

Retraites choisies et progressives

Rapport

Dominique Taddei

Commentaires

Jean-Michel Charpin

Olivier Davanne

Complément

Groupe inter-administratif dirigé par Catherine Zaidman

Annexes préparées par Mikaël Abitboul, Jacques Barthélémy,
Didier Blanchet, Laurent Caussat, Gérard Cornet,
Bénédicte Galtier, Anne-Marie Guillemard, Antoine Laville,
Geneviève Reday-Mulvey, Nicole Roth, Béatrice Sédillot
et Serge Volkoff



*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2000 - ISBN : 2-11-004416-0

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

*Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.*

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Lettre de Mission du Premier ministre	11
Pour des retraites choisies et progressives	13
<i>Dominique Taddei</i>	
<i>Commentaires</i>	
<i>Jean-Michel Charpin</i>	83
<i>Olivier Davanne</i>	87
<i>Complément</i>	
Bilan des dispositifs existants de cessation définitive ou partielle d'activité	95
<i>Mahrez Okba, Lucile Olier, Bernard Salzmann, Anne Savary et Catherine Zaidman</i>	
<i>Annexes</i>	
Présentation des annexes	123
<i>Laurent Caussat</i>	
<i>Le vieillissement au travail</i>	
A. Incertitudes et perspectives de la fin de carrière : approche sociologique	129
<i>Anne-Marie Guillemard</i>	
B. L'activité après 50 ans : évolutions récentes	143
<i>Nicole Roth</i>	

C. Travail, vieillissement et cessation d'activité : une approche ergonomique	155
<i>Antoine Laville et Serge Volkoff</i>	
D. Les atouts des salariés âgés : approche gérontologique	163
<i>Gérard Cornet</i>	
<i>Les dispositifs de cessation anticipée d'activité : aspects institutionnels et juridiques</i>	
E. Temps partiel et fin de carrière : un bilan des dispositifs	175
<i>Bénédictte Galtier</i>	
F. Les instruments juridiques favorisant l'institutionnalisation de la préretraite	193
<i>Jacques Barthélémy</i>	
<i>Comparaisons internationales</i>	
G. La flexibilisation de la retraite en Europe	205
<i>Geneviève Reday-Mulvey</i>	
H. Le passage de la vie active à la retraite : recommandations des organisations internationales	217
<i>Mikaël Abitboul</i>	
<i>Choix de l'âge de la retraite : le rôle des règles de liquidation</i>	
I. Le libre choix de l'âge de la retraite : approche économique	233
<i>Didier Blanchet et Laurent Caussat</i>	
J. La réforme des règles de décote dans le régime général : quels enjeux pour le bien-être des retraités et l'équilibre financier du régime ?	249
<i>Béatrice Sédillot</i>	
Résumé	259
Summary	263

Introduction

Par lettre de mission en date du 7 janvier 1999, le Premier ministre demandait à Dominique Taddei d'étudier les conditions « *d'un passage plus progressif de la période d'activité à la période de retraite* », susceptible, d'une part, de « *faciliter la transition entre la situation actuelle où les ressources en main d'œuvre continuent à croître et celle qui apparaîtra progressivement vers la fin de la prochaine décennie* », d'autre part, « *d'atténuer le caractère brutal de la cessation d'activité qui est souvent mal vécue par les intéressés* ».

Deux traits fondamentaux caractérisent en effet les départs en retraite en France. En premier lieu, plus de la moitié des salariés du secteur privé connaissent une période de chômage ou d'inactivité entre leur dernier emploi et leur retraite. En raison notamment du recours important aux pré-retraites depuis vingt-cinq ans, le taux d'activité après 50 ans est, en France, l'un des plus faibles des pays industrialisés. En second lieu, les barèmes actuels de retraite pénalisent excessivement les départs précoces en retraite, et indemnisent insuffisamment la prolongation de l'activité au-delà de l'âge auquel les assurés peuvent prétendre à une retraite complète. C'est pourquoi la grande majorité des départs en retraite sont concentrés sur deux âges, 60 et 65 ans, alors que les aspirations individuelles sont bien plus diverses. Dans le régime général par exemple, les trois quarts des hommes et la moitié des femmes liquident leur retraite à l'âge 60 ans, 15 % des hommes et 30 % des femmes à l'âge de 65 ans. Il n'y a, en revanche, que très peu de liquidations entre 60 et 65 ans.

L'aspiration à une plus grande liberté dans les choix individuels de départ à la retraite est un enjeu important dans une société où l'espérance de vie devient de plus en plus longue. Elle concerne aussi bien l'âge du départ à la retraite que les modalités de passage de l'activité à la retraite. Dans le premier cas, il s'agit de rapprocher les barèmes de liquidation de la « neutralité actuarielle », afin d'offrir à chacun un menu de combinaisons « durée de cotisations-montant de la pension » compatible avec l'équilibre financier collectif des régimes de retraites. Dans le second, il s'agit d'introduire la possibilité d'un passage plus progressif de l'activité à la retraite afin de rompre, comme l'exprime la citation de Jaurès placée en exergue du rapport de Dominique Taddei, avec « *cette organisation barbare qui*

fait que, jusqu'à un certain âge, jusqu'à une certaine minute, jusqu'à un certain mouvement imperceptible d'une aiguille sur une horloge, l'homme est surmené, et qu'aussitôt que l'aiguille a appuyé sur une petite marque noire, il passe dans le néant du travail ».

Le rapport de Dominique Taddei analyse les enjeux de la transition de l'activité à la retraite, tant du point de vue des salariés que des entreprises. Il insiste sur la nécessité de changer les comportements des entreprises à l'égard des travailleurs en fin de carrière, ce qui suppose simultanément pour les pouvoirs publics, d'encourager la formation pour les deuxièmes parties de carrière et de remplacer à terme les dispositifs de préretraites actuels par des dispositifs plus progressifs.

Un complément au rapport rédigé par un groupe de travail inter-administratif animé par Catherine Zaidman montre en effet que le dispositif de préretraite progressive existant est totalement évincé par les préretraites définitives largement subventionnées. Dans la Fonction publique, l'expérience de la concurrence exercée par le « congé de fin d'activité » sur la « cessation progressive d'activité » est particulièrement éclairante.

En conclusion de son rapport, Dominique Taddei propose un double mécanisme. En premier lieu, les salariés âgés de moins de 60 ans pourraient bénéficier à leur initiative d'une « préretraite choisie progressive » : ils cumuleraient le revenu d'une activité à temps partiel avec une aide publique financée par redéploiement des crédits aujourd'hui affectés aux préretraites définitives, tout en continuant à acquérir des droits à la retraite. En second lieu, pour les salariés âgés de 60 ans et plus, une « retraite choisie progressive » rénoverait le dispositif de retraite progressive issu de la loi de 1988 qui permet le cumul des revenus d'une activité à temps partiel avec ceux tirés de la liquidation d'une fraction de pension. Les améliorations porteraient sur la possibilité de percevoir les indemnités de fin de carrière, et surtout, en application du principe de neutralité actuarielle, sur l'accumulation de droits supplémentaires à la retraite tant que le salarié poursuit son activité professionnelle.

Dans son commentaire, Jean-Michel Charpin souligne l'intérêt d'une décentralisation du choix de l'âge de départ en retraite et, en conséquence, approuve fortement l'idée d'une refonte des barèmes de retraite qui les rapprochent de la neutralité actuarielle. Il marque, par ailleurs, son intérêt pour des formules de préretraites et de retraites progressives, et pour la substitution des premières aux dispositifs de cessation définitive d'activité. Il note toutefois que ces dispositifs visent seulement à diversifier les modalités de la transition entre activité et retraite sans alourdir les dépenses publiques, mais ne sont d'aucun secours pour la résolution du problème de l'équilibre à long terme des retraites.

Olivier Davanne souligne son accord avec la proposition de Dominique Taddei d'aller vers la suppression à terme des dispositifs de cessation anticipée d'activité, mais en souligne les difficultés techniques,

compte tenu de la multiplicité des dispositifs et des acteurs qui les gèrent. S'il approuve les propositions qui visent à rénover le dispositif de retraite progressive et à rapprocher les barèmes de retraite de la neutralité actuarielle, il émet des réserves importantes sur la proposition de « préretraite progressive choisie ». En suggérant le remplacement de dispositifs de cessation définitive d'activité régulés par l'obligation de conventionnement avec l'État par un véritable droit individuel à la préretraite progressive subventionnée avant 60 ans, le rapport risque, selon Olivier Davanne, de brouiller son autre message sur l'impérieuse responsabilisation des entreprises à la gestion de la « deuxième partie de carrière » de leurs salariés.

Outre le complément du groupe inter-administratif animé par Catherine Zaidman, dix annexes complètent le rapport. Elles traitent du vieillissement au travail, des aspects juridiques et institutionnels concernant les dispositifs de cessation anticipée d'activité, des comparaisons internationales, enfin de la neutralité actuarielle. Une synthèse des annexes est présentée par Laurent Caussat.

Le rapport a fait l'objet d'une première discussion en séance plénière du CAE le 24 juin 1999, puis, en présence du Premier ministre, le 20 septembre 1999.

Pierre-Alain Muet
Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Le Premier Ministre

N° 14177

Paris, le 07 JAN. 1999

Monsieur le Professeur,

Le devenir des retraites est une préoccupation fondamentale de mon gouvernement. C'est pourquoi, afin de préparer les réformes nécessaires, j'ai demandé au Commissaire au Plan un rapport sur l'avenir des systèmes de retraites en France.

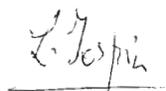
Les premières réflexions du Commissariat au Plan, comme la discussion du rapport du Conseil d'Analyse Économique consacré à ce sujet, ont montré que le passage de la vie professionnelle à la retraite est, à terme, une variable décisive du règlement de ce problème.

Un passage plus progressif de la période d'activité à la période de retraite peut contribuer à faciliter la transition entre la situation actuelle où les ressources en main d'oeuvre continuent à croître et celle qui apparaîtra progressivement vers la fin de la prochaine décennie. Il est susceptible d'autre part d'atténuer le caractère brutal de la cessation d'activité qui est souvent mal vécu par les intéressés.

C'est pourquoi je souhaiterais que vous prépariez un rapport sur les conditions du développement et les conséquences économiques à court et à long terme d'une « retraite progressive choisie ».

Votre rapport me sera remis au mois de mai, après avoir fait l'objet d'un examen par le Conseil d'analyse économique. Vous mènerez cette réflexion en liaison avec les services du Ministère de l'Emploi et de la Solidarité et vous procéderez aux consultations nécessaires pour mener à bien votre mission.

Je vous prie de croire, Monsieur le Professeur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Lionel JOSPIN

Monsieur Dominique TADDEI
Université de Paris-Nord
Avenue Jean-Baptiste Clément
93430 VILLETANEUSE

Pour des retraites progressives et choisies

Dominique Taddei

Professeur à l'Université de Paris-Nord

Introduction

*L'horizon est rose, autant que noir ;
il ne dépend que de nous de choisir la couleur du ciel*

Face aux inquiétudes soulevées par l'avenir de leur retraite, est-il pour l'État de meilleure attitude que de donner à chaque citoyenne et à chaque citoyen, dans la seconde partie de leur carrière, les possibilités concrètes d'exercer leur propre choix, dans l'équilibre des droits et des devoirs vis-à-vis de la collectivité ?

C'est, on le verra, à une réponse positive que sont parvenues toutes les grandes organisations internationales (Union européenne, Bureau international du travail, OCDE...) qui ont conduit des études considérables sur ce sujet et mobilisé des réseaux internationaux d'experts⁽¹⁾.

Mais ce choix offert à tous et que chacun exercerait sans doute différemment, ne peut être réduit au dilemme d'Hamlet : « être ou ne pas être... au travail (ou à la retraite) ». Outre son caractère abusivement drastique, un tel dilemme a, dans les esprits et dans les faits, un caractère d'irréversibilité

(1) La troisième partie du présent rapport, ainsi que l'annexe H, préparée par Abitboul, relatent succinctement les conclusions des travaux des organisations internationales.

Un précurseur des retraites choisies et progressives

« La perception de la retraite n'implique nullement la cessation du travail par l'ouvrier. Pour ma part, je ne considère pas du tout comme l'idéal de la vie que tout travail soit suspendu... et je considère comme une organisation barbare, l'organisation industrielle et économique d'aujourd'hui qui fait que, jusqu'à un certain âge, jusqu'à une certaine minute, jusqu'à un certain mouvement imperceptible d'une aiguille sur une horloge, l'homme est surmené, et qu'aussitôt que l'aiguille a appuyé sur une petite marque noire, il passe dans le néant du travail, qui est comme une image anticipée et morne du néant de la vie.

Moi je considère que, jusqu'au dernier souffle, l'homme doit produire, dans la mesure où il le peut. C'est par là seulement qu'il est rattaché à la vie et je dirai que c'est par là qu'il est rattaché à l'intelligence et à l'activité de la pensée.

L'homme n'est jamais sot quand il travaille, parce que la sottise vient de l'exagération de soi-même et quand l'homme travaille et quand il est enveloppé dans une tâche commune, l'effort de chacun est exactement mesuré et toute tentation de sottise est prévenue.

Par conséquent, la vérité de la vie et de l'intelligence est dans le travail, mais dans le travail proportionné aux forces de l'homme, et l'idéal n'est pas qu'à une minute déterminée, l'homme passe de l'épuisement par le labeur à l'épuisement par l'inertie.

L'idéal est qu'il produise moins à mesure que ses forces déclinent et que, lorsqu'il s'achemine vers les derniers jours, il en ait une plus large part pour le repos et pour la contemplation d'un monde auquel il s'intéressera d'autant plus par le regard, qu'il contribuera encore par l'activité.

Si tel est l'idéal de la vie, je ne comprends pas la retraite donnée au travailleur comme le signal de la cessation totale de toute activité et de tout travail, mais comme un moyen de se reposer tout à fait si sa force a tout à fait défailli, et, d'habitude de limiter, de modérer son travail, en proportion de sa force, sans être obligé de diminuer son bien-être.

En vérité, je le vois dans nos mines, quand les ouvriers commencent à vieillir, à se fatiguer, ils sont obligés parfois de demander, un jour, deux jours de relâche par semaine, ou quelques semaines de congés forcés non payés. Et moi je voudrais qu'à mesure qu'ils vieillissent, la retraite leur permette à la rigueur de vivre sans autre travail, mais, s'ils peuvent continuer à produire, de pouvoir prendre des congés périodiques, des jours et des semaines de repos, sans que leur bien-être et celui de leur famille soient diminués ».

*Jean Jaurès.
Annales de la Chambre des Députés,
première séance du 11 juillet 1912,
page 1478.*

qui n'est souhaitable ni pour les individus, ni pour les entreprises, ni pour la société dans son ensemble. Si la « révolution du temps choisi »⁽²⁾ doit concerner tous les âges de la vie, ne devrait-on pas commencer à la proposer à tous ceux qui se trouvent dès à présent devant le mélange d'angoisses et de désirs qui marque le passage du deuxième au troisième âge ? C'est du moins la proposition que nous réitérons dans le présent rapport⁽³⁾. Dès lors, les choix offerts seraient démultipliés, allongés, renouvelés.

La volonté de mettre en place un système de « retraite à la carte » est un premier pas dans ce sens, dans la mesure où la progressivité envisagée se comprend sur l'ensemble d'une génération. Mais il s'agit d'aller bien au-delà, car cette progressivité s'entend au niveau de chaque individu et signifie que les césures peuvent s'estomper pour chacun d'entre nous. Le débat sur les retraites doit être alors replacé dans la vision beaucoup plus large d'une politique des âges, elle-même partie intégrante d'une politique des temps, temps de travail bien sûr, mais aussi temps de la « cité », suivant la terminologie italienne reprise dans des travaux internationaux récents⁽⁴⁾.

Affirmer que le débat sur ces choix de société est premier, ne retire rien aux nécessaires discussions sur l'équilibre financier des régimes par répartition, mais remet ces dernières à leur vraie place : la seconde.

