le soutien des plans d'épargne retraite les plus en difficulté (COR, 2009).

II.2.5. L'American Recovery and Reinvestment Act de 2009

L'American Recovery and Reinvestment Act (ou le *stimulus package*) a été signé par le président Obama le 17 février 2009. Ce plan prévoit 787 milliards de dollars d'investissements divers mais seulement deux mesures concernent la sécurité sociale : « un fonds de 500 M USD pour la construction d'un nouveau central informatique et 500 M USD pour le traitement des dossiers de demande de liquidation de pensions de retraite et d'indemnités de prévoyance (OASDI) » (COR, 2009 : 9).

II.3. Les réformes envisageables

Le fonctionnement du système de retraite est régulièrement sujet à des débats et à des critiques. Ces dernières portent souvent sur la faillite imminente du régime car il est géré par répartition. Selon Sauviat (2003), cette campagne idéologique est orchestrée par plusieurs *think tanks* conservateurs (Cato Institute, Heritage Foundation, American Enterprise) ainsi que par l'industrie financière et vise à discréditer le régime en proclamant sa banqueroute prochaine. Le débat porte alors sur la question du renforcement ou non de la « privatisation » du système au moyen d'une réduction des pensions du régime de base et de l'établissement systématique de comptes individuels d'épargne. « Pour certains leaders politiques, le régime de base ne devrait de fait pas être destiné à fournir un revenu satisfaisant mais à être complété par les revenus provenant des régimes professionnels ou de l'épargne individuelle. À l'inverse, certains préconisent la combinaison d'un relèvement des cotisations et d'un recul de l'âge de départ à la retraite à taux plein afin de faire face à l'augmentation future des dépenses. » (COR, 2009 : 6)

Pourtant, la situation financière est loin d'être aussi préoccupante que le prétendent les critiques. Ainsi, selon les projections, les prestations versées ne deviendraient supérieures aux cotisations reçues qu'en 2016 et les réserves accumulées ne seraient épuisées qu'en 2041 (Sauviat, 2003).

Au cours du mandat du président Bush, il y a eu une tentative de privatisation partielle par la création des comptes personnels de capitalisation sur une base volontaire, à partir d'une fraction des cotisations actuelles. Le président avait refusé d'augmenter les cotisations pour faire face au déséquilibre financier à venir. Mais face au tollé que cette décision a provoqué auprès de la principale association de retraités américains l'AARP (American Association of Retired Persons) ainsi que chez les démocrates au Congrès et chez les syndicats, le président Bush n'a jamais pu faire adopter en 2005-2006 par sa majorité républicaine son projet de réforme.

Durant sa campagne électorale, le président Obama s'est déclaré opposé à la « privatisation » de la Sécurité sociale. « Pour les sociétés proposant un fonds de pension à leurs salariés, le Président préconise l'inscription automatique de tous les salariés. Pour les entreprises sans fonds de retraite, il prône l'ouverture obligatoire de comptes individuels d'épargne-retraite avec précompte sur salaire automatique (*direct deposit IRA account*). Le programme Obama prévoyait également un abondement de 1 000 dollars pour chaque famille dont les revenus annuels s'élèvent à moins de 75 000 dollars à partir du même montant économisé. » (COR, 2009 : 7)

Pourtant, depuis le début de son mandat, le président Obama s'est consacré presque exclusivement à l'American Recovery and Reinvestment Act de 2009 au sein duquel il existe seulement deux mesures pour la sécurité sociale (voir *supra*). Par contre, le président Obama est en faveur d'un moratoire sur les pénalités financières imposées aux travailleurs utilisant leur compte d'épargne retraite avant d'avoir atteint le taux plein, et ce, pour faire face aux répercussions de la crise économique. Cette position a été critiquée par certains car elle ne prenait pas en compte les risques que de tels comportements engendreraient à long terme (COR, 2009).

C'est l'avenir qui nous dira comment le système de retraite va être remanié sous cette présidence et dans quelles proportions cela sera favorable au prolongement ou au raccourcissement des carrières professionnelles.

