

**Note de présentation du dossier
sur l'articulation des questions d'emploi et de retraite
dans les réformes étrangères**

En introduction aux différents documents qui composent le dossier, la présente note récapitule les différents aspects traités relatifs aux liens entre retraite et emploi à l'étranger.

Dans une première partie, la note effectue un état des lieux de la situation de l'emploi des seniors en Europe et analyse la manière dont cette question est intégrée aux réformes des retraites. Dans une seconde partie, elle soulève quelques questions de fond sur les conditions d'amélioration de l'emploi des seniors. Elle traite aussi des incitations à poursuivre l'activité pour les salariés et à garder les seniors pour les entreprises.

La compréhension des réformes des retraites à l'étranger nécessite d'intégrer les caractéristiques propres à chaque pays en matière d'emploi.

En ce qui concerne le marché du travail, deux modèles sont habituellement opposés : le modèle anglo-saxon et le modèle continental européen. Le premier se distingue du second par une plus grande flexibilité des salaires, une moindre indemnisation du chômage et la préférence donnée à la négociation d'entreprise par rapport à celle de branche.

En Grande-Bretagne, le système de retraite par répartition est insuffisant pour assurer un bon niveau de pension et les personnes qui n'ont pu adhérer à des compléments par capitalisation – ou dégager une épargne suffisante – doivent travailler pour compléter leurs revenus. Ainsi près de 15 % des hommes de plus de 65 ans, âge légal de la retraite, travaillent encore.

Aux Etats-Unis, le régime de base relativement redistributif assure aux salariés un taux de remplacement rapidement décroissant avec le salaire qui nécessite pour beaucoup un complément (qui peut être assuré dans le cadre de l'entreprise et qui, sinon, renvoie à la capacité d'épargne individuelle). Cette situation conduit de nombreux retraités américains à travailler pour compléter leur pension.

Dans ces deux pays, il s'est corollairement développé un marché spécifique du travail des seniors. Ce modèle de protection sociale et d'organisation du marché du travail est très éloigné du modèle français. Ses enseignements pour les réformes françaises sont donc limités. Par ailleurs, le débat social, dans des deux pays, se pose logiquement et notamment pour ce qui concerne les retraités dans des termes assez différents de ceux du débat français.

Les pays de l'Europe continentale présentent certaines caractéristiques communes en ce qui concerne la régulation du marché du travail : rôle de la branche professionnelle dans la fixation des salaires, importance du droit du travail y compris dans les licenciements, indemnisation du chômage plus généreuse que dans le modèle anglo-saxon.

Certains autres clivages distinguent cependant les marchés du travail des différents pays de l'Europe continentale. Ils portent sur le travail des femmes, le système scolaire et le type de politique d'emploi. Le travail des femmes est encore moins courant dans les pays méditerranéens (Italie, Espagne). Il est au contraire encouragé par le temps partiel dans les pays de l'Europe du Nord. Les taux d'emploi et de chômage des jeunes sont très variables suivant les pays, certains ayant choisi la prolongation de la scolarité (Italie, France), d'autres l'insertion rapide (Pays-Bas, Finlande) ou la voie de la formation en alternance (Allemagne). Enfin, la Suède s'est distinguée depuis longtemps par une politique active de l'emploi qui lui assure un niveau limité de chômage. Ces différences conduisent à des taux d'emploi assez divers notamment pour les personnes de 55 à 64 ans où il peut varier du simple au double suivant les pays (*voir tableau ci-joint*).

Au delà de ces différences, depuis le début des années 1980, la plupart des pays d'Europe continentale, confrontés à un chômage massif, ont tenté d'y remédier en réduisant l'offre de travail par des mesures de retrait précoce d'activité. Au cours de cette période, la convergence a été plus grande dans la gestion de l'emploi des seniors que dans celle des jeunes. Au milieu des années 1990, le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans était de 30 % en Europe contre 51 % aux Etats Unis et 71 % au Japon.

Les modalités de retrait du marché du travail sont, cependant, variables d'un pays à l'autre et ne se limitent pas aux seniors. Les préretraites en sont une (FNE en France, VUT aux Pays-Bas). Certains pays (Pays-Bas, Allemagne) ont utilisé massivement les dispositifs d'invalidité pour écarter du marché du travail les personnes dont l'employabilité était la plus faible. D'autres pays offrent des garanties en termes d'indemnisation du chômage à partir d'un certain âge jusqu'à la retraite (France, Italie).

Dans certains pays, ces différents types de dispositifs coexistent et l'orientation des individus vers l'un ou l'autre des dispositifs résulte, alors, d'un arbitrage largement déterminé par le niveau d'indemnisation qui leur est accordé dans chacun d'entre eux. C'est ainsi qu'en France, la filière de l'invalidité, moins généreuse que le chômage indemnisé, a peu été utilisée dans la gestion du marché du travail. Récemment, en France, les congés de maladie en fin de carrière ont connu une hausse très sensible.

La remontée des taux d'emploi des seniors : un objectif maintenant partagé en Europe

Depuis le milieu des années 1990, il apparaît clairement qu'un faible taux d'emploi des seniors ne résout en rien les problèmes auxquels sont confrontés les système de retraites.