Avant d'aller plus loin, il convient de préciser ce que nous entendons par « retraite choisie et progressive ». Littéralement, il s'agit, en effet, de *permettre aux intéressés de choisir une progressivité dans leur passage de la vie professionnelle à la retraite.*

Choisir

Car la mesure s'inscrit dans une conception humaniste, s'opposant à la « retraite-guillotine » et qu'on retrouve comme une constante de Jean Jaurès⁽⁵⁾ à Pierre Laroque (1981). De plus, elle rejoint la « révolution du temps choisi » que prônait déjà, il y a vingt ans, Jacques Delors. Face à cette volonté d'épanouissement des choix personnels, les pouvoirs publics ont un double devoir :

- les favoriser en supprimant les entraves préexistantes, législatives, réglementaires et financières, et en offrant à tous les salariés les mêmes garanties collectives, quels que soient leurs choix propres ;
- apporter des incitations financières pour autant que ces choix favorisent la mise en œuvre d'objectifs publics importants.

(2) Suivant le titre d'un livre de 1979, préfacé par Jacques Delors.

(3) On en trouvera une première version argumentée dans Cette et Taddei (1994).

(4) Une approche semblable est préconisée dans le Rapport Teulade (1999).

(5) On renverra à l'ensemble des débats parlementaires où pendant de longues années le député de Carmaux s'est efforcé d'obtenir un régime de retraite minimum pour les mineurs.

Progressivité

Ce retrait progressif peut être défini, à la suite du rapport Laroque (1981), comme la possibilité pour les travailleurs d'obtenir une réduction progressive de leur temps de travail au cours des dernières années précédant leur départ définitif à la retraite, tout en bénéficiant d'une autre allocation, qui peut être une partie de leur pension, comme le propose également la Commission des Communautés européennes (*cf.* l'annexe H). Ainsi, pendant une période de temps qui pourrait être d'au moins cinq à dix années, des hommes et des femmes seraient tout à la fois des travailleurs à temps partiel et des préretraités à temps partiel.

Retraite

Retraite et préretraite progressives, tout à la fois, car la démarche ici proposée s'oppose dans son principe, comme dans sa mise en œuvre, à toute cessation brutale imposée et définitive, comme celle qui s'impose dans la plupart des « mesures d'âge » mises en œuvre depuis de trop longues années. Certes, dans l'esprit de ce rapport, les intéressés pourraient amorcer leur départ en retraite plus tôt qu'en l'absence de ces dispositifs, mais ils pourraient finir aussi ce passage à la retraite plus tard. Ces deux mouvements pourraient plus ou moins se compenser, de telle sorte que l'âge moyen de cessation d'activité s'en trouverait alors modifié dans un sens ou dans un autre : pour la période actuelle, encore dominée par un chômage de masse, ils devraient même contribuer à abaisser cet âge, de façon moins drastique qu'avec les dispositifs actuels de cessation définitive anticipée. Mais il est évident que si, avec le retour au plein emploi, les choix collectifs se portent vers un relèvement de l'âge de la retraite, le double caractère choisi et progressif prôné ici en rendra la mise en œuvre beaucoup moins délicate, notamment en encourageant des cumuls de perception de retraites et de salaires à temps partiel.

Le présent rapport n'a pas mandat de traiter de l'ensemble des questions relatives à la retraite. En particulier, il était impossible de traiter de tous les types de retraites. *Aussi s'est-on concentré dans ce rapport uniquement sur le régime général des salariés du secteur privé.* On ne saurait cependant mettre en doute le fait que, moyennant les transpositions nécessaires, l'esprit de ce rapport peut et devrait être repris dans les négociations collectives concernant l'ensemble des autres régimes, autrement dit pour l'ensemble des salariés et non-salariés.

Pour l'essentiel, ce rapport examine l'hypothèse suivante, formulée par le Premier ministre dans sa Lettre de mission : « *Un passage plus progressif de la période d'activité à la période de retraite peut contribuer à faciliter la transition entre la période actuelle où les ressources en main d'œuvre continuent à croître et celle qui apparaîtra progressivement vers la fin de la prochaine décennie. Il est susceptible, d'autre part, d'atténuer le carac-*

tère brutal de la cessation d'activité qui est souvent mal vécu par les intéressés ».

En nous efforçant de vérifier cette hypothèse, nous avons acquis la conviction qu'on ne pourrait faire avancer ce dossier essentiel pour notre avenir qu'à la condition de rompre avec le discours dominant sur trois points essentiels :

- le devenir des régimes de retraite est le plus souvent présenté sur le mode alarmiste, voire catastrophiste. Mais, si l'équilibre comptable des régimes de retraite doit certainement être aujourd'hui repensé, comment cette question pourrait-elle occulter le recul de la mortalité et, plus encore, de la morbidité, les promesses de retour au plein emploi qu'elles recèlent et, par voie de conséquence, les possibilités immenses d'épanouissement personnel que ces mêmes évolutions nous promettent ? C'est pourquoi, le présent rapport met en avant les perspectives positives, autant que les réels sujets d'inquiétude. *Ainsi, la retraite choisie et progressive s'inscrit, pour l'ensemble des salariés, au cœur de ces nouvelles possibilités d'épanouissement personnel et collectif qui s'ouvrent devant eux et en constitue, pour partie, le vecteur.*

- le discours dominant privilégie également les contraintes de financement, en appelant à une démarche sacrificielle... pour les autres. Mais quel projet de société se dessine derrière les discussions d'experts, quelles politiques de création d'emplois, quelles politiques de répartition et de solidarité, des âges et des temps, des relations avec le reste du monde, à travers la libre circulation des femmes et des hommes ? C'est pourquoi il est proposé d'explicitier le projet de société sous-jacent, avant, ou du moins en même temps que les contraintes de financement. *Se dessinent ainsi les contours d'une société retrouvant le plein emploi, moins clivée entre les âges et entre les temps de travail et de loisir.*

- la discussion se concentre enfin sur des prévisions macroéconomiques, souvent discutables et nécessairement abstraites, en négligeant les réalités incontestables des entreprises et les comportements concrets de celles et de ceux qui y travaillent. Pourtant, n'est-ce pas d'abord à ce niveau que les emplois naissent, mais aussi disparaissent, conduisant au chômage ou à la cessation définitive d'activité ? Or, l'idée essentielle de ce rapport est qu'il faut changer les comportements dans les entreprises, avant même que de prétendre infléchir les grandeurs macroéconomiques. *Elle s'appuie pour cela sur des entreprises, où l'ombre de la « retraite-guillotine » s'estomperait, grâce à une gestion positive des « deuxièmes parties de carrière ».*

Parmi les multiples raisons qu'on peut avoir de promouvoir le développement de retraites choisies et progressives, cinq d'entre elles nous sont apparues particulièrement convaincantes :

- avant tout, il s'agit d'un choix humaniste, appelé par là même à une grande permanence dans le temps et dans l'espace ;

- dès lors, on ne s'étonnera pas de constater que le développement des retraites choisies et progressives est recommandé par les grandes organisations internationales et fait, dans différents pays, l'objet d'un commencement de mise en œuvre ;

- la retraite choisie et progressive est la meilleure façon de développer dans les entreprises une politique des âges et, en particulier, des « deuxièmes parties de carrière » ;

- elle constitue, de surcroît, dès maintenant, une contribution utile à la lutte contre le chômage par un meilleur partage du travail et surtout facilite la transition vers une société de plein emploi ;

- elle permet, en effet, un allongement de la vie professionnelle, sous une forme choisie par les salariés, qui constituera alors une contribution importante à l'équilibre des régimes de retraite ;

Après avoir relaté toutes ces raisons de développer les retraites choisies et progressives, on proposera ensuite un schéma pour leur mise en œuvre impliquant, notamment, la mise en place de deux dispositifs publics complémentaires d'accompagnement.

Un choix humaniste

Quand un choix de ce type, d'essence philosophique, est suffisamment pensé, on conviendra que ses raisons sont dotées d'une assez grande permanence dans l'espace et dans le temps. Ainsi, on a pu noter en exergue de ce rapport que Jean Jaurès fut un précurseur quasi-prophétique de la retraite choisie et progressive. De même retrouverons-nous certaines des justifications invoquées par les organisations internationales et mises en œuvre dans nombre de pays proches, dans la partie suivante. En France, les arguments les plus convaincants nous semblent avoir déjà été proposés, il y a déjà vingt ans : pour le temps choisi, par Jacques Delors et son équipe ; pour la retraite progressive par Pierre Laroque en 1981. Aussi nous contenterons-nous, en suivant ce dernier, de rappeler qu'un système de retraite choisie et progressive vise trois grands objectifs :

- il s'agit d'abord de choisir une transition progressive entre deux âges de la vie ;

- il convient ensuite d'adapter le travail à l'homme par la prise en compte, dans l'organisation productive, du vieillissement humain ;

- il s'agit, enfin, de favoriser l'exercice du droit au travail des salariés les plus anciens.

Choisir une transition progressive entre deux âges de la vie

Le passage d'un âge de la vie à un autre est toujours problématique. Mais si le passage du premier au second a fait, depuis longtemps, l'objet de

réflexions innombrables, celui du deuxième au troisième âge est le plus souvent traité par la résignation, une « préparation psychologique » étant le seul moyen jugé capable d'amortir les inconvénients d'une « retraite-guillotine ».

Faudra-t-il toujours passer de la suractivité d'une fin de carrière, dominée par le stress, au sentiment d'inutilité collective qui caractérise bien souvent les premiers temps d'une retraite plus ou moins désirée ?

La retraite choisie et progressive part de ces sentiments contradictoires, par lesquels passent le plus grand nombre d'entre nous : au travail, le désir de temps libre ; dans l'oisiveté, le souci d'être utile à quelque chose. Trouver un équilibre entre les deux est un art de vivre, mais les règles de la vie professionnelle l'entravent le plus souvent, alors qu'il pourrait sans doute en être tout autrement.

De plus, cette démarche de progressivité choisie nous semble se situer dans le sens de ce qui est sans doute la forme la plus évoluée du progrès social de notre époque quant à l'articulation entre le temps de travail et les autres temps de la vie : *favoriser les choix individuels en les assurant de garanties collectives*, articulation que l'on retrouve dans les politiques du temps de travail de pays tels que la Suède ou les Pays-Bas⁽⁶⁾.

À ce titre, la retraite choisie et progressive s'inscrit, dans la dynamique sociale, en complément de la démarche initiée par les deux lois de 1998 et 1999 sur le temps de travail, mais cela ne signifie pas pour autant qu'on puisse unifier trop vite les deux problématiques, même si une part de leur inspiration est évidemment commune : sans doute, un nombre croissant de citoyens, ou même d'experts s'accordent à penser que la durée du travail par semaine et par an et le nombre d'années de travail dans la vie devront de plus en plus faire l'objet d'arbitrages conjoints. Nous n'en sommes pas encore là, pour au moins la raison que le premier choix relève de la décision immédiate, ou du moins prochaine, alors que la seconde dépend, au moins pour les plus jeunes d'entre nous, de décisions encore lointaines, dont ils ne peuvent maîtriser par avance tous les paramètres (état de santé, situation de famille, évolution des aspirations et des désirs...). Car l'idée défendue ici est que ces arbitrages devront relever de choix personnels, nécessairement très diversifiés, la collectivité se chargeant seulement d'en assurer la cohérence globale dans une optique de solidarité.

On objectera, à juste titre, que ces possibilités concrètes de choix restent aujourd'hui largement théoriques pour la majorité de nos contemporains :

- pour tous ceux et surtout toutes celles qu'une carrière menée dans une époque dominée par la permanence d'un chômage de masse a empêché d'obtenir des droits suffisants à la retraite, en nombre d'annuités ou en calcul des vingt-cinq meilleures années ;

(6) Cf. annexe G.

- pour tous ceux aujourd'hui encore dans l'entreprise, mais qui ont le sentiment trop souvent justifié, qu'un « racisme anti-vieux » pèse sur eux et qui dans ces conditions songent plutôt à une cessation définitive d'activité...

Mais on notera que ces objections nourrissent surtout *une critique dirimante d'un allongement prématuré des durées de cotisations requises pour une retraite à taux plein, alors même que les durées effectives ne cessent de se réduire*, car la conclusion concrète de cette contradiction n'est que trop évidente : la baisse, inavouée mais brutale, du pouvoir d'achat des futurs retraités les plus fragiles. En ce qui concerne la mise en place du système de retraite choisi et progressif que nous préconisons, ces objections perdent de leur pertinence, dès lors que les deux autres objectifs définis par le rapport Laroque précité sont atteints.

« Adapter le travail à l'homme, par la prise en compte dans l'organisation productive du vieillissement humain » (Pierre Laroque)

Cet énoncé nous semble plus vrai que jamais, même si les termes du débat ont depuis une génération quelque peu évolué. On prétend en effet justifier aujourd'hui la discrimination à l'égard des salariés les plus âgés au nom d'un « fatalisme technologique », plus ou moins bien assumé : nous aurions vécu depuis une vingtaine d'années une telle mutation technologique qu'il serait impossible que la grande majorité des travailleurs les moins qualifiés (on cite volontiers à ce point les OS, pour la plupart d'entre eux immigrés, des grandes usines d'assemblage automobile) puisse s'adapter à la nouvelle donne économique.

Disons-le nettement, l'argument nous paraît partiel, partial et pour tout dire finalement irrecevable :

- partiel, car la discrimination à l'égard des salariés âgés, si elle concerne bien en priorité les moins qualifiés, touche aussi presque toutes les autres catégories de travailleurs. Pour qui en doute, il n'est que d'examiner le chemin de croix d'un cadre supérieur quinquagénaire qui se trouve au chômage... Ce dernier est-il devenu d'un seul coup totalement inemployable et ce, dans tous les domaines, non seulement dans son entreprise d'origine, mais encore dans toute autre entreprise, de telle sorte qu'on ne saurait plus désormais comment le réemployer ? ;

- partial, car on présente trop souvent comme inéluctable ce qui n'est que le résultat d'un manque antérieur de formation professionnelle continue ou des inadaptations qui peuvent souvent être encore compensées, si on s'appuie à la fois sur le désir des intéressés (ce qui nous ramène au paragraphe précédent) et sur l'invention collective (concertée et négociée) de nouvelles formes d'organisation de la production et du travail ;

- irrecevable finalement, car rien ne dit que les dites mutations technologiques aient été plus importantes dans la période récente, que celles connues antérieurement ou que nous connaissons ultérieurement. Chaque génération a la naïveté de croire qu'elle vit la transition ou la rupture la plus fondamentale depuis le néolithique. Ce type d'illusion justifierait alors qu'on se résigne (que d'autres se résignent en fait) à abandonner sur le bord de la route, ceux qui ne pourraient pas s'adapter au nouveau rythme de l'histoire. Mais les rythmes de productivité n'ont jamais crû aussi lentement depuis plus d'un demi-siècle (c'est ce que l'on appelle pudiquement une « croissance plus riche en emplois ») et cette observation statistique indiscutable⁽⁷⁾ devrait ramener nos contemporains à plus de modestie pour eux-mêmes et à plus de compassion pour les autres.

Et qui ne comprend enfin qu'une société ne peut durablement réussir en laissant en friche une proportion sans cesse croissante de son potentiel humain ? Au bout du compte, la réussite économique elle-même suppose d'adapter l'organisation de la production aux femmes et aux hommes concrets, tels que leur vie de travail (et « de galère ») les a façonnés, bien plus que le contraire. D'où un troisième objectif joint :

Favoriser l'exercice du droit au travail des salariés les plus anciens

Le rapport Laroque rappelait utilement que « le droit au travail, affirmé par la Constitution, ne connaît pas de limite d'âge supérieure et qu'il ne saurait, en droit, exister d'interdiction de travailler même au-delà de 65 ans ». Mais il ajoutait immédiatement après, que les lois, leurs textes d'application et les dispositifs conventionnels débouchaient sur une « limitation de plus en plus précoce de ce droit ». Pire, dans les faits, le droit à la retraite devient une obligation, le départ à l'âge « normal » étant généralement imposé par les mécanismes conventionnels. Comme l'écrit encore ce même rapport Laroque, « la poursuite d'une activité devient, dans ces conditions, une faculté purement théorique, étant donné les difficultés de reclassement des travailleurs âgés ».