III. Les politiques publiques en faveur des travailleurs âgés

III.1. La loi sur la discrimination en emploi

Selon Neumark (2008), les recherches effectuées sur la discrimination selon l'âge aux États-Unis sont parvenues à trois conclusions : « Premièrement, il existe des stéréotypes négatifs relatifs aux seniors pouvant affecter les décisions d'embauche, de promotion et de formation. Deuxièmement, le taux de chômage plus élevé de ces travailleurs et leur durée de chômage plus longue signalent un problème spécifique de retour à l'emploi. Troisièmement, dans la majorité des cas, les postes nouvellement créés comportent des limites d'âge. » (Neumark, 2008 : 2)

Pourtant, la législation américaine a depuis 1967 promulgué une loi réprimant la discrimination fondée sur l'âge dans le monde du travail (Age Discrimination in Employment Act (ADEA)). Cette loi s'est inspirée de la tradition des droits civils (Civil Rights Act de 1964) et plus particulièrement de la lutte contre la discrimination raciale. Elle interdit toutes les décisions et les actions fondées sur l'âge dans le monde du travail, la publicité discriminatoire, les représailles contre les personnes qui cherchent à appliquer cette loi, etc. (Eglit, 2007). L'interdiction fondamentale du texte de loi est la suivante : « L'employeur enfreint la loi s'il : n'embauche pas, refuse d'embaucher, congédie un individu ou opère tout autre une forme de discrimination à l'égard d'un individu en termes de rémunération, de contrat de travail, de conditions de travail ou de privilèges de l'emploi en raison de l'âge de cet individu; limite, distingue ou classe ses salariés de toute manière revenant à priver ou à tendre à priver tout individu d'opportunités d'emploi ou à nuire d'une autre manière à sa situation de salarié, du fait de l'âge de cet individu [...]. » (United States Code, Labor, 29 USC, Section 623(a) cité par Eglit (2007)). L'ADEA considère comme illégales toutes les discriminations dans l'emploi fondées sur l'âge élevé (40 ans et plus), celles relatives à l'embauche et celles relatives au licenciement ou à la mise à la retraite (Guillemard, 2005). C'est la Commission pour l'égalité des chances à l'embauche (Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)) qui est chargée de l'application de cette loi.

Le constat après la promulgation de l'ADEA demeure mitigé. D'un côté, les limites d'âge pour les postes offerts ont été éliminées mais la durée de chômage des travailleurs

âgés est encore assez élevée. De plus, une étude récente (Gordon, Arvey, 2004, cité par Neumark, 2008) confirme que les stéréotypes négatifs concernant les travailleurs vieillissants ont diminué, et ce, grâce à un meilleur rendement des travailleurs âgés et à la politique de l'EEOC; mais il paraît que d'autres travaux ne confirment pas ce recul (Neumark, 2008). Quant à la discrimination à l'embauche, une autre étude (Hutchens (1986) cité par Neumark, 2008) a montré que les travailleurs vieillissants fraîchement engagés évoluaient dans un plus petit nombre de secteurs d'activité et de postes de travail que les jeunes salariés ou les travailleurs plus âgés en général. Cela relèverait selon l'auteur d'une discrimination (Neumark, 2008). Enfin, Guillemard (2005) souligne que l'appréciation de la discrimination liée à l'âge ne s'intéresse qu'au préjudice individuel subi par la victime. L'ADEA ne s'attaque pas aux mécanismes du marché conduisant les entreprises à préférer les jeunes travailleurs aux plus âgés. Pire encore, elle peut faire naître des stratégies de dissimulation d'inégal traitement selon l'âge. « Le cadre d'action créé par l'ADEA n'offre ni le réseau de motifs suffisants pour défendre une culture du droit au travail à tout âge, comme dans le modèle scandinave, ni celui qui pourrait fonder une culture du droit à la sortie précoce, comme dans le modèle continental, ni même les principes d'une culture du devoir d'activité associé à un droit d'accompagnement au maintien dans l'emploi, comme dans le cas japonais. » (Guillemard, 2005 : 96).