Cela a conduit à faire de l'emploi des seniors une priorité pour les politiques d'emploi et de retraite que conduisent les différents Etats-membres de l'Union européenne.

Cette orientation du sommet de Lisbonne de 2000, n'a cessé depuis d'être réaffirmée : l'objectif d'atteindre des taux d'emploi des 55-64 ans de 50 % en 2010 a été affiché au sommet de Stockholm de 2001 (*document 7.1*). Comme la politique des retraites, celle de l'emploi relève de la compétence des Etats-membres, mais elle est désormais entrée dans un processus de coordination ouverte qui s'appuie notamment sur l'échange de bonnes pratiques. Un rapport annuel sur les progrès accomplis en la matière est demandé à chaque Etat membre, la commission en effectuant une synthèse (*voir documents 7.3*). On constate que le taux d'emploi des 55-64 ans a progressé de 2 % entre 1997 et 2001 au niveau européen.

Deux pays de modèle « continental » caractérisés par un faible taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans ont cependant connu des évolutions beaucoup plus importantes que celle constatée en moyenne au sein de l'union européenne. Il s'agit des Pays-Bas et de la Finlande qui ont vu le taux d'emploi des 55 – 64 ans croître durant cette période respectivement de 8 % et de 10 %. Ceci justifie que l'on examine avec attention les actions qui y ont été menées (*document n°5*).

Aux Pays-Bas, les deux principaux dispositifs de retrait d'activité existants ont été aménagés. Le dispositif d'invalidité qui concernait une part très importante de la population a été rendu moins attractif. D'une part, les employeurs ont été plus impliqués dans sa gestion avec l'institution de bonus-malus, à l'instar de la branche des accidents du travail en France. D'autre part, les salariés ont été contraints à une recherche d'emploi plus active.

Ainsi la proportion d'adultes invalides est passée de 8 % en 1990 à 4 % en 2000. Le financement des dispositifs de préretraite VUT (*voluntary early retirement*) a été réorienté vers les fonds par capitalisation qui constituent une part importante des revenus des retraités : la poursuite de l'activité est donc encouragée par une augmentation significative des pensions en cas de prolongation du travail.

En Finlande, un programme d'action interministériel a été mis en place en 1997 avec les partenaires sociaux pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés. Ce programme comportait une intense campagne de communication (télévision, journaux,) sur le thème « L'expérience est une richesse nationale ». Des actions pour améliorer les conditions de travail ont été encouragées (adaptation des horaires et des postes de travail). Pour maintenir la pleine capacité productive des seniors, une priorité a été donnée à la formation professionnelle des plus de 45 ans. Parallèlement, des mesures incitatives à la poursuite de l'activité (bonification de retraite) ou désincitatives à sa cessation anticipée (diminution de la pension de chômage et recul de l'âge des préretraites individuelles). Ces mesures ont été prises dans le cadre d'un plan d'action adopté par l'Etat et les partenaires sociaux. Elles font l'objet d'un suivi et de réajustements annuels.

L'articulation entre la question de l'emploi des seniors et la réforme des retraites

L'exemple des pays étrangers montre qu'un niveau élevé d'emploi des seniors favorise les réformes des retraites. Sur les trois pays (Suède, Italie et Allemagne) dont les réformes ont été présentées à la séance du Conseil d'orientation des retraites du 5 décembre 2002, la Suède est le pays dont l'avenir du système de retraite paraît le plus assuré. Certes, un ratio démographique favorable et l'existence de réserves importantes ont contribué à cette situation favorable, mais l'âge moyen de cessation d'activité est de 63 ans en Suède contre 57 ans en Italie. Toutes choses égales par ailleurs, cette différence de 6 ans permet d'avoir soit un taux de cotisation inférieur d'environ 7 points pour un niveau de prestation donné soit une retraite supérieure d'environ 25 % pour un niveau de cotisation donné.

A l'inverse, les réformes récentes des systèmes de retraites allemand et italien ne sont pas suffisantes pour assurer l'équilibre des régimes et des financements complémentaires publics sont nécessaires. Ces deux pays n'arrivent pas, dans la conjoncture actuelle, à réduire leur chômage et à augmenter le taux d'emploi de leurs seniors.

Si un niveau élevé d'emploi des seniors facilite la réforme, la question de l'articulation – et de la chronologie - entre politique de l'emploi des seniors et politique des retraites se pose. Si la réforme des retraites conduit à repousser à l'âge de la retraite pour percevoir une pension identique, les âges repères dans les autres dispositifs de retraités d'activité doivent être modifiés également, si l'on veut reculer d'autant l'âge réel de cessation d'activité. Si la réforme prévoit des incitations à la poursuite d'activité au delà de l'âge pivot, elles doivent être accompagnées par des modulations analogues dans tous les dispositifs.

Les conditions d'amélioration de l'emploi des seniors et systèmes d'incitation

L'exemple des pays qui ont réussi à relever ou à maintenir un niveau élevé d'emploi des seniors permet d'examiner la question des incitations susceptibles de modifier le comportement des acteurs : les salariés et les entreprises.