Mais les difficultés les plus sérieuses sont survenues depuis, du fait des mesures prises dans le cadre de ce que l'on dénomme souvent par antiphrase, la politique de l'emploi : alors, le retrait d'activité, volontaire dans certains cas, mais le plus souvent imposé, intervient généralement bien avant l'âge d'ouverture du droit à pension à taux plein. On reviendra plus longuement, dans la suite de ce rapport, sur le terrible engrenage qui en découle, dans la plupart des entreprises, notamment industrielles, et que ne fait qu'aggraver de plus en plus cette situation, dans tous les pays, mais en France

(7) Constat bien connu dans la littérature économique sous le nom de « paradoxe de Solow », du nom du célèbre Prix Nobel : « les ordinateurs sont partout, sauf dans les statistiques de productivité ».

bien plus qu'ailleurs encore, puisque le taux d'activité des plus de 55 ans y est le plus faible des pays de l'OCDE⁽⁸⁾.

Pour l'instant qu'il nous suffise de rappeler ce que tout le monde peut savoir, c'est-à-dire que les difficultés concrètes du marché du travail, autant que les incitations financières publiques, engendrent un divorce croissant entre le principe constitutionnel du droit du travail et les réalités vécues par les salariés âgés.

De ce point de vue, le bénéfice d'un système de retraite choisie et progressive contribuera à inverser cette tendance : on verra, en effet, qu'il fera sentir graduellement ses effets, sur un nombre croissant de travailleurs, en deuxième partie de carrière, dès lors qu'au plan des entreprises les mentalités commenceront à évoluer et qu'au plan global, on se rapprochera du plein emploi.

Un projet conforté par l'ensemble des études et expériences internationales

De la considérable littérature internationale existante, il nous semble qu'on peut retenir, sans trop d'arbitraire, deux considérations essentielles pour notre sujet :

- à la cessation définitive d'activité de plus en plus précoce, les grandes organisations internationales préfèrent des mécanismes de retraite progressive et choisie ;
- on observe une évolution, spontanée et/ou délibérée, dans le sens des retraites choisies et progressives, dans de nombreux pays.

Les grandes organisations internationales se prononcent dans le sens de retraites choisies et progressives

L'annexe H⁽⁹⁾ présente une brève synthèse des études et rapports internationaux consacrés à notre sujet⁽¹⁰⁾. Ils émanent notamment de l'Organisation internationale du travail (dès 1980, puis en 1995), de l'OCDE (1995 et 1998) et de l'Union européenne (1982, 1992 et enfin 1999). L'élément le plus frappant est la grande convergence de ces analyses, à un degré que nous n'avions encore jamais rencontré entre ces organisations. Les deux conclusions essentielles sont, en effet, communes à toutes ces études.

(8) Cf. Okba, Olier, Salzmann, Savary et Zaidman, complément au présent rapport.

(9) Les références des travaux évoqués dans l'annexe H se trouvent dans sa bibliographie.

(10) De son côté, le rapport du Commissariat Général du Plan sur l'avenir des retraites en France fournit une analyse des débats récents dans les pays étrangers (Charpin, 1999).

Une cessation définitive d'activité de plus en plus avancée est une mauvaise chose

Tous partent du même constat : jusqu'ici, la baisse de l'activité aux âges élevés a été un phénomène tendanciel de longue période, partagé par la plupart des pays développés. Or, ce qui pouvait être considéré, dans une perspective séculaire, comme une modalité normale de réduction du temps de travail sur l'ensemble de l'existence, est devenu, depuis les années soixante-dix, l'un des moyens de lutte contre le chômage. À l'instar des plus jeunes, les salariés les plus âgés ont été en effet particulièrement touchés par la dégradation du marché du travail et notamment par le chômage de longue durée. Comme le note l'OCDE, dans la plupart des pays membres, la part des travailleurs âgés dans les compressions d'effectifs est disproportionnée par rapport à celle des travailleurs plus jeunes. Or, la même organisation internationale fait observer (dans son rapport de 1998) que le licenciement d'un travailleur âgé est le plus souvent synonyme de sortie définitive de la population active.

Ce phénomène est à la fois déterminé par des comportements spontanés sur le marché du travail et par des encouragements en ce sens de la part des pouvoirs publics :

- l'argument le plus souvent avancé pour justifier ce traitement discriminatoire à l'égard des anciens est le coût relatif présumé plus élevé de ces derniers. Le BIT (1995) conteste cet argument et déplore l'absence d'études permettant une analyse coûts-avantages complète de l'emploi des travailleurs âgés. Finalement, c'est le niveau plus élevé de rémunérations en fin de carrière qui constituerait l'*ultima ratio* de ces comportements discriminatoires, lors des plans de restructuration des entreprises en difficulté.

- les pouvoirs publics, dans la plupart des pays considérés, sont intervenus pour adoucir les conséquences de ces phénomènes d'éviction des aînés, généralement en apportant des moyens de financement. Mais par là même, ils ont encouragé le développement de ces cessations définitives d'activité, suivant des modalités variées (pensions d'invalidité ou d'incapacité, régimes de préretraite, prestations chômage assorties de dispenses de recherches d'emplois...), afin de « libérer » des heures et donc des postes de travail, pour des salariés plus jeunes. Par une sorte de processus vicieux, dans de nombreux pays, ces dispositifs sont devenus de plus en plus généreux au cours du temps (OCDE, 1998), avant que le coût pour les finances publiques conduise à tenter d'en modérer l'usage.

Les organisations internationales sont unanimes à condamner ces évolutions à la fois pour des raisons immédiates (coûts humains et sociaux, abus divers, déficits publics, rigidités...) et de long terme (perspectives démographiques pesant sur le financement des retraites). C'est d'ailleurs ce qui explique la remise en cause de ces aides par trop généreuses dans les pays où l'amélioration du marché du travail a été importante.

Le retrait progressif d'activité apparaît comme une alternative bien préférable

Ainsi, de façon très caractéristique, le Bureau international du travail (BIT) a-t-il intitulé une importante étude : « Travailleurs âgés : conditions de travail et transition vers la retraite ». Les arguments avancés en ce sens par les différentes organisations internationales mêlent, parfois de façon inextricable, les arguments en faveur de l'emploi des salariés âgés et ceux en faveur d'une retraite progressive. Cela étant, ces arguments sont à la fois de type humaniste et de nature économique :

- en ce qui concerne les arguments de type humaniste, nous les avons déjà rencontrés dans notre précédente partie. C'est pourquoi on se contentera ici de quelques notations supplémentaires : de façon générale, le BIT montre que le développement des possibilités de choix permet à la fois d'utiliser au maximum le potentiel humain, de donner plus de dignité à la personne humaine et d'accroître les ressources disponibles pour l'économie. De même, les ministres des Affaires sociales de l'OCDE affirmaient en 1992 : « les politiques et programmes devraient être conçus de manière à prévenir la dépendance persistante et à favoriser au contraire le plus possible le développement du potentiel humain, à renforcer le sentiment de dignité des individus et à élargir les choix qui s'offrent à eux... ». On notera ainsi la condamnation très générale de la « retraite-couperet », en ce qu'elle contraint les intéressés à un arbitrage entre travail et loisirs jusqu'à l'ennui, voire l'exclusion (Commission européenne et BIT) ;

- les arguments économiques sont de deux types principaux : d'une part, la perte d'efficacité des salariés âgés est souvent exagérée, notamment en ce qu'on ne distingue pas assez ce qui relève réellement de l'âge et ce qui relève du manque de formation, auquel les entreprises et les États pourraient remédier (BIT et OCDE) ; d'autre part, un certain nombre de qualités spécifiques de ces salariés sont sous-estimées : expérience, culture d'entreprise, accumulation de savoir-faire, plus grande flexibilité des travailleurs en retraite progressive, absentéisme plus faible, conscience professionnelle accrue, intérêt de certaines clientèles dans le commerce en particulier, etc.

L'année 1999 ayant été déclarée par les Nations Unies « Année internationale des personnes âgées », la Commission européenne a apporté une nouvelle contribution sous la forme d'une communication intitulée : « Vers une Europe pour tous les âges »⁽¹¹⁾. Disons immédiatement que cette contribution rejoint notre démarche sur plusieurs points essentiels et notamment sur le fait qu'« il est nécessaire de mettre l'accent sur la question de l'âge dans la gestion des ressources humaines, facteur négligé jusqu'à présent. Cela suppose également de repenser les politiques qui, au lieu de

(11) Commission des Communautés européennes (1999).

promouvoir de nouveaux débouchés tout au long de la vie, favorisent une sortie précoce du marché du travail ». Ainsi, « une base plus large pour les systèmes de protection sociale doit être assurée par un taux d'emploi plus élevé de ceux en âge d'être actifs ». Ceci relève tout à la fois « du rôle particulier des partenaires sociaux que la Commission invitera à réfléchir aux moyens d'accorder plus de poids à la question de l'âge dans la gestion des ressources humaines » et de celui des États-membres qui « devront s'attacher notamment à identifier des moyens d'inverser la tendance au départ anticipé à la retraite, à étudier de nouvelles formes de retraite progressive, ainsi qu'à améliorer la viabilité et la souplesse des régimes de retraite ». Enfin, la Commission annonce son intention « d'explorer la possibilité de mettre en œuvre de nouveaux programmes d'action communautaire » dans ces domaines, en s'appuyant sur le récent élargissement de ses compétences. Et de conclure, « dans ce contexte, pourraient être protégés les hommes et les femmes âgés confrontés au chômage, à la discrimination et à l'exclusion sociale ».

Notre rapport apparaît ainsi comme un élément de préfiguration de cette nouvelle ambition européenne.

On observe une évolution dans le sens des retraites choisies et progressives dans de nombreux pays

Cette évolution relève tout à la fois de comportements spontanés des intéressés, tels qu'on peut les observer à travers des études monographiques et statistiques, et d'une volonté politique délibérée.

Une évolution spontanée des comportements

Celle-ci apparaît clairement à travers de nombreuses études monographiques et statistiques :

Les études monographiques relatent des exemples intéressants d'entreprises de divers pays et de diverses tailles qui ont inscrit leurs besoins en personnel dans une optique de long terme et qui, dans cette perspective, considèrent leurs travailleurs âgés comme une ressource précieuse : formation permanente, gestion de la santé, tutorat et retraite progressive forment un ensemble de moyens complémentaires dans la gestion de ce que nous proposons d'englober (*cf.* infra) sous l'expression : « les deuxièmes parties de carrière »⁽¹²⁾. Certaines sociétés ont même mis en place des programmes spéciaux de recrutement de travailleurs âgés pour attirer la clientèle d'âge mûr, améliorer leurs services clientèles ou réduire les coûts de formation. Ce qui est sans doute le plus remarquable dans ces situations, aujourd'hui évidemment rares, est que ces sociétés n'ambitionnent aucune

(12) *Cf.* BIT (1995).

responsabilité sociétale ou « citoyenne » : c'est en fonction des critères habituels de productivité et de rentabilité, qu'elles ont décidé de promouvoir ainsi l'emploi des salariés âgés, notamment sous la forme de retraite progressive. Or, pour être encore très minoritaires, ces comportements d'entreprises n'ont rien d'extravagant ou même d'exceptionnel, puisqu'on en trouve la trace dans diverses études statistiques.

Les études statistiques montrent également le développement du travail à temps partiel chez les salariés en fin de carrière, que ce soit en coupes transversales ou en séries chronologiques :

- il y a dans l'ensemble des pays de l'Union européenne en 1996 une augmentation importante du recours au travail à temps partiel, surtout à partir de la tranche d'âge de 55 à 59 ans et cette tendance ne fait que se renforcer dans les deux dernières tranches observées, c'est-à-dire de 60 à 64 ans et de 65 à 69 ans (quoique avec des effectifs évidemment beaucoup plus faibles pour cette dernière tranche). Cette observation qui concerne l'ensemble des salariés, est quelque peu atténuée pour les femmes, ce qui ne saurait surprendre, puisqu'elles constituent l'écrasante majorité des travailleurs à temps partiel dans les tranches d'âge jusqu'à 49 ans. Mais, ce qui est surtout remarquable, c'est l'extension, dans tous les pays européens, du recours au temps partiel des hommes quinquagénaires ou, *a fortiori*, sexagénaires ;

- les enseignements de ces « données instantanées » (de 1996) sont, en quelque sorte, confirmés et amplifiés par les séries temporelles que nous pouvons reconstituer depuis 1986. On sait déjà que dans tous les pays le recours global au temps partiel augmente. Mais ce qui nous importe plus particulièrement pour notre sujet, c'est que cet accroissement concerne tout particulièrement les tranches d'âge les plus élevées.

Cette évolution spontanée des comportements vers des retraites progressives se trouve renforcée par les incitations des pouvoirs publics en ce sens.

Des incitations publiques en faveur des retraites choisies et progressives

À partir des positions de principe favorables énoncées ci-dessus, les organisations internationales précitées ont fait un certain nombre de propositions tendant à favoriser le développement de ce type de retraite. Un nombre croissant de pays européens ont suivi ces recommandations⁽¹³⁾.

(13) Ou les ont même précédées dans le cas de la Suède, notamment.

Diverses propositions sont avancées, notamment pour supprimer les désincitations tenant au mode de calcul des retraites

On a vu qu'à quelques variantes près de vocabulaire, la très grande majorité des experts se prononcent en faveur d'une promotion de critères plus souples pour le passage de la vie active à la retraite. Ils considèrent, en effet, le système que nous appelons de « retraite choisie et progressive », comme un élément pérenne important des nombreux problèmes économiques et sociaux que pose l'avenir des retraites dans tous les pays. Bien plus, ils constatent tous que ces systèmes sont insuffisamment promus, et parfois même entravés, moins d'ailleurs par opposition explicite que pour des raisons généralement contingentes.

Ces entraves sont très répandues, si on en croit l'OCDE, puisque « dans près de la moitié des pays pour lesquels les données sont disponibles en 1995, un travailleur âgé de 55 ans pouvait s'attendre à une augmentation nulle ou insignifiante de sa pension en travaillant dix années supplémentaires ». Ainsi, les taux d'activité après 55 ans ont sensiblement baissé depuis le début des années quatre-vingt-dix et le coût d'opportunité du maintien en activité à un âge élevé s'est accru considérablement. C'est pourquoi les organisations internationales concluent toutes leurs études dans le sens d'une meilleure prise en compte de la neutralité actuarielle, comme une alternative à des dispositifs réglementaires trop contraignants.

Le recours à la neutralité actuarielle⁽¹⁴⁾

Ce principe cherche à garantir que le libre choix des individus sera neutre vis-à-vis de l'équilibre financier de son régime de retraite et donc ne pèsera pas sur les droits et obligations des autres membres de ce régime. En effet, une telle neutralité a pour effet de maintenir constant le patrimoine-retraite⁽¹⁵⁾, quel que soit l'âge de départ à la retraite, et ne fausse donc pas la décision de cessation d'activité. Or, l'étude précitée de l'OCDE fait apparaître qu'à en juger par la variation du patrimoine-retraite d'une personne seule âgée de 55 ans en 1995, les systèmes de retraite de tous les pays membres décourageraient le travail à tous les âges entre 55 et 70 ans. La baisse de ce patrimoine-retraite était particulièrement forte après l'âge minimum d'ouverture des droits, car le report d'un an de la liquidation et le versement d'un an de cotisations supplémentaires n'étaient pas compensés par l'accroissement actuariel des pensions lorsque celui-ci était possible. On est donc en présence d'un impôt implicite, d'autant plus lourd que le taux de liquidation est élevé.

(14) Pour une approche précise de cette notion, on se reportera à l'annexe I.

(15) Le patrimoine-retraite peut être considéré comme représentant la valeur actualisée des prestations de vieillesse attendues, diminuée du coût d'obtention de ces prestations. Il dépend donc de l'âge auquel ces prestations sont disponibles, du taux de remplacement brut et de l'espérance de vie à l'âge de la liquidation.

Bien entendu, il existe plusieurs moyens de prendre en compte ce principe de neutralité actuarielle, selon les objectifs poursuivis, l'état du marché du travail et la population active :

- le plus radical consiste à laisser les individus entièrement libres de fixer leur âge de départ à la retraite, du moins à partir d'un seuil, qui pourrait être défini en termes d'âge minimum ou d'années de cotisations ;
- un autre moyen, complémentaire ou alternatif, consiste à modifier les taux de cotisation aux âges élevés et à ajuster les prestations en fonction de l'âge ; on pourrait ainsi chercher à maintenir constant le patrimoine-retraite et inciter plus ou moins fortement les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail, selon l'état de ce dernier ;
- on peut également vouloir coordonner les réformes précédentes avec celles des diverses prestations de non-emploi, afin d'accroître leur efficacité et éviter les effets de substitution d'un dispositif à l'autre.