III.2. La suppression de la retraite obligatoire

En 1978, des modifications de l'ADEA ont supprimé pour la plupart des métiers l'obligation de départ à la retraite pour les personnes de moins de 70 ans et en 1986, de nouvelles modifications ont supprimé toute obligation de retraite liée à l'âge dans la plupart des professions (Turner, 2007). Cela dit, un âge de départ obligatoire à la retraite touche encore quelques professions, tels les pilotes des compagnies aériennes commerciales.

Au-delà de sa contribution à la prolongation des carrières professionnelles, cette réforme a permis de montrer aux personnes vieillissantes qu'il était socialement acceptable de travailler à un âge avancé. Elle a renforcé l'autonomie des travailleurs âgés quant au choix de l'âge de départ à la retraite.

Du côté des employeurs, on remarque également un changement d'attitude car ceux qui souhaitaient voir partir les plus âgés étaient contraints d'augmenter les prestations de retraite complémentaires. Ce changement se remarque indirectement dans le remplacement progressif par les employeurs des régimes à prestations définies par les régimes à cotisations définies. « Les régimes à prestations définies comportent généralement des éléments qui incitent à partir en retraite à un certain âge. Les régimes à cotisations définies sont neutres quant à l'âge de départ à la retraite. Ils peuvent toutefois affecter la décision et rendre imprévisible le moment du départ à cause de l'effet des fluctuations des marchés du capital sur la valeur de l'épargne-retraite. » (Turner, 2007 : 143).

III.3. La retraite progressive

La retraite progressive prend une dimension particulière aux États-Unis notamment à cause des nombreux obstacles qui en contrent le bon fonctionnement.

Selon Turner (2007), 80 % environ des salariés vieillissants travaillent dans des établissements qui proposent une retraite progressive, mais les conditions pour en bénéficier semblent ne pas les concerner tous. Apparemment, « des problèmes juridiques émergent quand l'assurance maladie est étendue aux salariés en retraite progressive non pas dans le cadre d'un projet formalisé mais dans des circonstances particulières, par exemple quand l'employeur cherche à retenir tel salarié en lui proposant un temps partiel à la place du temps plein. Cette proposition contrevient notamment aux règles de non-discrimination édictées par les services des impôts (Internal Revenue Service, (IRS)) et soulève la question de savoir si la couverture maladie des seniors travaillant à temps partiel profite essentiellement aux personnes touchant des salaires élevés. Les employeurs ont d'autant plus facilement recours à des accords de retraite progressive qu'ils obligent les salariés à fixer la date de leur départ définitif à la retraite. Ces dispositifs agissent alors comme un outil de planification du renouvellement de la main-d'œuvre. » (Turner, 2007 : 144).

De plus, même si personne ou presque ne paraît s'opposer au principe de la retraite progressive, les salariés ne semblent pas trouver très attrayantes les propositions des employeurs.

III.4. Le cumul emploi-retraite

La loi de 2000 intitulée Senior Citizen's Freedom to Work Act (Loi sur la liberté de travailler pour les citoyens seniors) a apporté des changements majeurs dans le dispositif de cumul emploi-retraite.

En effet, à l'instauration du régime de base, les bénéficiaires de pensions de retraite ne pouvaient percevoir un quelconque salaire d'un emploi couvert par le régime sans que leur pension soit supprimée. Selon le gouvernement de l'époque, cela favorisait la lutte contre le chômage. L'opinion publique de l'époque était également favorable à l'idée de laisser l'emploi aux plus jeunes et de se retirer complètement du marché du travail au moment de la retraite.

Toutefois, en 1939, les bénéficiaires ont été autorisés à gagner une somme inférieure à un cinquième du salaire moyen tout en percevant une pension. De ce fait, l'interdiction de cumuler pension et salaire s'est transformée en ce que l'Administration de la Sécurité sociale appelle le *earnings test* (condition de revenus du travail), homologue du *means test* (condition de ressources) (Aproberts, 2003).