En ce qui concerne les salariés, deux interprétations des comportements sont possibles.

La première insiste sur la portée des incitations financières à la poursuite de l'activité (*voir document 4*). La raison des faibles taux d'activité des seniors dans les pays d'Europe continentale, serait le niveau élevé des taux de remplacement assurés dans le cadre des systèmes de retraite anticipée et la faible majoration des pensions en cas de poursuite au delà de l'âge légal. La conjonction de ces deux effets – parfois nommée taux de taxation implicite à la poursuite d'activité – découragerait le travail des seniors, compte tenu de la préférence pour le loisir. Cette interprétation est à relativiser. Des constats empiriques font penser que les facteurs financiers ne sont pas les seuls à jouer dans le choix du moment de la cessation d'activité et que, pour qu'ils jouent, il faut que les modulations opérées soient d'une forte ampleur ou que le revenu de remplacement accordé lors de la cessation d'activité soit, en valeur absolue, faible.

Il n'y a pas d'ailleurs aucune raison que concordent les barèmes de la neutralité actuarielle, qui assurent l'équilibre à long terme des régimes de retraites, et les barèmes susceptibles d'inciter à la poursuite de l'activité ou de décourager un départ précoce. Cette double fonction des barèmes de modulation est un élément important dans les choix à faire.

Les barèmes ont sans doute une influence, plus ou moins forte. D'autres facteurs sont également importants quoique plus difficilement appréhendables. La représentation d'un âge « normal » de la retraite, la dévalorisation des seniors dans l'entreprise et la valeur que la société accorde au travail seraient tous aussi déterminants dans les choix individuels. La compréhension de ces facteurs de choix est indispensable si on envisage d'ouvrir des marges plus larges de choix individuels ou de prendre des mesures de nature diverse pour inciter à une augmentation des taux d'activité des seniors.

Du côté des entreprises, on peut identifier également diverses raisons de se séparer ou non des travailleurs âgés. L'argument économique du coût des salariés âgés, compte tenu de leur moindre productivité, mérite examen. Il pose la question de la progression des salaires à l'ancienneté mais également de l'adaptation des conditions de travail et du rôle de la formation continue dans le maintien des capacités productives. L'exemple de la Finlande le montre.

Les rares études empiriques disponibles sur la comparaison entre salaires et productivité selon l'âge relativisent aussi cet écart (*voir document n°10*). Le rôle des représentations mentales sur les salariés âgés est aussi important.

Parallèlement, l'introduction d'une plage de choix du moment du départ à la retraite pose la question du droit du travail et de la liberté pour l'employeur de se séparer d'un salarié dès lors qu'il a atteint l'âge minimum. Des approfondissements de la connaissance du droit du travail et des pratiques des entreprises en Suède où cette plage existe seraient, à cet égard, instructifs.

Enfin, la question de l'alternative entre le maintien dans la même entreprise des salariés âgés où la création d'un marché du travail spécifique pour les seniors, comme aux Etats-Unis, est abordée dans le document n° 6.

Indicateurs sur l'emploi, la démographie et les retraites dans quelques pays de l'Union Européenne

	Europe	Allemagne	Espagne	France	Italie	Pays-Bas	Finlande	Suède	Grande Bretagne
EMPLOI (1)									
taux d'emploi des 15-64 ans (en %)	64	66	58	63	55	74	69	71	71
taux d'emploi 15-24 ans (en %)	40	46	33	29	26	70	46	37	56
taux d'emploi 55-64 ans (en %)	38	38	39	31	27	39	45	64	52
taux emploi femmes 25-54 ans (en %)	67	72	52	71	53	73	79	81	74
% temps partiel femmes (en %)	34	39	17	30	18	71	17	36	44
CHOMAGE (1)									
taux de chômage (en %)	7,3	7,8	10,4	8,6	9,6	2,1	10,3	5,5	4,7
taux de chômage 15- 24 ans (en %)	14	7,8	20,7	18	27,9	4,4	26,6	9,5	10,3
INACTIVITE (2)									
inactifs / population de plus de 15 ans (en %)	44	42	51	44	52	38	37	39	38
invalides ou malades/ population de plus de 15 ans (en %)	2,8	1,7	3,6	2,6	3,4	3,8	5,2	1,2	5,8
DEMOGRAPHIE (3)									
ratio plus de 60 ans / 20 à 60 ans en 2000 (en %)	39	42	38	38	43	32	36	42	39
ratio plus de 60 ans / 20 à 60 ans en 2020 (en %)	54	54	51	53	60	53	59	59	51
ratio plus de 60 ans / 20 à 60 ans en 2040 (en %)	77	74	98	67	98	78	67	72	65
RETRAITES									
age normal de la retraite (H/F)		65/60	65/61	60	65/60	65	65	61 à 67	65/60
age médian de cessation d'activité (1)	59,5	60	59,5	58	57,5	59,5	60	63	62
niveau de vie des retraités / ens de la population (4)	98	96	95	99	107	103			90

(1) En 2001, source Eurostat

(2) En 1999, source Eurostat

(3) Source Nations Unis 1999