L'assouplissement des dispositifs réglementaires

Ainsi, la subordination de la liquidation anticipée des pensions à la cessation totale d'activité, même si elle ne joue que jusqu'à ce que l'âge admis comme normal de la retraite ait été atteint, est une caractéristique commune de plusieurs systèmes nationaux, qu'il conviendrait de supprimer. Il en va de même de l'application de critères de ressources aux prestations de retraite après l'âge normal de liquidation.

À son tour, cet âge officiel (qu'il résulte de la loi ou de conventions collectives) exerce une influence en matière de cessation d'activité, comme le démontre l'OCDE, à partir de plusieurs analyses de corrélation. Finalement, diverses expériences nationales ont été engagées pour renforcer l'évolution spontanée vers des retraites choisies et progressives.

Un nombre croissant de pays européens s'engagent dans cette voie (cf. annexe G)

À partir de l'expérience pionnière, et réussie, de la Suède (loi de 1976), d'autres pays européens se sont engagés dans la même voie avec une accélération remarquable dans la dernière décennie. Les modalités et les motivations sont évidemment diverses :

- la période de transition entre l'activité professionnelle de plein exercice et la retraite définitive peut varier de un à dix ans ;
- cette période peut se présenter comme un raccourcissement de la vie au travail (ce que nous appelons une « préretraite progressive ») ou comme un allongement (que nous dénommons « retraite progressive ») ; de façon significative, la réforme suédoise fut considérée à l'origine comme devant faciliter un raccourcissement de la vie au travail, puisqu'elle concernait les salariés entre 60 et 65 ans, alors même que l'âge de la retraite était fixé à 65 ans. On peut en dire autant des « préretraites progressives » (PRP) pratiquées en France. *Plus récemment, les politiques publiques ont bien da-*

vantage fait pression pour renverser la tendance croissante à la cessation définitive d'activité en Allemagne, Autriche, Danemark et Finlande notamment, la retraite progressive étant utilisée pour remplacer la retraite complète.

Selon l'étude comparative entre pays membres conduite dans divers pays de l'OCDE (cf. annexe G), quatre approches peuvent être distinguées.

L'approche anglo-saxonne est caractérisée par l'absence de politiques publiques, et par une assez grande flexibilité dans la pratique. Du fait de la diminution des effectifs des grandes entreprises et de l'effondrement de la carrière à vie, notamment pour les travailleurs en milieu ou fin de vie professionnelle, de nombreux travailleurs dans la cinquantaine ont perdu leur emploi et ont dû chercher un « bridge job » entre 55 et 65 ans, âge auquel ils ont droit à leur retraite de Sécurité sociale. Ces emplois sont assez souvent à temps partiel et ne leur offrent pas les conditions de rémunération et de promotion des grandes entreprises, ni les mêmes conditions de protection sociale.

Ainsi, en Grande-Bretagne, la politique officielle consiste principalement dans la volonté de convaincre les employeurs d'offrir des possibilités de formation continue et d'emploi en fin de carrière, au-delà des pratiques habituelles qui sont très médiocres. En l'absence d'une législation adéquate et d'incitations financières, cette politique, à quelques exceptions près, n'a pas eu les résultats escomptés.

Au total, cette approche nous paraît s'inscrire dans une logique plus générale de dégradation sociale de la condition des salariés en fin de carrière.

L'approche japonaise est caractérisée par le fait qu'à partir de soixante ans, un nombre croissant de salariés moyens ou modestes perdent leur emploi, du fait de la stagnation économique de la dernière décennie. Or, le système de retraite n'assure de couverture satisfaisante qu'à partir de 65 ans ! Cette situation est d'autant plus choquante que pour les cadres dirigeants, la situation financière des sexagénaires est exceptionnellement favorable.

Outre un malaise grandissant, il s'ensuit qu'un nombre important de travailleurs continuent une activité après soixante ans hors de l'entreprise où ils avaient effectué toute leur carrière, souvent jusqu'à 65 ans et parfois plus tard, et cela fréquemment à temps partiel, faute de mieux : dans le meilleur des cas, cet emploi se trouve dans une filiale de cette entreprise, dans le pire, ils en sont réduits à des petits boulots. Dans tous les cas, ces sexagénaires ne connaissent plus les conditions financières et professionnelles qui avaient été les leurs pendant leur carrière. À partir de 65 ans, pour ceux qui continuent à travailler, leur revenu s'additionne à une retraite dont, pour beaucoup, le montant reste insuffisant. Un autre élément d'explication de cette activité tardive serait le fait que les Japonais sont très

attachés à l'insertion sociale que cette activité professionnelle permet de conserver, mais il faut comme toujours rester prudent à l'égard de ces explications de type « culturaliste ».

La politique de l'État comporte de nombreuses incitations financières pour les entreprises qui offrent un emploi à temps partiel aux « retraités » et qui encouragent l'allongement de la vie professionnelle dans un pays où l'espérance de vie en bonne santé est une des plus élevées au monde.

Cette approche nous semble prendre son sens, à partir d'un système général de retraite peu avantageux, et dans une économie marquée jusqu'à une période très récente par la permanence d'un quasi plein emploi : à défaut de souhaiter « importer » la première caractéristique, ni de pouvoir le faire rapidement pour la seconde, il ne semble guère intéressant de prendre cette approche japonaise comme modèle.

L'approche suédoise (et scandinave) est en pratique depuis vingt ans. En Suède, près de la moitié des travailleurs âgés de 60 à 65 ans exerce une activité à temps partiel et une proportion importante d'entre eux touche une pension partielle. Trois raisons principales sont avancées pour expliquer le succès de ce modèle : la disponibilité d'emplois à temps partiel, le fait que l'État et les entreprises aient des rapports de partenaires et le taux assez élevé de cette pension partielle. En juin 1994, néanmoins, avec la politique de réduction des dépenses publiques, une réforme de la retraite a été votée rendant pour l'avenir la formule de retraite partielle moins avantageuse financièrement pour les travailleurs.

La Finlande et le Danemark développent depuis peu la retraite progressive selon une approche comparable à celle de la Suède, avant la réforme de 1994.

Il y a donc sans doute là des exemples réussis tout à fait convaincants de la possibilité d'une stratégie de retraite choisie et progressive, ainsi que de leur souplesse d'adaptation, en fonction de l'évolution de la situation économique. Il apparaît notamment que le dialogue avec et dans les entreprises, est une condition de réussite. Enfin, on conviendra que les différences sociales et culturelles avec ces pays ne permettent sans doute pas une transposition trop littérale de cette approche dans notre pays. À cet égard, nos voisins continentaux offrent d'autres références possibles.

L'approche « continentale », dans laquelle les auteurs de cette étude comparative de l'OCDE rangent le cas français, mais qui est particulièrement représentée par l'Allemagne et les Pays-Bas. Dans ces pays, des politiques publiques ont été récemment mises en œuvre et on observe les débuts d'un renversement de tendance, la retraite progressive remplaçant jusqu'à un certain point la retraite définitive anticipée. Ces pratiques récentes montrent l'importance de l'aide financière de l'État et de la coordination des politiques entre l'État et les entreprises. Les travailleurs, habitués à l'idée d'une retraite anticipée généreuse, ne sont pas toujours prêts à accep-

ter un allongement de leur vie au travail, mais ils sont par contre, en général, satisfaits de pouvoir bénéficier d'une période de transition entre la vie professionnelle et la retraite définitive.

Aux Pays-Bas, des accords collectifs ont été passés (par exemple, *Philips* en 1996) et la retraite complète anticipée est de moins en moins souvent automatiquement accordée. Néanmoins, les règlements concernant les fonds de pensions et le fait que la retraite est calculée sur le salaire final sont considérés comme des obstacles à la retraite progressive.

On sait que cette dernière difficulté n'existe pas dans notre pays. Plus largement, la situation de départ d'un recours excessif aux cessations anticipées définitives rapproche la France de ces pays : *l'implication de l'État et la nécessité d'une coordination avec les pratiques d'entreprises est certainement pour nous un enseignement majeur.*

On notera, pour finir, que les récentes initiatives allemande et suédoise tendent à supprimer progressivement la référence à une norme (âge et/ou ancienneté) de départ à la retraite.

C'est ainsi sans surprise que les approches européennes sont pour la France les plus instructives : *l'approche « continentale » est évidemment plus proche de nos réalités, mais une politique ambitieuse devrait tenir le plus grand compte de l'approche scandinave.*

Finalement, le bilan effectué montre que les tentatives nationales de réforme des systèmes de retraite représentent toujours des processus longs et difficiles, qui se sont souvent heurtés à des difficultés importantes, voire à des oppositions résolues. Le développement des retraites choisies et progressives ne font évidemment pas disparaître par enchantement ces difficultés et oppositions, mais elles tendent à les réduire, à la façon d'un plan incliné se substituant à une marche trop haute. Dès lors que les choix publics sont clarifiés, les difficultés restantes tiennent au comportement des acteurs d'entreprises : du côté des salariés, il faut éviter le risque d'une perte trop significative de revenus, directs (travail à temps partiel, entraînant une perte de salaire plus ou moins proportionnelle) ou différés (principalement du fait de plus faibles droits de retraite) ; du côté des directions, il faut manifester une capacité d'adaptation organisationnelle aux salariés en deuxième partie de carrière, qui constituerait dans notre pays un progrès décisif, comme nous allons le voir maintenant.

Les entreprises et la politique des âges

Les conditions concrètes de la cessation définitive d'activité se déterminent d'abord dans les entreprises et cela quelles que soient les décisions publiques prises en matière d'âge de la retraite et/ou de durée de cotisation.

Cette vérité première (dans tous les sens du terme) est étrangement absente de la plupart des débats actuels sur les retraites. Cette absence étonne encore davantage quand ces analyses émanent d'économistes habitués à rechercher les fondements microéconomiques de la macroanalyse... Ce primat des comportements d'entreprise est pourtant démontré par les experts de toutes les disciplines qui ont travaillé sur ce sujet, économistes bien sûr, mais aussi, et surtout, sociologues, ergonomes, gérontologues, médecins du travail... Il débouche sur un constat très affligeant, bien au-delà de ce qu'on affirme généralement, mais qui nous a été confirmé par tous nos interlocuteurs, syndicalistes de terrain, directeurs des ressources humaines, chefs d'entreprise⁽¹⁶⁾, tout au long de notre mission. Au demeurant, quand le MEDEF propose d'aller plus loin dans le sens de l'allongement de la durée de cotisation préconisé par le rapport Charpin, ses plus hauts représentants reconnaissent la responsabilité des entreprises : son vice-Président affirme ainsi que « les entreprises devront s'adapter au travail des personnes âgées », ce qui peut sembler une évidence, mais vaut critique des comportements passés et présents : « il faudra mettre autant d'énergie à les intégrer, que l'on en a mis jusqu'ici pour les inciter au départ » reconnaît ainsi Kessler.

On commence donc par analyser cette tendance permanente à avancer l'âge de la cessation définitive d'activité, avant de montrer qu'un renversement d'attitudes est non seulement possible, mais aussi souhaitable.

La résistible tendance à avancer l'âge de la cessation définitive d'activité

Ce qui se passe depuis de longues années dans une majorité d'entreprises relève d'un processus d'implosion, longtemps insidieux, mais qui devient aujourd'hui dramatique à tous égards. Sans trop caricaturer, on peut le décrire comme suit⁽¹⁷⁾ :

- au commencement se trouvent des réductions drastiques d'effectifs, surtout dans l'industrie lourde. De l'avis de toutes les parties prenantes de l'entreprise, le départ en retraite ou préretraite des salariés les plus âgés est la mesure la plus souhaitable pour y faire face : ceux qui ont commencé à

(16) Cf. la liste des personnalités rencontrées à la fin du présent rapport.

(17) On en trouvera notamment une excellente démonstration dans l'ouvrage de Gaullier (1999).

travailler les plus jeunes, ceux qui sont les plus usés, ceux qui s'avèrent être les moins aptes à se saisir de nouvelles technologies qui marquent parfois une véritable rupture avec la plupart des pratiques professionnelles antérieures... Ainsi ceux qui ont plus de soixante ans quittent l'entreprise « pour un repos bien mérité », en conséquence de quoi l'entreprise n'a pas à afficher de licenciements et les autres salariés sont rassurés sur leur sort... du moins pour l'instant. La fixation à soixante ans de l'âge légal pour bénéficiaire d'une retraite à taux plein a conforté, au début des années quatre-vingt cette évolution déjà largement entamée ;

- mais, comme l'affirment les logiciens, ce qui a déjà été fait une fois peut être toujours recommencé. Et quand notre entreprise se trouvera une nouvelle fois en sur-effectif (pour ne pas alourdir l'exposé, on ne discutera pas ici la question de savoir si d'autres critères de gestion auraient permis de mieux sauvegarder les effectifs), elle aura recours aux mêmes recettes, avec l'assentiment de tous, à commencer par celui des quinquagénaires concernés et des pouvoirs publics qui ont « enrichi » entre temps la panoplie des incitations financières à ces pratiques, des préretraites ASFNE à l'ARPE et autres nouveaux dispositifs ;

- puis, les mêmes causes entraînant encore les mêmes effets, la troisième fois, ce sont les jeunes quinquagénaires qui sont visés. Certes, entre temps, les pouvoirs publics ont commencé à s'alarmer, en écho aux rapports internationaux qui dénoncent cette évolution ; ils tentent donc de bâtir des digues (avec les préretraites progressives entre autres), et vont même jusqu'à recommander l'inversion du processus avec l'allongement de la durée de cotisation pour bénéficier d'une retraite à taux plein. Mais dans le même temps, il faut bien songer à subventionner l'industrie automobile et d'autres secteurs, pour qu'elle prenne des « mesures d'âge » (suivant une terminologie discrète), c'est-à-dire qu'elle persévère dans les pratiques antérieures ;

- dès lors, tous les acteurs de terrain, dotés d'une capacité normale d'apprentissage et d'anticipation, se préparent « à la prochaine charrette », dont ils ne doutent pas qu'elle concernera en priorité les travailleurs âgés plus ou moins consentants. Simplement, les travailleurs âgés dont on parle maintenant sont plus jeunes, et pour cause, que la fois précédente : dans bien des cas, aujourd'hui, ils n'ont guère plus de cinquante ans et il y a plus de dix ans que ce processus a débordé l'industrie pour frapper bien des activités tertiaires ;

- dans les têtes, le mal est encore plus profond : tous les témoignages que nous avons pu recueillir convergent vers une appréciation plus grave encore que celle déduite des seuls plans sociaux déjà mis en œuvre. Dès lors qu'un salarié a dépassé les 45 ans, un non dit se développe entre lui et son employeur : ils prévoient tous les deux, instruits par vingt-cinq ans d'expérience, que l'intéressé ne restera certainement pas encore quinze ans en poste. Dès lors sa motivation principale consiste à trouver la meilleure stratégie de sortie ; mais dans ces conditions, comment le mobiliser, l'im-

pliquer, lui confier les missions les plus engageantes ? La peur ne peut être bonne conseillère et la désimplication d'un personnel, souvent présent depuis longtemps dans l'entreprise, est évidemment un handicap lourd pour la compétitivité⁽¹⁸⁾.

Plus largement, c'est un nouvel avatar du fatalisme technologique qui s'est ainsi répandu : face aux innovations qui se succèdent à un rythme de plus en plus soutenu (est-ce d'ailleurs si évident dans tous les cas ?, les statistiques globales sur la productivité du travail continuent à nous décrire un freinage impressionnant depuis un quart de siècle, la capacité d'assimilation et d'adaptation des salariés décroîtrait avec l'âge de manière inexorable et la pression de la compétitivité (internationale, car si elle n'était qu'intérieure, il serait possible d'adopter une autre norme de gestion des carrières) obligerait à rajeunir de plus en plus les effectifs.

Ces réalités douloureuses pour les individus et dangereuses pour la collectivité sont aux antipodes des débats d'experts sur l'allongement de la durée de vie professionnelle. Si on veut s'intéresser à cette dernière, c'est à un renversement copernicien qu'il faut commencer à procéder dans les entreprises.