La condition de revenus du travail a toujours été sujette à des critiques selon lesquelles cette condition pénaliserait les bénéficiaires qui gagnent des revenus du travail par rapport à ceux qui perçoivent des revenus de la propriété. « Le mouvement syndical a toujours défendu la condition de revenus du travail en arguant que son abolition créerait une pression à la baisse des salaires parce que les personnes âgées qui perçoivent une pension pourraient concurrencer les travailleurs plus jeunes en acceptant une rémunération inférieure au taux standard. » (Aproberts, 2003 : 12)

Les règles du cumul emploi-retraite se sont néanmoins assouplies avec le temps. En 1978, elles sont devenues plus avantageuses pour les bénéficiaires de pensions ayant dépassé l'âge normal de la retraite de 65 ans que pour les bénéficiaires plus jeunes. Plus tard, en 1983, l'âge à partir duquel les retraités ne sont pas sujets à une restriction de cumul a été abaissé de 72 à 70 ans. Présentement, il n'y a plus de restriction du cumul emploi-retraite à partir de l'âge normal de la retraite qui est de 66 ans (Turner, 2007).

III.4. Les emplois post-carrières

Le cumul de l'emploi et de la retraite a favorisé l'émergence des emplois post-carrières de diverses formes : le travail à temps partiel, le travail indépendant, l'emploi « transitionnel » ou le *bridge job* (littéralement « emploi-pont ») entre l'emploi et le retrait définitif du marché du travail. Ce type d'emploi a connu un essor dans les années 80 quand les autorités publiques ont décidé de repousser progressivement l'âge de la prise de retraite.

Si l'on considère l'emploi à temps partiel, on remarquera qu'en 1997, 11 % de la main-d'œuvre masculine âgée de 25 à 54 ans travaillaient à temps partiel. Cette proportion passe à 17 % pour les 55-64 ans et à 51 % pour les plus de 65 ans dans les années 2000. Pour les femmes, les taux sont de 28 % pour les 25-54 ans, 33 % pour les 55-64 ans et 66 % pour les plus de 65 ans (Lesemann et Beausoleil, 2004). La flexibilité du temps partiel semble séduire les femmes plus que les hommes. Cependant, il importe de signaler que, bien souvent, les emplois à temps partiel sont dépourvus d'avantages sociaux. Ainsi, un certain nombre d'heures de travail par semaine est exigé pour pouvoir participer à un plan d'assurance santé d'entreprise.

En ce qui concerne l'emploi indépendant (*self-employment*), on constate également une croissance avec l'âge : « 8 % des hommes de 25-54 ans, 14 % des hommes de 60-64 ans et 23 % des hommes de plus de 65 ans sont des travailleurs indépendants. Chez les femmes, les pourcentages sont respectivement de 6 %, 9 % et 15 % (ces chiffres excluent les propriétaires d'entreprises, même si elles n'ont pas d'employés) » (Lesemann et Beausoleil, 2004 : 15). L'augmentation de ce taux avec l'âge s'explique par le fait que les travailleurs qui ont été indépendants tout au long de leur carrière se retirent du marché du travail plus tardivement que les travailleurs salariés, mais aussi parce que certains travailleurs salariés âgés deviennent des travailleurs indépendants lorsqu'ils quittent le salariat (Lesemann et Beausoleil, 2004). C'est entre autres parce qu'ils cherchent à se donner plus de flexibilité dans l'organisation de leurs horaires et de leur temps de travail total que plusieurs salariés passent au travail indépendant en fin de carrière, au Canada du moins (Tremblay et Genin, 2009).

Et, enfin, pour les *bridge jobs*, ce sont entre 30 % et 35 % des hommes et entre 45 % et 60 % des femmes qui y ont recouru dans les années 90. La caractéristique des *bridge jobs* est qu'ils impliquent souvent une certaine déqualification et une réduction salariale pour près des trois quarts des travailleurs et durent environ deux ans pour la majorité d'entre eux. De plus, « ces emplois relèvent de l'initiative du travailleur de se trouver lui-même un emploi ou de s'en créer un, et ne sont pas le résultat de programmes de retrait progressif de la part d'employeurs qui souhaiteraient retenir les compétences et l'expertise de certains travailleurs » (Lesemann et Beausoleil, 2004 : 16).