Un renversement des attitudes à l'égard des fins de carrière est possible et souhaitable

Il ne s'agit pas ici de nier que la question de la perte de qualification puisse se poser avec l'âge, ou plus largement encore, du simple fait du temps qui passe. Mais nous voudrions affirmer que cette question n'est ni générale, ni surtout de l'ordre de la fatalité. Deux sortes d'observations le démontrent à l'environnement :

- au niveau de la comparaison entre entreprises, les réponses apportées peuvent être extrêmement variées face à une même contrainte technologique ;
- au niveau de la comparaison entre pays, le taux d'emploi (rapport du nombre de personnes ayant un emploi, dans l'ensemble d'une classe d'âge considérée) varie de manière importante et la France est à cet égard un des pays les plus mal placés pour les quinquagénaires et les sexagénaires⁽¹⁹⁾.

À tout le moins, ces diverses comparaisons démontrent qu'il existe des marges de manœuvre importantes et qu'on ne réglera sans doute pas la question du devenir des régimes de retraite par répartition, si on ne remonte pas à cette source de difficultés.

Car si la préférence manifestée par les directions d'entreprises et les intéressés en faveur de cessations définitives d'activité pouvait bien sou-

(18) Taddei et Coriat (1993).

(19) Cf. comparaison statistique en annexe B.

vent sembler rationnelle au moment où ces dernières sont intervenues, ou interviennent encore, elles s'avèrent à plus long terme particulièrement contre-productives, sans doute pour les entreprises et, plus certainement encore pour la collectivité nationale.

Il faut une inversion complète des comportements et des pratiques dominantes, car sans cela les acteurs de terrain, salariés et encadrement, n'auront aucune raison de croire qu'il en ira différemment la prochaine fois... Il ne s'agit plus de gérer défensivement les travailleurs « âgés », il s'agit d'énoncer des stratégies offensives pour les « deuxièmes parties de carrière ». De telles stratégies doivent se décliner à tous les niveaux : au niveau de la nation, entre les partenaires sociaux et l'État, qui détient les clés des incitations financières et juridiques, au niveau des branches, des entreprises, des établissements, des collectifs de travail, tels que le service, l'atelier, l'équipe... C'est à ce dernier niveau, en effet, que peuvent être vraiment anticipées et traitées des questions clés, relevant de l'organisation du travail ou des savoir-faire, là où se conjuguent les enjeux d'efficacité des entreprises et de bien-être des personnes. Finalement, c'est au niveau des individus eux-mêmes que ce retournement complet de perspectives doit s'opérer, à la condition que de véritables possibilités de choisir leur soient offertes. Et en n'oubliant jamais qu'il n'existe pas une véritable possibilité de choisir qui ne prévoie les modalités de modifications ultérieures de ces choix, faute de quoi, les inévitables incertitudes (sur la vie de l'entreprise, comme sur sa vie propre) enracineront les pratiques les plus routinières.

Le cœur du sujet est sans doute de *ne plus passer sous silence la question de l'employabilité des salariés en « deuxième partie de carrière »*, c'est-à-dire à partir de quarante ans et plus. Nous employons à dessein ce terme d'employabilité aujourd'hui officialisé dans le discours européen, depuis le Sommet de Luxembourg, mais qui demeure d'une signification ambiguë : qui juge de l'employabilité ? Le supérieur hiérarchique, mais suivant quels critères et quelles procédures ? On sait que le risque de préjugé et d'arbitraire n'est alors jamais bien loin. Pour un ensemble important de personnes, l'employabilité peut être définie de façon moins subjective, comme la probabilité pour un salarié de conserver son emploi et/ou pour un chômeur d'en trouver un nouveau. Certes, ce second critère, plus statistique, ne fait le plus souvent que confirmer le précédent et les deux conduisent à considérer que l'employabilité diminue avec l'âge et l'ancienneté. Mais accepter ce second sens de l'employabilité permet d'affronter la difficulté de manière très explicite, ce qui est indispensable si on veut en réduire le plus possible les conséquences :

- débattre de l'employabilité dans l'entreprise, en donnant toute leur place aux politiques actives de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle (on y reviendra plus longuement dans la dernière partie où nous formulerons des propositions d'amélioration) ;
- convenir aussi que là où l'employabilité risque de devenir trop problématique dans l'entreprise, toutes les possibilités de reconversion pro-

fessionnelle doivent être mobilisées avec la dernière énergie. Nous voudrions affirmer ici que la perte de qualification dans une activité traditionnelle, industrielle notamment, n'implique en rien une insuffisance de qualification dans des activités nouvelles en plein essor, dans les services de proximité, notamment. De ce point de vue, l'usage habituel de la distinction entre travail qualifié et travail non qualifié est extrêmement réducteur et il devient très urgent de s'en défaire, si on veut cesser de stigmatiser les salariés les plus fragiles.

S'agit-il, en effet, de faire tomber les intéressés dans le ghetto des petits boulots ? En aucun cas, car nous avons montré dans le cas particulièrement délicat des services de proximité (*au domicile et du domicile*)⁽²⁰⁾, qu'il fallait précisément améliorer la qualification de ces offres nouvelles, notamment en s'appuyant sur la formation professionnelle continue et le renforcement des conventions collectives.

C'est parce qu'il paraît bien évident que le devenir des retraites se joue d'abord dans les entreprises, que nous avons choisi d'en traiter, avant de discuter des questions de chômage ou de financement global des régimes par répartition, c'est toujours pour la même raison que nous avons voulu y consacrer des annexes très importantes⁽²¹⁾ et c'est enfin au nom de la même conviction que nous avons placé les recommandations concernant directement les entreprises en tête de nos suggestions (*cf.* notre dernière partie) : ainsi, les premières propositions que nous ferons à la fin de ce rapport auront principalement pour but de susciter un renversement de comportement de tous les acteurs de l'entreprise, quant aux perspectives offertes pour les « deuxièmes parties de carrière ».

Risquons nous à aller plus loin pour montrer notre conviction : *si les pouvoirs publics ne devaient retenir prochainement que quelques décisions concernant les retraites des salariés du secteur privé, alors que les échéances financières les concernant sont décennales, elles devraient concerner avant toute chose le niveau des entreprises !*

(20) *Emplois de proximité*, Rapport au CAE (1998).

(21) *Cf.* annexes A, C et D.

La retraite choisie et progressive dans une situation de chômage de masse

L'idée de retraite choisie et progressive trouve un ancrage particulièrement opportun dans les circonstances actuelles, où persiste un chômage de masse. En effet, dans une telle situation, où l'avancement de l'âge de départ à la retraite s'est avéré une pratique dominante dans tous les pays et notamment dans le nôtre (*cf.* partie précédente), le développement de retraites choisies et progressives est certainement préférable aux cessations brutales d'activité.

Mais on peut penser, avec la majeure partie des experts, que l'on devrait connaître un basculement de problématique, d'ici une dizaine d'années, qui devrait nous conduire dans une économie de plein emploi, avec toutes les conséquences sociétales qui ne manqueront pas d'en découler (et que personne ne peut prétendre anticiper entièrement), ce qui nous fait préférer parler de société de plein emploi. La politique économique et sociale abandonnerait alors la légitime priorité actuelle de la lutte contre le chômage pour une nouvelle politique des âges et donc des retraites. Or, les retraites choisies et progressives ont justement comme mérite essentiel de favoriser la transition de l'une à l'autre, gagnant à être développées dans ces deux situations opposées.

Une logique préférable à celle des départs anticipés

La persistance d'un chômage de masse a commencé à se manifester au milieu des années soixante-dix et ne sera pas éradiquée en France, et dans les autres grands pays de la zone euro, avant une dizaine d'années.

Les critères d'appréciation de la fin du chômage sont évidemment discutables. À titre d'hypothèse, nous en proposerons deux : l'un quantitatif, un taux de chômage de 5 % ; l'autre qualitatif, la quasi disparition du chômage de longue durée.

Même si la majeure partie de l'opinion publique ne veut pas encore y croire (elle a été tellement échaudée depuis un quart de siècle...), il faut rappeler que c'est déjà le cas, non seulement aux États-Unis, mais dans la majorité des petits pays de l'Union européenne comme les Pays-Bas, l'Autriche ou le Luxembourg, qu'on n'en est plus guère éloigné dans les pays scandinaves, sans parler des améliorations spectaculaires qu'ont connues dans les dernières années les pays de la péninsule ibérique et, encore plus, l'Irlande. En fait, la persistance d'un chômage de masse restera encore pour quelques années la préoccupation dominante, principalement dans les quatre grands pays de la zone euro (Allemagne, France, Italie et Espagne) et en Belgique.

Au rythme actuel de création d'emplois dans notre pays, on observe une diminution de 0,6 point par an du taux de chômage, dont on prévoit qu'elle

devrait se prolonger durant les deux prochaines années au moins. En supposant le maintien du même rythme de croissance au-delà – ce qui est la partie la plus hypothétique de notre raisonnement, mais qui est parfaitement envisageable⁽²²⁾ –, on devrait passer à un recul du chômage d'un point par an, à partir de 2005, du fait précisément de l'inflexion démographique : dès lors, les 5 % de taux de chômage pourraient être atteints vers 2008⁽²³⁾.

Dans le contexte actuel de chômage massif, avancer l'âge du départ à la retraite a donc répondu à une logique première : maintenir prioritairement en activité les salariés les plus jeunes et, à partir du départ anticipé de leurs aînés, réduire, quoique de façon très insuffisante, le nombre de chômeurs. On sait que cette tendance l'a largement emporté lors de ce dernier quart de siècle du fait d'un consensus quasi général allant des salariés et de leurs organisations, jusqu'aux directions d'entreprise (cf. partie précédente), en passant par les gouvernements de tout bord. Elle l'a d'autant plus emporté qu'elle s'est inscrite dans un courant séculaire où l'abaissement progressif de cet âge était une composante essentielle du progrès social. En France, la loi de 1982 sur la retraite à soixante ans fut, en quelque sorte, le point d'orgue d'une longue histoire et trouvait son ultime justification dans le fait que l'espérance de vie de l'ouvrier était alors de 62 ans, alors qu'on le faisait cotiser toute une vie, afin de bénéficier d'une retraite à 65 ans !

Aujourd'hui encore, on le sait, cette demande de partir plus tôt en retraite demeure très forte, notamment chez les travailleurs manuels et peu qualifiés, qui ont commencé à travailler les plus jeunes, et pour lesquels la pénibilité physique du travail demeure importante. S'y ajoute le sentiment d'un repos bien mérité, bien préférable au chômage, lequel est souvent vécu comme un échec personnel, voire comme une sanction injuste.

Malheureusement, il résulte de toutes ces formes de préretraites définitives, les nombreux inconvénients déjà énoncés et qu'on peut résumer comme suit :

- un sentiment de coupure brutale de la vie active et de rejet du monde du travail et de la production pour les intéressés ;
- une perte de savoir-faire irréversible pour les entreprises, qu'il s'agisse de personnels de compétence générale reconnue, de la « mémoire » de l'entreprise, au sens le plus général, ou de connaissances pointues, dont seuls certains membres des générations les plus anciennes disposent ;

(22) Mais toutes les autres approches sont condamnées aux mêmes incertitudes, le taux de croissance futur constituant la variable la plus incertaine de tout débat sur le chômage et, *a fortiori*, sur les retraites. Inévitablement, deux familles d'esprit se séparent alors : les pessimistes projettent un faible taux de croissance, dans la ligne de celui réalisé dans les années 1993 à 1997 ; les optimistes raisonnent sur un taux au moins égal à celui obtenu depuis deux ans : une vision encore plus favorable a d'ailleurs été proposée devant le Conseil d'Analyse Économique par Blanchard et Fitoussi.

(23) Avec toutes les incertitudes de l'exercice : pour les macroéconomistes qui, de plus en plus nombreux, s'interrogent sur la date vraisemblable d'un retour au plein emploi, Artus (1999) avance la date de 2008, Sterdyniak et al. (1999), celle de 2015. Le rapport Boissonat (1996) supposait un retour au plein emploi, à l'horizon 2012.

- une dégradation supplémentaire du rapport entre retraités et actifs et, par là même, le contraire de ce qui est recherché, quant au financement futur des retraites.

Ajoutons qu'en période de reprise durable de l'activité, l'importance des cessations brutales d'activité va renforcer le manque de main d'œuvre qualifiée, élever le taux de chômage d'équilibre, augmenter les risques de retour à l'inflation et finalement entraver la stratégie de retour au plein emploi.

C'est pourquoi, dans toute la mesure où le partage du travail apparaît aujourd'hui nécessaire pour compléter une politique de croissance, il faut préférer la retraite progressive choisie aux cessations brutales d'activité qui constituent, avec le chômage dont elles ne sont qu'un pauvre subterfuge, le pire des partages.

Plus précisément, la retraite choisie et progressive apparaît dans ce contexte, comme un élément constitutif de la stratégie de réduction de la durée du travail, dont elle renforce le volet « réduction individuelle », en se rapprochant des meilleures pratiques néerlandaises et/ou scandinaves⁽²⁴⁾. Cette forme de réduction semble dans ce cas particulièrement judicieuse (du point de vue de la politique de réduction du temps de travail) pour deux raisons : d'une part, du fait de son caractère choisi, gage de son développement⁽²⁵⁾ ; d'autre part, parce qu'il devrait concerner majoritairement des hommes, faisant perdre au travail à temps partiel cette réputation de ghetto féminin, particulièrement nuisible à son extension (*cf.* les efforts des syndicats néerlandais, pour développer le temps partiel masculin, à tous les âges).

Dans le contexte d'un chômage de masse, la retraite choisie et progressive semble donc particulièrement opportune pour l'ensemble des parties prenantes :

- pour les intéressés, le caractère choisi permet de satisfaire de nombreuses aspirations individuelles, non professionnelles comme professionnelles ; pour ces dernières, il peut s'agir simplement de réduire la fatigue (notamment par des marges de manœuvre pour le choix des temps de repos), mais aussi de rechercher une fin de carrière gratifiante, qualifiante et reconnue, par exemple l'affectation à une fonction nouvelle pour laquelle le temps partiel convient bien.

- pour les entreprises, l'accumulation de savoir-faire est sauvegardée, de même que la mémoire collective ; des fonctions de tutorat peuvent être mises en place assurant la continuité inter-générationnelle ; face à des fluctuations d'activité, une remobilisation ponctuelle demeure possible, augmentant la flexibilité interne de l'organisation ;

(24) *Cf.* Cette et Taddei (1998).

(25) *Cf.* Cette (1999).

• pour l'économie dans son ensemble, la réponse aux à-coups conjoncturels est améliorée puisque les goulots d'étranglement productifs peuvent s'en trouver assouplis. Mais surtout elle permet de s'inscrire dans une stratégie d'ensemble qui favorisera ultérieurement le financement des régimes de retraite par répartition.

En effet, il faut cesser de lutter contre les maux des temps présents, en aggravant les risques des temps futurs : améliorer les statistiques du chômage par le développement des préretraites définitives, complique en même temps le financement futur des retraites.

Une façon privilégiée de préparer et d'assumer le basculement vers une société de plein emploi⁽²⁶⁾

En première analyse, l'âge de la cessation d'activité agit, en sens contraire, sur la solution des deux problèmes du chômage et des retraites. Avancer cet âge revient à dégrader les deux termes du rapport entre actifs et retraités ; retarder cette cessation d'activité est, *a contrario*, une variable décisive à très long terme⁽²⁷⁾ du financement des retraites. L'idée de ce basculement peut aussi s'appuyer sur d'autres évolutions lourdes de nos sociétés : non seulement, l'allongement progressif de l'espérance de vie (ce qui représente du seul point de vue des dépenses de santé un coût croissant), mais aussi et surtout le recul marqué de la morbidité des sexagénaires⁽²⁸⁾, ce qui constitue une ressource potentielle de main d'œuvre et de potentiel productif importante. L'évolution de la nature des emplois, de plus en plus immatériels et faisant de plus en plus appel à l'accumulation des savoir-faire⁽²⁹⁾, peut aussi justifier une telle perspective.

Il est vain de nier cette contradiction entre minimisation des chiffres du chômage et financement des retraites. Mais se contenter de la constater conduirait inéluctablement à prolonger le quasi-immobilisme de fait des pouvoirs publics durant la dernière décennie⁽³⁰⁾. Pour dépasser cette contradiction, il faut d'abord admettre que *les deux débats sur le chômage et sur les retraites ne se situent pas, pour l'essentiel, dans la même période historique* : alors que le chômage de masse restera la préoccupation dominante de la prochaine décennie, le problème du financement des retraites rend

(26) On verra plus loin que la stratégie que nous préconisons offre un « stabilisateur », en cas de retour plus lent au plein emploi, par un développement plus rapide des préretraites choisies et progressives.

(27) Cf. les travaux effectués par le Commissariat Général du Plan (Charpin, 1999).

(28) Cf. annexe C.

(29) Cf. les théories de la croissance endogène, par exemple Lucas (1988).

(30) En fait, ce quasi-immobilisme dans les résultats obtenus a recouvert des décisions qui se contredisaient les unes les autres : d'un côté, on favorisait les départs anticipés ; de l'autre, on augmentait le nombre d'années pour le calcul des retraites.

inexorables des mesures énergiques et efficaces dès la fin de cette même décennie et pour de longues années au-delà⁽³¹⁾.

Ainsi pourrait-on soutenir, de façon certes quelque peu caricaturale, que le premier problème perdra de son urgence au moment où le second imposera la sienne... Mais n'est-il pas encore plus irréaliste de conjecturer sur la façon dont se résoudrait le dilemme entre le pouvoir d'achat des travailleurs en activité et celui des retraités, si devait se perpétuer un chômage de masse, pour une durée indéfinie ? La seule certitude est que les ruptures de comportement collectif rendraient vains tous les raisonnements par extrapolation qui prévalent aujourd'hui !

Dès lors, une première constatation simple s'impose : *on ne peut discuter sérieusement des aspects macroéconomiques de l'âge de la retraite, si on ne distingue pas soigneusement deux régimes macroéconomiques* (et des meilleures façons de passer, en douceur si possible, du premier au second) :

- un régime de chômage massif, où l'offre de travail des salariés est rationnée par l'insuffisance de la demande de travail émanant des entreprises. Dans cette situation de pénurie d'emplois, qui prévaudra encore pendant quelques années, l'âge de la cessation définitive d'activité est une variable de répartition : l'élever n'améliorerait la situation des caisses publiques que dans la mesure où on remplacerait le versement de retraites par celles d'indemnités chômage moins généreuses. Outre ses inconvénients psychologiques évidents, il s'agirait donc d'une mesure qui aggraverait la croissance des inégalités, à l'encontre de toute la politique gouvernementale actuelle.

- un régime de quasi plein emploi, où le facteur limitant du nombre de salariés et de cotisants est l'offre de travail des ménages : et où la demande de travail des entreprises risque d'être alors de plus en plus rationnée. Dans un tel régime, l'élévation de l'âge de cessation d'activité serait un instrument doublement efficace de financement des retraites, comme on le verra plus en détail, dans notre prochaine partie : d'abord, parce qu'elle réduit le nombre de retraites à payer ; ensuite, parce qu'il s'agit de la façon la plus simple d'augmenter le nombre de salariés et donc de cotisants, avant même de considérer d'autres facteurs structurels pouvant augmenter la masse globale de main d'œuvre disponible, tels que la reprise de l'immigration qui ne manquerait pas de se produire dans ce cas, ou celle de la natalité, plus incertaine et aux effets sur le marché du travail nécessairement retardés d'une vingtaine d'années.

Ainsi, dès lors qu'on admet que *la meilleure solution au financement futur des retraites passe par une création suffisante d'emplois*, toute discussion précise doit distinguer soigneusement la situation de la prochaine décennie de celle qui pourrait prévaloir au-delà. Quoiqu'il en soit, pour les années qui viennent, l'équilibre de nos régimes de retraite ne dépend pas de

(31) Rappelons que nous nous sommes bornés à débattre du régime général, c'est-à-dire de la grande majorité des salariés. Ceci ne signifie évidemment pas que certains régimes spéciaux ne nécessitent pas des réformes plus rapides : nous y reviendrons en conclusion.

la démographie, mais de la dynamique de la création d'emplois et cela devrait fournir un élément de consensus dans le débat public actuel. On peut donc faire, pour cette première période, deux scénarios contrastés.

Dans un scénario pessimiste, la dynamique de l'emploi ne parvenant pas à suivre celle du nombre des retraités, il faudrait bien se résoudre à réduire le pouvoir d'achat relatif des retraités, et/ou à augmenter le taux de prélèvement sur les actifs, afin d'assurer la pérennité des régimes par répartition. On sait que ces deux solutions se heurteraient à de très fortes oppositions salariales (pour la défense du pouvoir d'achat des retraités) et patronales (contre l'augmentation des taux de prélèvement). Dans un tel scénario, qui n'est pas heureusement le plus probable, le débat sur les retraites prendrait inéluctablement la forme d'un conflit de répartition, très concret, entre les entreprises et les retraités, doublé d'un conflit symbolique entre les besoins sociaux et les contraintes économiques. C'est sans nul doute ce qu'attendent avec malignité ceux qui pressent le Gouvernement de trancher dès aujourd'hui le problème des retraites, en général, et celui de l'âge du départ à la retraite, en particulier.

Dans le scénario raisonnablement optimiste, qui se contente d'extrapoler les résultats récents et s'appuie sur les prévisions aujourd'hui dominantes, non seulement la création d'emplois suffira à assurer l'équilibre des régimes de retraite par répartition, mais les recettes supplémentaires permettront d'abonder significativement le Fonds de réserve, ou mieux des fonds de capitalisation mis en place par les régimes complémentaires (cf. Davanne, 1998) :

- du côté de la demande de travail, les perspectives pour les prochaines années vont dans ce sens, avec une croissance économique proche de 3 % et aussi le fait que cette dernière s'avère particulièrement riche en emplois (RTT, emplois-jeunes, allègements de charges sur les bas salaires, services de proximité, etc.) ; de plus, l'aisance des finances publiques (une fois atteints, les objectifs du pacte européen de stabilité, conformément aux prévisions de l'actuel plan triennal) doit permettre d'abonder, de façon prioritaire, le Fonds de réserve, permettant de lisser les effets du « papy boom » ;
- du côté de l'offre de travail, les 3 millions de chômeurs déclarés, la remontée, quasi certaine dans ce cas, des taux d'activité, avec le retour de chômeurs jusque là découragés, de 1 à 3 millions, suivant les différentes études disponibles, le recours à un temps partiel de plus longue durée (comme on l'a observé dans les pays d'Europe du nord, dans les mêmes circonstances), sans même parler de la reprise de l'immigration (sur laquelle nous reviendrons) fourniraient la main d'œuvre nécessaire, au moins jusque dans les années 2010, du moins quantitativement⁽³²⁾.

(32) Qualitativement, la question, plus délicate, est celle de l'employabilité de ces segments supplémentaires de l'offre de travail. Elle doit être posée, très en amont des difficultés, c'est-à-dire dès maintenant, et nous y reviendrons plus loin pour certaines de ces catégories, en particulier, pour les salariés en « deuxième partie de carrière » et pour les futur(e)s immigré(e)s.

C'est pourquoi les pouvoirs publics pourraient trouver dans la retraite choisie et progressive une manière de sortir « par le haut » de la contradiction posée par l'âge de la retraite. En effet, elle constitue le moyen le plus souple pour faire évoluer l'âge de la retraite effective dans le sens désiré :

- dans sa première phase de montée en puissance, un tel système revient à développer le travail à temps partiel choisi, contribuant à la décreue du chômage, dans les conditions humaines et sociales les plus favorables. Du point de vue économique, du fait de la non-proportionnalité de l'aide, cette mesure profiterait surtout à une main d'œuvre quinquagénaire, ouvrière et faiblement qualifiée, qui a commencé à travailler très jeune et qui se trouve dans des secteurs industriels où le déclin de l'emploi est le plus marqué ;
- dans quelques années, le seul maintien du dispositif initial stabiliserait l'âge moyen effectif de cessation d'activité, puisque les départs retardés de sexagénaires compenseraient les départs avancés de nouveaux quinquagénaires : le développement du temps partiel choisi des sexagénaires pourrait alors contribuer au financement des retraites et à la croissance de la main d'œuvre disponible dans une économie revenue au quasi plein emploi.

Dès lors, au-delà des évolutions spontanées dues à la démographie et/ou à la résultante des choix individuels, qu'on ne peut prétendre prévoir avec certitude, les pouvoirs publics pourraient ainsi éviter d'ouvrir aujourd'hui, de nouvelles « querelles théologiques » sur les normes (âges et/ou annuités) de départ à la retraite : après un débat démocratique transparent, qui ferait partie du « dispositif permanent de pilotage » d'ores et déjà annoncé par le Premier ministre, *une partie substantielle de la solution au financement futur des retraites pourrait être d'infléchir, progressivement, les termes de l'arbitrage entre activité et inactivité des intéressés, en ayant la possibilité de modifier simultanément la norme centrale, les mécanismes d'incitation financière autour de cette norme et les règles de cumul d'une retraite à taux plein et d'un revenu d'activité (cf. infra).*

La retraite choisie et progressive dans une société de plein emploi

Le retour à une société de plein emploi ne suffira évidemment pas pour résoudre tous les problèmes posés, à long et très long terme, à nos régimes de retraite par le « défi démographique » qui se présente devant nous. Pour analyser dans quelle mesure les retraites choisies et progressives peuvent aider à relever ce défi, nous procéderons en deux temps :

- nous montrerons d'abord que l'allongement de la durée de vie professionnelle peut contribuer à l'équilibre de long terme de nos régimes de retraite ;

- nous verrons ensuite que cet allongement est lui-même soumis, pour être efficace, à des conditions drastiques dans lesquelles la retraite choisie et progressive est appelée à jouer un rôle clé.

La place de l'allongement de la durée de vie professionnelle dans l'avenir des régimes de retraite

Les thèses alarmistes peuvent être intéressées, qu'elles émanent des partisans des fonds de pension à l'anglo-saxonne ou plus largement des partisans des régimes par capitalisation. Elles avancent cependant un argument démographique d'un grand poids et qu'il est impossible de nier : dans les années à venir, avant la fin même de la prochaine décennie, notre pays va connaître une forte augmentation du nombre de personnes âgées de soixante ans et plus. Ce phénomène sera le résultat de deux déterminants : d'une part, la tendance séculaire à l'allongement de la vie, bien connue dans ses causes et ses principales caractéristiques (par exemple, les différentiels de l'espérance de vie suivant les sexes et les professions) ; d'autre part, le départ à la retraite de la génération exceptionnellement nombreuse du « baby boom », circonstance amplificatrice du précédent, qui fera sentir ses effets jusque vers la fin des années 2030.

Faut-il pour autant parler de « choc démographique », ce qui sous-entend un traumatisme (de type crise pétrolière, krach boursier ou guerre) et, en tout cas, une évolution négative ? Si on souhaite l'ouverture d'un débat serein, il vaut mieux noter que le terme de choc est évidemment impropre : quoi de commun entre un choc pétrolier, imprévu quelques semaines auparavant encore, et qui devait augmenter de 400 % en quelques mois, en 1973-1974, le prix du pétrole, et une évolution démographique fort bien anticipée et qui, sur près de quarante ans, augmentera le nombre de retraités potentiels de 60 % au maximum ? Le soi-disant choc démographique sera donc, à partir de 2005, avant toute chose, une évolution démographique, riche de promesses, d'abord en ce qu'elle accélérera considérablement le retour au plein emploi, ensuite, quant aux possibilités de vie personnelle, familiale et sociale qu'elle permettra. Cela étant, il n'est pas question d'ignorer qu'elle posera un problème économique sérieux, et tout le monde sait qu'elle contraindra nos régimes de retraite à évoluer. Mais pour autant que la démographie soit concernée, deux conclusions s'imposent immédiatement :

- ces évolutions peuvent et doivent se faire sans choc, progressivement ;
- il ne faut pas compliquer inutilement la question, si on souhaite que la masse des citoyens s'en saisisse : tout le monde comprendra que si le nombre de salariés cotisants aux régimes de retraite devait augmenter dans les mêmes proportions que le nombre de retraités, il n'y aurait aucune difficulté d'ordre général, sauf pour certaines professions soumises à des régi-

mes particuliers⁽³³⁾ et victimes d'une évolution plus défavorable que la moyenne : mais, ces difficultés particulières, qui sont déjà depuis de longues années celles des agriculteurs ou des mineurs, peuvent se résoudre par la solidarité interprofessionnelle qu'expriment les mécanismes de compensation entre régimes.

Dans l'hypothèse vraisemblable d'un retour progressif au plein emploi, vers la fin de la prochaine décennie, *le vrai défi démographique apparaîtra alors, sous la forme, si difficile à imaginer aujourd'hui, d'un risque de pénurie de main d'œuvre*. Le débat qui doit s'instaurer, dans cette perspective, sera nécessairement sociétal, bien avant d'être financier ou comptable.

Nous considérons qu'il serait absolument prématuré de trancher ce dernier débat, ne serait-ce que d'un point de vue démocratique : *qui se permettrait de préjuger les choix démographiques que fera l'ensemble des citoyens français, dans une dizaine d'années, dans une situation où pour la première fois depuis plus de deux générations, ils seraient confrontés à une pénurie de main d'œuvre ?* Quelles conséquences aura, de ce point de vue, la libre circulation des personnes dans une Union européenne substantiellement élargie ? Plus largement, quelles modifications des politiques d'immigration, vis-à-vis notamment de l'Afrique, devrait-on envisager ? Quelles évolutions en France des taux d'activité, particulièrement pour les 16-30 ans, enfin sortis de l'angoisse du chômage et de l'exclusion, qui a tant marqué les générations précédentes ?

De façon plus générale, il est facile de débattre de catégories juridiques, comme la durée de cotisation, mais il est évidemment bien plus délicat de les transformer en variables instrumentales, politiques et symboliques, qui permettent de faire évoluer les choses, dans le sens énoncé. Cette difficulté est accrue, si on partage les analyses précédentes et que l'on doit simultanément expliquer que l'on continue à favoriser le départ anticipé de quinquagénaires (dans l'automobile, par exemple), tout en envisageant d'augmenter le nombre d'annuités pour bénéficier d'une retraite à taux plein...

(33) Bien entendu, ces évolutions prévisibles peuvent être l'occasion ou le prétexte pour une remise en cause du statut, jugé trop favorable, de telle ou telle catégorie. Mais, il convient en l'occurrence de prendre une double précaution, sous peine de voir le débat sur les retraites pollué par des arguments de mauvaise foi : le statut des dits salariés est-il globalement abusif, quant on ne se contente pas d'isoler leur régime de retraite de l'ensemble de leurs conditions de carrière ? Une fois cet examen effectué, à supposer que la situation de telle ou telle catégorie apparaisse bien comme globalement privilégiée, l'est elle plus que celle d'autres catégories que l'on se garde bien de nommer, et qui sont souvent parmi les plus véhémentes à critiquer les privilèges des autres ? Pour ne citer que trois exemples : faut-il modifier en priorité le régime de retraite des cheminots ou celui des officiers de carrière ? Faut-il commencer par s'attaquer à la retraite des petits fonctionnaires ou à la remise à plat des primes, d'ailleurs secrètes, de certaines catégories de hauts fonctionnaires ? Faut-il plus s'inquiéter, pour les finances des entreprises d'une légère augmentation des taux de cotisation ou du développement débridé des stocks options ? La réponse à ces questions relève évidemment des seules instances politiques et les experts devraient bien garder de s'y engager, sous peine d'être taxé de partialité.

1. Financement des retraites et choix du départ à la retraite

L'équilibre entre les dépenses et les recettes d'un régime de répartition est couramment exprimé par une équation du type :

$$R P = t W L$$

où R représente le nombre de retraités, P le montant moyen des pensions, t le taux des prélèvements rapporté au salaire net destinés aux caisses de retraite, W le montant du salaire moyen net et L le nombre de salariés cotisants.