Étant donnant la forte différenciation sociale existant entre les itinéraires d'emploi « post-carrière », Lesemann et Beausoleil (2004) ont regroupé en trois catégories les travailleurs ayant recours à ce type d'emploi, soit les « précaires », les « compétitifs » et les « protégés ». Pour chacun de ces ensembles, les facteurs de ressources financières, de scolarité et de type de carrière professionnelle dessinent des rapports à l'emploi « post-carrière » très distincts.

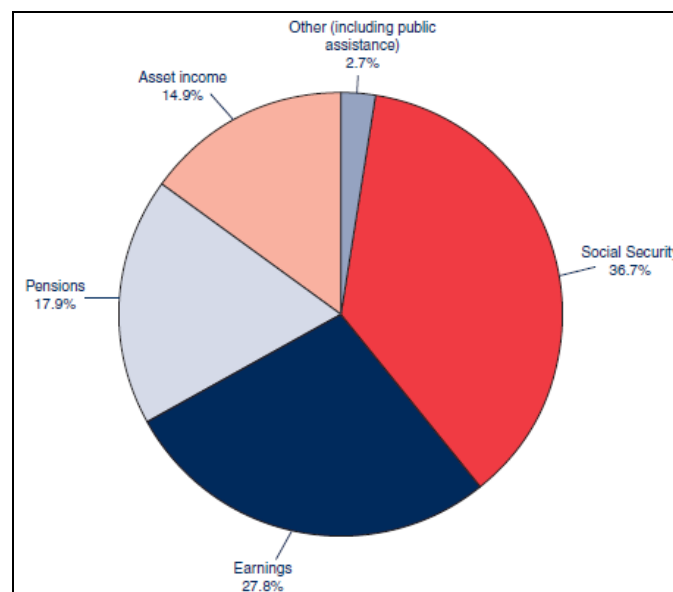
Ainsi, Lesemann et Beausoleil (2004) expliquent que « pour les premiers, très majoritaires, il s'agit d'un retour à l'emploi “obligé”, dans des conditions encore plus défavorables que celles que les travailleurs concernés ont connues durant leur vie active. Pour les seconds, les avantages matériels et symboliques qu'ils ont connus durant leur carrière tendent à se cumuler, ce qui les amène à trouver dans leur emploi “post-carrière” non seulement des revenus importants, mais beaucoup de sens et de satisfaction. Pour les derniers, les conditions de travail particulièrement favorables au plan de la protection sociale, dont ils ont pu bénéficier et dont ils vont pouvoir continuer à bénéficier une fois arrivés au terme de leur carrière, tendent à les écarter de l'emploi “post-carrière”, malgré le haut niveau de scolarité et de compétences généralement considéré comme un gage de retour à l'emploi, une fois la carrière achevée. » (Lesemann et Beausoleil, 2004 : 32)

IV. Le niveau de vie des travailleurs âgés américains

IV.1. La répartition des revenus et le taux de pauvreté

Le régime public de base est indexé sur le coût de la vie depuis 1975. Il constitue la plus importante source de revenu pour les ménages âgés (dont l'un des membres est âgé de 65 ans ou plus).

Le taux moyen de remplacement du salaire offert par ce régime était de 36,7 % en 2006. Pour cela, les Américains complètent en général leur retraite publique soit par des régimes d'épargne retraite d'entreprise, soit par des plans individuels d'épargne retraite. Les revenus de travail constituent la seconde source de revenu avec 27,8 % en 2006.