Il est commode pour la discussion de présenter les deux termes de cette équation en unités de salaires, en les divisant par W :

$$R (P/W) = t L$$

Or, si on se donne 2040 comme horizon de l'exercice, on prévoit une augmentation d'environ 60 % de R , le nombre de personnes de soixante ans ou plus, susceptibles de percevoir une pension de retraite, ordre de grandeur qui n'est guère contesté. Il faut donc faire varier en conséquence une (ou plusieurs) des autres variables pour maintenir un équilibre de financement. Dès lors, on comprend que deux familles d'esprit s'affrontent, suivant qu'on se donne comme priorité de réduire les dépenses ou d'augmenter les ressources des caisses de retraite :

- (P/W) exprime le taux de remplacement net, autrement dit le pouvoir d'achat relatif des retraités par rapport aux salariés. Vouloir assurer l'ajustement par cette seule variable serait évidemment insupportable⁽¹⁾, mais doit-on ne pas la mettre du tout à contribution ? En ce sens, certains commentateurs font observer que la France est arrivée depuis le milieu de la décennie à une situation exceptionnelle (à la fois dans son histoire et par rapport aux pays étrangers) de quasi parité entre le niveau moyen du pouvoir d'achat des retraités et celui des salariés. *A contrario*, on observera qu'il ne faudrait pas remettre en cause ce « succès » (selon les termes retenus par Charpin (1999), p. 2) qu'en dernier ressort, sous peine d'avaliser une « défaite » équivalente. Plus précisément, on observera que cette parité n'est obtenue que grâce à des produits d'épargne, très inégalement distribués (les retraites représentent 47 % pour le décile le plus aisé et 85 % pour le plus défavorisé). En d'autres termes, sans aucun recours supplémentaire à la capitalisation, toute réduction du pouvoir d'achat des retraites signifierait une aggravation des inégalités sociales entre leurs bénéficiaires. Plus vraisemblablement, la part de la capitalisation devrait alors augmenter, avec son lot d'inégalités complémentaires ! On conviendra qu'à tout le moins si une telle solution devait être partiellement retenue, elle devrait faire l'objet d'un débat démocratique devant le pays et ne pas être obtenue comme une conséquence « collatérale » d'une autre politique mal ciblée.

(1) Bien entendu, une éventuelle accélération des gains de productivité faciliterait les choses en termes de revenu absolu (cf. Sigogne, 1999), mais pas en termes de revenu relatif (cf. Blanchet, 1992). Toutefois, dans le cas d'une telle accélération, on peut se demander si on n'assistera pas à un arbitrage des salariés en faveur d'un départ à la retraite plus précoce (cf. annexe I de Blanchet et Causat).

• C'est pourquoi la plupart des parties prenantes au débat expriment leur préférence pour l'augmentation des ressources des caisses de retraite. Ceci peut être réalisé de deux manières complémentaires :

- d'une part, par l'augmentation du taux de prélèvement t . Là encore deux thèses s'affrontent. Constatant que le recours à ce seul procédé serait très difficile, en ce qu'il alourdirait trop les coûts salariaux totaux, le patronat (notamment) en conclut qu'un tel recours doit être totalement prohibé. Du côté syndical, deux arguments sont avancés en sens contraire : d'une part, l'évolution projetée d'ici à 2040 doit certainement réduire les dépenses consacrées aux jeunes inactifs et probablement celles consacrées à l'indemnité des chômeurs ; d'autre part, diverses modifications d'assiette (valeur ajoutée, écotaxes, ensemble des revenus ...) devraient faire que ces prélèvements supplémentaires affectés aux retraites ne pèsent pas sur les seuls coûts salariaux ;
- d'autre part, par l'augmentation du nombre de salariés cotisants L . Compte tenu de ce qui précède, il n'est guère douteux qu'il s'agisse de la piste qu'il convient de privilégier, si on veut sérieusement progresser dans la voie du consensus que le Premier ministre a appelé de ses vœux. Au demeurant, le rythme actuel de croissance du PIB et de l'emploi, s'il peut être maintenu, suffirait à résoudre le problème. Mais, il faut alors s'interroger plus avant sur la main d'œuvre disponible à cet effet.

Nul doute que dans les dix années (environ) à venir, la résorption progressive du chômage, la remontée probable des taux d'activité et le moindre recours au temps partiel contraint (en nombre de salariés et en durée du travail à temps partiel) n'y suffisent. Mais, au-delà, la contrainte principale basculera de la demande de travail à l'offre et de nouvelles solutions devront être trouvées. L'immigration spontanée en fournira probablement une part importante : le flux net annuel devrait remonter de 50 000, obtenu par des mesures administratives insoutenables en régime durable de plein emploi, vers les 150 000 ou plus qui caractérisait l'économie française durant les Trente glorieuses, sans difficulté particulière : ceci pourrait représenter un supplément de cotisants d'au moins 10 %, à l'horizon de l'exercice⁽²⁾, étalant sur une génération supplémentaire le besoin de prolongation de la durée de vie professionnelle.

La prolongation de la vie professionnelle, qu'elle revête un caractère obligatoire ou choisi, représente à cet égard une solution ambiguë, mais séduisante : ambiguë, parce que, en situation de chômage massif, elle aurait pour effet principal d'augmenter le nombre de chômeurs et de réduire la probabilité de remplir les conditions d'une retraite à taux plein, alors qu'elle n'obtiendrait les résultats recherchés qu'après le retour au plein emploi ; séduisante, puisqu'elle permettrait tout à la fois d'augmenter le nombre de cotisants et de réduire le nombre de retraités.

(2) Bien entendu, les profils de qualification seront très différents : hommes et femmes seront sans doute principalement affectés à des fonctions tertiaires de proximité, exigeant une faible formation initiale et une grande question sera de qualifier cette offre, afin d'éviter tout à la fois le travail au noir et les petits boulots (cf. Cette, Héritier, Taddei et Théry, 1998).

Il est évidemment bien trop tôt pour préjuger des conclusions de ce nécessaire débat de société : qui peut savoir ce que seront les comportements dominants dans une France revenue au plein emploi, pour la première fois depuis plus de trente ans, où, par conséquent, presque personne, parmi les actifs, n'aura vécu une telle situation ? Cependant, les discussions déjà esquissées permettent de penser que, selon toute vraisemblance, à partir de ce point, les diagnostics se sépareront : il n'est pas besoin d'être expert pour admettre l'imminence d'un « papy boom », soixante ans après 1945, et la forte augmentation de retraités qui en découlera inéluctablement. Par contre, *les conclusions qu'on prétend en tirer sur l'équilibre futur des régimes de retraite demeurent un sujet complètement ouvert, puisqu'il dépend, non pas seulement d'une prospective des dépenses (qui peut faire l'objet d'une analyse relativement consensuelle), mais tout autant de celle des recettes (l'évolution du nombre de salariés sur une période de quarante ans et la croissance de la productivité et de l'activité), que personne ne peut raisonnablement prétendre chiffrer dès maintenant, et au sujet duquel tout le monde a le même droit d'exprimer ses convictions.* Or celles-ci seront nécessairement divergentes et on peut bien identifier, dès maintenant, ce qui sera la *summa divisio* de ce débat, suivant qu'on visera en priorité la diminution des dépenses des caisses de retraite ou l'augmentation de leurs recettes (on propose en encadré un résumé simple de la question du financement des retraites) :

- d'un côté, ceux qui voudront s'adapter à leurs hypothèses de recul de la population active (de 1 à 3 %, suivant qu'on projette un taux de chômage de 9 %, de 6, voire même de 3 % en 2040) et surtout⁽³⁴⁾ de croissance durablement ralentie (la plus faible de notre histoire, en dehors des « Trente années abominables » : 1914-1945, deux fois plus lente que celle mise en œuvre par le gouvernement actuel *chercheront en priorité à réduire les dépenses*, soit en réduisant le pouvoir d'achat (relatif et sans doute absolu) des retraités, de façon plus ou moins avouée, soit en imposant une diminution du nombre de retraités, soit par un mélange des deux méthodes, en durcissant les conditions d'accès à une retraite à taux plein. On sait déjà à quel point cette stratégie, privilégiant la réduction des dépenses de retraite pour les salarié(e)s les plus fragiles, à carrière incomplète, serait alors conflictuelle, se heurtant notamment à l'opposition de l'ensemble des organisations syndicales ;

- de l'autre, les anti-malthusiens qui souhaiteront mettre en avant une croissance plus forte de l'économie, d'où il résulterait *une plus forte crois-*

(34) Dans ce type de projection, si l'hypothèse de taux de chômage pour les dix années à venir est socialement le plus sensible, et on comprend que les partenaires sociaux s'y soient accrochés, il n'est pas le paramètre économique le plus important, pour analyser les conditions de financement sur quarante ans : c'est alors le taux de croissance moyen des quatre prochaines décennies qui devient le paramètre le plus important, mais l'économiste abandonne alors sa fonction, déjà si difficile, de prévision pour se lancer dans les sphères inconnues de la prédiction.

sance des recettes. Les tenants de cette seconde stratégie peuvent miser sur deux moyens principaux : le relèvement des taux de prélèvement obligatoires attribués aux caisses de retraite et la possibilité que la population active continue à progresser à un rythme compatible avec celui du reste de la population, notamment du fait de l'immigration.

Le relèvement des taux de cotisation vise à exprimer une solidarité, croissante s'il le faut, entre les citoyens et les générations (Chaunu et Khalfa, 1999). Il peut prendre appui sur deux grands leviers : en premier lieu, à assiette et taux global de prélèvement inchangés, le retour au plein emploi et, par hypothèse, le recul de la proportion de jeunes, permettrait de basculer plusieurs points de cotisation des régimes chômage et famille, sur les régimes de retraite, sans augmenter le taux global de prélèvement ; en second lieu, on sait que la plus grande partie des organisations syndicales souhaite un élargissement de l'assiette actuelle trop exclusivement basée sur les salaires. On notera toutefois l'absence de consensus entre elles sur la définition d'une nouvelle assiette et surtout le fait que certains de ses partisans en attendent essentiellement une baisse des coûts salariaux (ce qui réduirait d'autant les recettes attendues). S'il apparaît, par conséquent, difficile de faire de la hausse des cotisations une solution exclusive, on ne peut l'écarter comme solution partielle à moins d'en faire une question de principe, comme le font habituellement les organisations patronales.

Sans préjuger d'une éventuelle remontée du taux de natalité (mais dont les effets sur le marché du travail ne commenceraient à se faire sentir qu'un quart de siècle plus tard), *l'immigration* apportera, à l'évidence, une contribution significative, indépendamment même de toute politique volontariste, à l'augmentation du nombre d'actifs et, partant, de cotisants. On sait bien, en effet, qu'il s'agit d'une variable partiellement déterminée par le taux d'emploi du pays d'accueil. Ainsi, si la France n'accueille plus aujourd'hui qu'une immigration nette de quelque 50 000 personnes, selon les statistiques officielles, au lieu de 130 à 200 000 durant les Trente glorieuses, ce résultat n'a pu être obtenu qu'au prix de sévères mesures administratives et policières, justifiées par le chômage de masse, et qu'il serait sans doute impossible (et illégitime) de maintenir dans un pays en plein emploi, par hypothèse, entre 2010 et 2040. Les raisons parfois évoquées, pour passer cette variable sous silence, ne sont guère convaincantes :

- faire le jeu des forces xénophobes ? Cet argument, teinté de paranoïa, repose sur un manque de confiance dans le jugement des Français qu'on sollicite pourtant et il est d'autant moins recevable que l'équilibre actuel de nos régimes de retraite est évidemment influencé par les variations passées de l'immigration ;
- faire venir des gens du Sud pour payer nos retraites ? Vision absurde, car nous n'avons aucun besoin de les faire venir, mais tout au plus de ne pas les expulser, quand ils sont déjà présents sur notre sol ; d'ailleurs, nombre d'entre eux ne viendront-ils pas plutôt de l'Est, au nom même des accords

internationaux (élargissement de l'Europe et liberté de circulation) que nous avons signés et qui engagent notre pays ? ;

- équilibrer les régimes de retraite par la seule immigration supposerait une véritable « invasion » (sic) ? Mais qui parle d'utiliser cette seule variable d'ajustement, si ce n'est ceux qui s'imaginent encore que la question des retraites peut relever d'une monothérapie ? Loin de toute exagération, si l'immigration nette redevient, à partir d'une situation de plein emploi, de 150 000 personnes par an, comme à l'époque des Trente Glorieuses, cela signifierait une augmentation de la population active de quelque 2 millions, à l'horizon 2040, soit davantage que ce qui peut être obtenu par n'importe quelle autre mesure avancée jusqu'ici ;

- quant à l'argument suivant lequel ces hypothétiques immigrés vieilliraient à leur tour, si bien que l'on ne ferait que retarder le problème de quelques dizaines d'années, il est évident, mais ne peut être retenu dans le présent débat : objectivement, parce qu'il s'agit précisément de lisser les évolutions démographiques à venir et que le résultat recherché serait ainsi justement approché (la pente à escalader devenant deux fois moins abrupte) ; subjectivement, parce qu'il ne sera pas indifférent pour l'opinion publique et pour les décideurs d'apprendre que l'on dispose de huit décennies et non de quatre pour finir de s'adapter à la nouvelle donne démographique !

Face à toutes les réticences présentes sur la contribution d'une éventuelle reprise de l'immigration au financement des retraites, on doit finalement affirmer qu'*une France en plein emploi et ouverte sur le monde ne saurait être à la fois un « gruyère » pour les capitaux et un « bunker » pour les hommes.*

Finalement, l'ampleur du défi démographique est telle qu'il est peu vraisemblable que les tenants de l'une ou de l'autre école l'emportent au nom des seuls arguments qui précèdent. C'est ici que *l'allongement de la vie professionnelle* est, dans cette discussion, un argument séduisant, pour les tenants des deux écoles, puisqu'il *permet, formellement du moins, tout à la fois de réduire le nombre des retraites à verser et d'augmenter le nombre des cotisants ! Mais les difficultés de réussite d'une telle mesure ne doivent pas être sous-estimées.*

Les conditions d'un allongement de la vie professionnelle

Un allongement de la vie professionnelle peut se faire en théorie par les deux bouts :

- d'une part, en commençant par reconnaître plus tôt un statut de travailleur et de cotisant à de nombreux jeunes, qui passent déjà de manière progressive (mais trop rarement choisie) du premier au deuxième âge de leur vie. Il s'agit bien d'une démarche complémentaire de celle poursuivie dans ce rapport, en ce qu'elle s'inscrit dans *la nouvelle interdépendance entre les âges, qui implique une transition plus progressive entre eux.* Mais

on sait bien qu'elle n'est pas numériquement aussi importante pour déterminer le nombre d'actifs, sauf à revenir sur la tendance séculaire à la prolongation des études, alors que l'âge moyen de début d'activité professionnelle est aujourd'hui légèrement supérieur à 21 ans ;

- d'autre part, grâce à une cessation plus tardive d'activité qui est la solution principalement envisagée ici. Or, *cet allongement et son efficacité sur l'équilibre des régimes de retraite ne se décrètent pas* : ils sont d'abord soumis à une question préalable qui doit être mise en pleine lumière ; ensuite, se posent des nombreuses questions de mise en œuvre.

Le retour au plein emploi, condition préalable d'un allongement de la vie professionnelle

Retarder prématurément les départs en retraite, dans une période où perdre un chômage massif – comme ce fut fait avec la réforme de 1993 –, non seulement ne résoudrait que médiocrement les problèmes de financement des caisses publiques, mais encore aggraverait la situation de chômage, induirait une régression sociale et aggraverait les inégalités entre retraités. Cela ne soulagerait, en effet, la gestion des caisses de retraite, qu'en aggravant celle des caisses de chômage ; le bilan consolidé pour l'ensemble d'entre elles ne s'améliorerait que par le plus faible niveau des indemnités chômage, par rapport au montant des retraites, c'est-à-dire au prix d'une régression sociale pour les plus défavorisés. Enfin, la probabilité d'obtenir un nombre d'annuités suffisantes se réduirait principalement pour celles et ceux des petits salariés qui sont victimes de carrière incomplète et qui détiennent, par ailleurs, le plus faible niveau de revenus d'épargne. Corrélativement, les inégalités devant la retraite dont sont victimes les femmes et qui ont été aggravées par l'allongement à quarante années de cotisations mis en œuvre par le Gouvernement Balladur, se creuseraient encore davantage. On comprend donc que tout engagement prématuré dans cette voie serait contre-productif, surtout s'il revêtait un caractère forcé.

Finalement, on ne peut ici que se ranger à la conclusion de la Commission des Communautés européennes (1992) : « Ne pourrait-on pas convenir du fait que (...) l'âge de la retraite se constate plus qu'il ne se décrète et qu'il convient dès lors de faciliter le choix des travailleurs dans ce domaine ? ».

Les conditions de mise en œuvre d'un allongement de la vie professionnelle

Elles sont nombreuses et délicates à résoudre, qu'il s'agisse du nécessaire changement des mentalités et des comportements, de l'explicitation du projet de société sous-jacent ou, enfin, de la méthode choisie pour y parvenir.