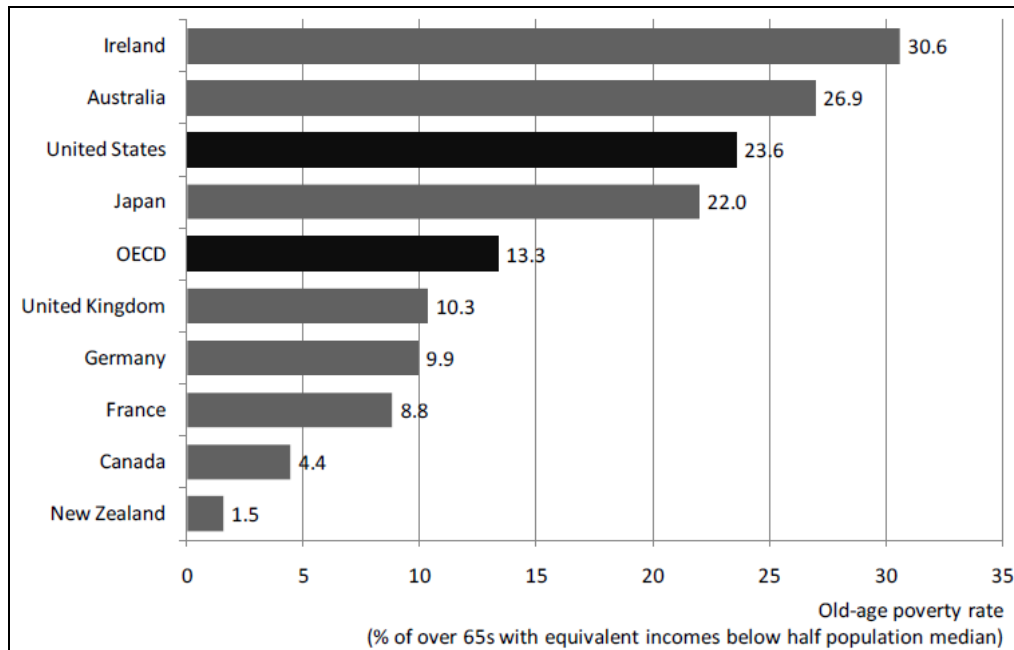


Graphique 1⁴⁴ : Les parts du revenu global par source, 2006

Cependant, des disparités existent entre les travailleurs âgés les plus pauvres et les plus aisés. Ainsi, « la pension correspondant au salaire moyen (2 680 dollars) s'élève à 915 dollars. Les disparités sont considérables suivant le niveau de revenu : la *social security* représente 92 % du revenu du quantile des personnes les plus modestes mais 21 % seulement du revenu du quantile le plus aisé de la population des 65 ans et plus. » (COR 2009 : 5)

44. Source : Income of aged chartbook, 2006, p. 16.

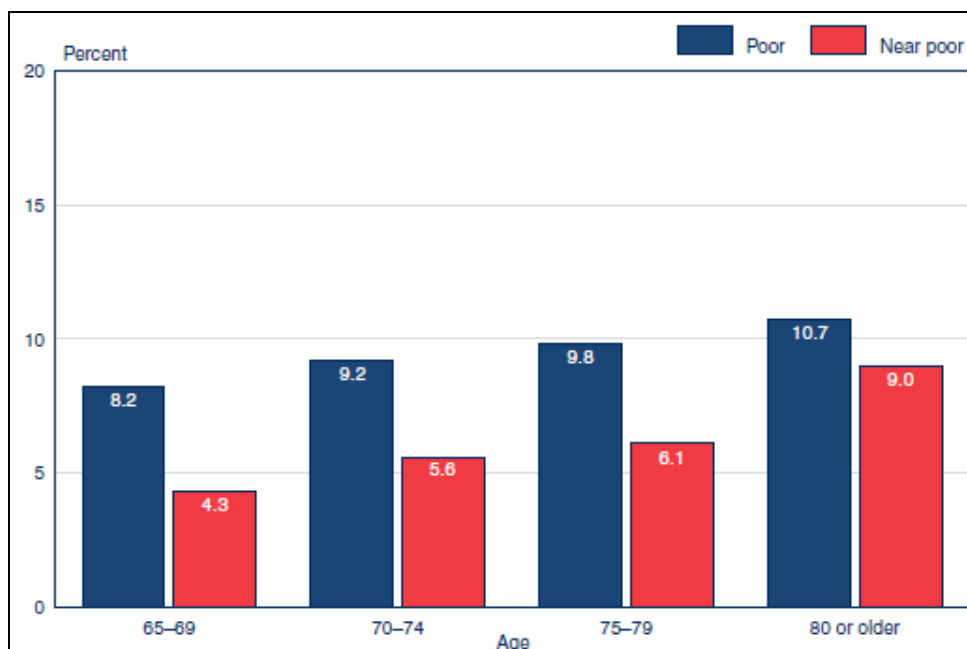
Par ailleurs, en ce qui concerne le taux de pauvreté, environ 24 % des 65 ans et plus aux États-Unis ont des revenus au-dessous du seuil de pauvreté établi par l'OCDE. Le risque élevé de pauvreté des plus âgés aux États-Unis est principalement dû au niveau relativement bas du filet de sécurité, qui est seulement de 18 % de revenus moyens (OCDE, 2009).



Graphique 2⁴⁵ : Taux de pauvreté des plus âgés au milieu des années 2000

Ce sont les personnes âgées de 80 ans et plus qui subissent le plus haut taux de pauvreté, comme le montre le graphique suivant :

45. Source : OCDE, 2009, p. 2.



Graphique 3⁴⁶ : Taux de pauvreté par âge en 2006

IV.2. Les travailleurs âgés américains face à la retraite

Il existe aux États-Unis une très forte culture du travail associée à une obligation civique faite à chaque citoyen de subvenir à ses propres besoins. Ainsi, le travail constitue le fondement de la liberté de l'individu (Lesemann et Beausoleil, 2004).

Lesemann et Beausoleil (2004) citent une multitude d'études montrant la volonté des travailleurs vieillissants de rester actifs au-delà de la retraite : « Une étude du National Institute of Aging (1993) indique que près de 75 % des préretraités de 51 à 61 ans déclarent vouloir continuer à travailler une fois retraités. Une autre étude, cette fois de l'American Association of Retired Persons (1998), indique que 80 % des baby-boomers déclarent avoir l'intention de travailler lorsqu'ils seront à la retraite (Rix, 2001). On mentionnera encore les résultats d'une étude récente menée pour l'AARP par Montenegro, Fisher et Remez (2002) qui ont interrogé 2 518 personnes de 45 à 74 ans (à noter toutefois que seuls 7 % des répondants ont entre 65 et 74 ans). Concernant spécifiquement la poursuite d'activité (questions auxquelles seules 1 455 personnes ont répondu), une majorité (69 %) a l'intention de travailler pendant les années de retraite : 34 % des répondants prévoient de travailler à temps partiel, par intérêt et par plaisir, 19 %

46. Source : Income of aged chartbook, 2006, p. 29.

aimeraient trouver un emploi à temps partiel par nécessité financière, 10 % désirent se lancer en affaires et 6 % envisagent de s'engager dans une nouvelle carrière. Si une proportion considérable prévoit donc de travailler après l'âge normal de la retraite, 29 % des répondants ne le désirent toutefois pas. » (Lesemann et Beausoleil, 2004 : 17).

	Prévoient de travailler	Travail à temps partiel pour le plaisir	Travail à temps partiel pour le revenu	Lancer son entreprise	Faire quelque chose d'autre	Ne pas travailler du tout
45-56 ans (n=1007)	71 %	35 %	18 %	11 %	7 %	28 %
57-64 ans (n=346)	67 %	28 %	24 %	9 %	6 %	29 %
65-74 ans (n=102)	58 %	36 %	13 %	16 %	3 %	36 %

Tableau 2⁴⁷ : Intentions de travail et de non-travail au cours des années de retraite

Soulignons que les raisons qui poussent les mieux nantis à continuer leur emploi sont essentiellement le plaisir et la satisfaction qu'ils tirent de leur travail. L'appréciation positive de leur emploi est la principale motivation de leur poursuite d'activité : « [...] les préoccupations non pécuniaires jouent un rôle très important dans la décision des travailleurs âgés de retourner au travail, mais nous n'avons jusqu'ici aucune indication précise quant à l'importance et au rôle de ces facteurs. Nous pensons que les politiques qui influencent le retour au travail d'un strict point de vue monétaire auront moins d'impact que celles qui viseraient à agir sur des facteurs non monétaires. » (Haider et Loughran (2001) cité par Lesemann et Beausoleil (2004))

Conclusion

Plusieurs facteurs structurels et institutionnels expliquent le fort taux d'emploi des salariés vieillissants aux États-Unis. En effet, au-delà de la prévalence d'une culture de responsabilisation individualiste du travail et de la prise en charge des revenus après le travail, on retrouve un cadre législatif souple et non contraignant pour les entreprises quant à l'assurance de retraites pour les employés. S'ajoutent à cela l'absence d'un

47. Source : Lesemann et Beausoleil, 2004, p. 18

système public universel de soins de santé et l'obligation des travailleurs d'assumer eux-mêmes les risques associés à la gestion de leur plan individuel de pension. Tout cela favorise l'essor des emplois « post-carrières » qui contribuent à augmenter les revenus des retraités composés essentiellement des revenus de la sécurité sociale. Par ailleurs, les réformes du système de santé envisagées actuellement pourraient réduire progressivement les conditions d'octroi et le montant des prestations (Lesemann et Beausoleil, 2004).

Bibliographie États-Unis

APROBERTS, L. (2003), *Le système de retraite des États-Unis*, Note réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites, Novembre 2003.

BOYLE, M.A. et J.N. LAHEY (2007), « Health Insurance and the Labor Supply Decisions of Older Workers : Evidence from the U.S. Department of Veterans Affairs », presented at the annual meetings of the Association of Public Policy Analysis and Management (APPAM).

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES (COR) (2009), *Le pilotage du système de retraite aux Etats-Unis*, Document n° 45. Réponses des missions économiques sur la base d'un questionnaire initié par la Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique (DGTPE), Service Economique de Washington DC, Etats-Unis. Février 2009. En ligne : <http://www.cor-retraites.fr/IMG/pdf/doc-1103.pdf> (date de consultation : 06/12/2009).

EGLIT, C.H. (2007), « L'âge dans le monde du travail aux États-Unis », *Retraite et société*, 2007/1, n° 51, p. 43-75.

GUILLEMARD, A.-M. (2005), « Politiques publiques et cultures de l'âge. Une perspective internationale », *Politix*, 2005/4, n° 72, p. 79-98.

INCOME OF THE AGED CHARTBOOK (2006), Social Security Administration Office of Retirement and Disability Policy, Office of Research, Evaluation, and Statistics. SSA Publication, N° 13-11727, October 2009.

LESEMANN, F. et J. BEAUSOLEIL (2004), « Les emplois « post-carrière » aux États-Unis : un bilan des connaissances », *Retraite et société*, 2004/2, n° 42, p. 9-43.

NEUMARK, D. (2008), « La discrimination à l'emploi des seniors aux États-Unis », 4 pages du Centre d'études de l'emploi (CEE), n°53 - avril 2008. En ligne : http://www.cee-recherche.fr/fr/connaissance_emploi/53-DiscriminationEmploi.pdf (date de consultation : 22/10/2009).

OCDE (2009), *United States : Highlights from OECD Pensions at a Glance*. En ligne : www.oecd.org/els/social/pensions/PAG (date de consultation: 21/09/2009).

SAUVIAT, C. (2003), « États-Unis : Les effets conjugués des faillites et de la baisse de la Bourse sur les régimes complémentaires de retraite par capitalisation », *Chronique Internationale de l'IRES*, n° 81 – mars 2003.

TEACHERS INSURANCE AND ANNUITY ASSOCIATION-COLLEGE RETIREMENT EQUITIES FUND (TIAA-CREF) (2006), *A guide to the key provisions of the Pension Protection Act of 2006*, New-York NY.

TREMBLAY, Diane-Gabrielle et Émilie GENIN (2009), « Aging, Economic Insecurity and Employment : which Measures would Encourage Older Workers to Stay Longer in the Labour Market? », *Studies in Social Justice*, vol. 3, n° 2, p. 173-189.

TURNER, J.A. (2007), « Travailler plus vieux, plus longtemps : les politiques d'emploi aux Etats-Unis », *Chronique internationale de l'IRES* - n° 109 - novembre 2007.