La première difficulté de mise en œuvre d'un allongement de la durée de vie professionnelle tient à ce qu'elle se situe *totalemment à contre courant*

des mouvements spontanés de l'opinion. Cette dernière, depuis un siècle, a assimilé progrès social et abaissement progressif de l'âge de la retraite ; de plus, dans le dernier quart de siècle, cette opinion a considéré que les départs anticipés (encouragés par les pouvoirs publics de multiples façons, aujourd'hui encore) étaient la façon la moins douloureuse, ou du moins la plus commode, de gérer la baisse des effectifs dans les entreprises. Nous faisons partie de ceux qui pensent qu'il faudra demain persuader l'opinion de faire un tel virage et considérer que désormais, la prolongation de la vie active peut aller dans le sens du progrès, car les individus vivent de plus en plus vieux en bonne santé, physique et mentale. De surcroît, le chômage une fois vaincu, cette prolongation sera un élément déterminant de consolidation de leur retraite par répartition. Mais tout effet d'annonce prématurée tant du moins que des comportements nouveaux n'apparaîtront pas concrètement dans la vie des entreprises et des gens, aurait évidemment un effet contre-productif et serait vécu comme la manière la plus insidieuse et la plus injuste de régression de leur retraite.

La seconde condition d'un tel retournement d'opinion est *qu'il inscrive l'avenir des retraites dans un projet de société explicite.* Ce projet de société ne doit pas opposer l'ancien et le nouveau au nom d'une déraisonnable « table rase », mais au contraire en trouver une synthèse dynamique. C'est dire qu'il comporterait à la fois des éléments bien connus, consolidés au cours d'une histoire mouvementée qui commence à la Libération, et d'autres éléments plus nouveaux qui commencent à peine à se dégager du nécessaire débat public encore trop polarisé sur les futures contraintes de financement.

Les éléments imprescriptibles, tels qu'ils ont été rappelés à maintes reprises par les pouvoirs publics :

- la primauté d'un système de répartition, « au cœur du contrat social français »⁽³⁵⁾, vis-à-vis duquel des éléments de capitalisation ne pourront jouer qu'un rôle accessoire et contrôlé⁽³⁶⁾ ;
- le rôle décisif des partenaires sociaux dans la gestion de ce système ;
- la garantie du pouvoir d'achat des retraites autour du principe fondamental de solidarité inter-générationnelle, permettant de « renforcer ainsi la cohésion sociale de la Nation »⁽³⁷⁾.

Les éléments novateurs, quant à eux, ne peuvent être qu'esquissés. Ils doivent d'ailleurs l'être avec prudence et modestie, tant il est évident que le passage de la vie professionnelle à une cessation définitive d'activité est pour chacun d'entre nous une phase particulièrement délicate, à tous égards, de l'existence, où se mêlent inextricablement vie intime, vie familiale et

(35) Lionel Jospin, interview du 29 avril 1999 au *Parisien Libéré*.

(36) Ainsi s'entend la création récente d'un Fonds de réserve.

(37) Lionel Jospin, *ibidem*.

vie en société. Dans une matière aussi délicate, on ne peut guère imaginer qu'il existe une solution uniforme, s'imposant à tous et qui pourrait être décidée de manière centrale, par la seule volonté de l'État. Il est sûrement préférable que ces décisions résultent d'un consensus probablement très long à négocier (comme ce fut le cas en Italie et en Suède), que les nécessaires compromis soient obtenus aux niveaux les plus proches des intéressés (pour chaque régime de retraite, qu'il soit général ou spécial), qu'un même projet de société n'empêche pas de trouver des solutions différenciées, compte tenu de la réalité de carrières et de professions bien différentes et ne reposant pas sur des contrats inter-générationnels en tous points identiques.

La dernière condition, mais non la moindre en pratique, est de choisir *la meilleure méthode pour obtenir un tel renversement d'attitudes quant à la cessation d'activité*. Ainsi, une augmentation de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein et le système de retraite choisie et progressive que nous préconisons, sont logiquement et juridiquement compatibles : quels que soient l'âge et/ou le nombre d'années d'un départ à la retraite – et de ce point de vue, la référence aux seules annuités nous paraît préférable –, il peut être réalisé d'un seul coup, suivant le précepte actuel de la « retraite-guillotine », ou au contraire s'inscrire dans toute la durée d'une retraite choisie et progressive. Cependant, dans le contexte actuel, il est clair qu'il y a une incompatibilité problématique entre les deux approches, qu'Alfred de Musset aurait résumée en disant que, de même qu'une « porte doit être ouverte ou fermée », une retraite doit être choisie ou contrainte. Deux ordres de considérations doivent permettre d'arbitrer entre les deux branches de cette alternative.

La première raison tient au rôle que l'on souhaite faire jouer à cet allongement dans le futur équilibre financier de nos régimes de retraite :

- ou bien, ce financement est déjà quantifiable avec une quasi-certitude et représente un montant gigantesque, parce que quasi exclusif, les autres solutions avancées étant tenues pour négligeables. L'allongement de la vie professionnelle est alors une monothérapie, qui doit s'imposer à tous et le plus tôt sera sans doute le mieux, afin d'en lisser l'évolution ; l'allongement contraint de la durée de cotisations, assorti d'un échéancier rapproché, rejoint dans ce cas la démarche de ceux qui privilégient la baisse des dépenses de retraite par une réduction des droits ouverts ;

- ou bien, *cet allongement de la vie professionnelle n'est qu'une partie d'une solution d'ensemble nécessairement complexe, qu'un élément d'une polythérapie, basée essentiellement sur une croissance durable de l'emploi, sur le relèvement des taux d'activité, la reprise de l'immigration et peut être de la natalité...* Cet allongement n'en est pas moins essentiel, mais le volume de financement qu'on en attend est doublement inconnu, proportion incertaine d'un total lui-même incertain ; il convient donc d'offrir de vraies possibilités de choix aux individus, afin que commencent à se révéler concrètement les préférences collectives. L'allongement choisi de

la vie professionnelle rejoint alors le souci de ceux qui privilégient l'augmentation future des recettes.

De surcroît, dans l'état actuel du débat dans l'opinion, il ne paraît pas possible de concilier ces deux méthodes contradictoires :

- on peut vouloir réaliser une réforme de manière étatique, c'est-à-dire, contrainte ; de manière uniforme, suivant un calendrier immuable, en visant une durée commune pour toutes les professions et qualifications ; de façon centralisée, en ne laissant guère de degré de liberté aux branches professionnelles, aux entreprises et surtout aux individus concernés ;

- on peut au contraire, préférer que de telles décisions soient moins le résultat de décisions de l'État, que de négociations entre les partenaires sociaux ; on peut souhaiter que ces processus soient diversifiés, pour tenir compte de la multiplicité des professions, de leur histoire (celle de leur propre contrat inter-générationnel), de leur pénibilité, de leur contexte... ; on peut alors préférer que les orientations retenues s'effectuent au plus près du choix de chaque individu, dans un domaine, le passage d'un âge à l'autre de la vie, qui touche à l'intimité de chaque être dans ses multiples dimensions.

Comme on commence enfin à le savoir dans notre pays, il faut alors, avant de prétendre arrêter des décisions qui engagent l'avenir à long et très long terme, accepter de s'inscrire dans la durée, seule garante de la qualité des négociations et des discussions dans les entreprises.

Les nécessaires arbitrages publics apparaissent, dans cette démarche que nous privilégions, comme la consécration des accords collectifs, comme nous le verrons plus loin.

Enfin, comment expliquer aux salariés, dans la situation actuelle, qu'ils vont pouvoir choisir le moment de leur départ à la retraite, mais qu'on commence par leur imposer des années supplémentaires, s'ajoutant aux deux et demie, imposées durant l'été 1993 ?

La mise en œuvre d'un système de retraite choisie et progressive

Nos propositions s'inscrivent dans la logique d'un *droit plus général, offert à tout salarié, de choisir sa durée et ses horaires de travail*. Sans préjuger ici de ce que pourraient être à cet égard les solutions finalement retenues dans la deuxième loi sur la durée du travail pour l'ensemble des salariés à temps partiel, quels que soient leur âge et ancienneté, on proposera ici qu'un tel droit nouveau puisse s'appliquer à l'ensemble d'entre eux, dans la dernière partie de leur carrière, sans attendre une éventuelle généralisation de ces dispositifs, dans la mesure où ce droit nouveau constituerait, comme on vient de le proposer, un élément essentiel du devenir des régimes de retraite.

On notera immédiatement que ce droit nouveau comporterait à la fois une dimension quantitative (choisir le nombre d'heures travaillées) et une dimension qualitative (le choix des horaires). Cela signifie, en particulier, que les choix faits ne pourraient donner lieu à une forme quelconque de discrimination et être opposés aux salariés intéressés, qu'il s'agisse des taux de salaire horaire, de la couverture sociale, de la suite de leur carrière ou des risques de licenciement.

Cette possibilité de choix ne serait évidemment pas absolue et devrait être conciliée avec d'autres droits et, en particulier, avec les nécessités de la production. Cette nécessaire conciliation impose de *mettre au cœur de la mise en œuvre du nouveau dispositif, les négociations collectives et cela, à tous les niveaux du dialogue social. Plus précisément, en matière de retraite choisie et progressive la flexibilité négociée est une nécessité pratique et non un compromis douteux entre les partisans du statu quo et ceux d'une flexibilité unilatéralement définie.*

C'est bien pourquoi, la mise en œuvre d'un système cohérent de retraite choisie et progressive repose sur deux axes complémentaires de propositions, conformément à l'orientation générale de ce rapport :

- il convient d'insister, avant toute chose, sur le niveau des entreprises, de leur organisation et de la formation professionnelle ;
- il est décisif, pour ce faire, que les pouvoirs publics redéployent drastiquement leur politique de financement du passage de la vie professionnelle à la retraite.

Dans les entreprises, une politique nouvelle pour les « deuxièmes parties de carrière »

*« Recadrer les quadras, pour mieux requinquer les quinquas »,
d'après un directeur de Ressources Humaines*

Si ce slogan exprime bien ce que pourrait être un renversement des mentalités jusqu'ici dominantes, il convient tout d'abord que les pouvoirs publics prennent fortement position, de façon à influencer les comportements des acteurs de terrain, à l'égard de la gestion des âges. Nous voudrions ensuite insister sur un ensemble de propositions plus précises⁽³⁸⁾.

(38) Nous tenons particulièrement à remercier ici A-M. Guillemard, qui a bien voulu actualiser, pour la circonstance, des propositions qu'elle avait déjà formulées dans un rapport MIRE-DARES (cf. annexe A).

Limiter les cessations définitives d'activité et encourager les retraites choisies et progressives

Ainsi, la première recommandation, à caractère général, du présent rapport final est la suivante : « le Gouvernement devrait faire part de son intention de lutter contre les cessations définitives anticipées d'activités et encourager, à leur place, la mise en œuvre de retraites choisies et progressives ».

Comme on le verra par la suite, une telle prise de position devrait s'accompagner d'une rupture fondamentale dans les mécanismes d'aides publiques qui accompagnent le passage de l'activité à la retraite.

Pour éclairer cette nouvelle démarche, une grande initiative nationale (colloque, conférence nationale...) sur les « deuxièmes parties de carrière » devrait être rapidement organisée, avec les représentants des pouvoirs publics, des organisations professionnelles et syndicales et le concours des meilleurs experts d'entreprises, relevant de l'ensemble des disciplines concernées : ergonomes, sociologues, gérontologues, économistes, psychosociologues, médecins du travail.

Il ne s'agit, en aucune manière, de procéder à une nouvelle concertation sur le devenir des retraites, le stade des thérapies devant maintenant succéder au plus vite à celui des diagnostics, chacun ayant pu formuler le sien depuis la publication du rapport Charpin (1999). *Il s'agit d'entamer au plus vite la nécessaire polythérapie, là où elle est la plus urgente, dans les entreprises et, même si on osait l'écrire, dans la tête de la plupart des acteurs de terrain, autour d'une idée simple dans son énoncé : on ne peut et on ne doit plus quitter, et faire quitter de plus en plus jeune, toute activité professionnelle, et il faut pour cela mettre en œuvre dans les entreprises une stratégie d'ensemble, qui commence bien en amont, avec les quadragénaires, pour préparer avec eux leurs deuxièmes parties de carrière.*

Celles-ci leur permettront :

- dix ans plus tard, d'amorcer, dans les meilleures conditions une retraite choisie et progressive ;
- au-delà, devenus sexagénaires, pour la plus grande part d'entre eux, de prolonger leurs activités, en partie professionnellement, suivant la vision prophétique de Jean Jaurès, citée en exergue de ce rapport.

Cette rencontre nationale sur les deuxièmes parties de carrière devrait fournir un point d'application privilégié à la nouvelle politique de formation professionnelle envisagée par le Gouvernement⁽³⁹⁾. À cette occasion, ou lors d'autres négociations, *un système de bonus malus* (garantissant l'ensemble des entreprises contre tout prélèvement global supplémentaire) devrait être envisagé : *il favoriserait les entreprises qui mettent en place des*

(39) « La formation professionnelle. Diagnostic, défis et enjeux », Secrétariat d'État aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle, mars 1999.

plans de deuxième partie de carrière, au détriment de celles qui négligent les questions d'âge dans la conduite des ressources humaines, dans la gestion prévisionnelle des emplois et dans les plans de formation continue. La rationalité économique d'un tel système de bonus malus n'est guère difficile à justifier : il s'agit d'encourager les externalités positives produites par les entreprises prévoyantes et, symétriquement, de pénaliser, celles qui font *in fine* payer par la collectivité les résultats de leur insouciance.

Cette grande rencontre nationale sur les deuxièmes parties de carrière aurait ainsi pour but de sceller à la fois une prise de conscience collective sur l'ampleur du problème et un élément indispensable de consensus⁽⁴⁰⁾ sur les solutions à lui apporter. Elle devrait déboucher sur des rencontres de même type au niveau des régions et des branches professionnelles pour y aborder des questions plus spécifiques et, sans doute plus concrètes, permettant un élargissement et un approfondissement de la prise de conscience collective que nous appelons de nos vœux. À leur tour, ces dernières rencontres pourraient susciter des accords conventionnels, couvrant les champs de la formation continue, de l'organisation de la production et du travail, de la gestion prévisionnelle des carrières et de l'emploi..., faisant une part importante à la gestion des âges.

Dans ce cadre, il appartiendrait alors aux entreprises d'organiser toutes les concertations internes, préalables à des changements (pour ne pas écrire des renversements) de comportement.

Six propositions plus précises

- *Les négociations actuelles, dans les entreprises, sur les 35 heures pourraient s'enrichir d'une réflexion sur l'évolution de la durée de vie de travail, sans que cette dernière soit traitée sous le seul aspect du financement des retraites.*

Car il faut éviter de perpétuer la division en trois temps, abusivement séparés, du parcours des âges. Car les questions du temps de travail et du départ en retraite sont indissociablement liées dans une renégociation d'ensemble du contrat entre les générations. Dès lors, une telle négociation globale aurait plus de chances de déboucher sur un jeu à somme positive pour l'ensemble des parties en présence : pour les salariés, des retraites choisies et plus tardives, tandis que leur temps de travail serait mieux réparti sur le cycle de vie, avec des possibilités élargies de congés sabbatiques ou d'autres formes de congés thématiques. Celles-ci pourraient advenir, en recourant éventuellement à des instruments plus souples de protection sociale, qu'Alain Supiot (1999) désigne comme des « droits de tirage sociaux ». Pour les entreprises, ce nouveau contrat devrait leur fournir une main d'œuvre à la fois plus motivée et plus adaptable.

(40) Qui ne suppose en aucune façon un consensus d'ensemble sur la réforme des retraites.

Il conviendrait que le plus grand nombre d'entreprises soit sensibilisé aux coûts masqués des ajustements induits par leurs réorganisations et le choix de leurs investissements productifs.

Les réorganisations du travail mises en œuvre ne sont généralement pas conçues en relation étroite avec les capacités et les compétences de la main-d'œuvre présente dans l'entreprise. Elles sont le plus souvent décidées en fonction des gains théoriques de productivité du travail qui en sont attendus, selon l'axiome : à postes modernisés, jeunes salariés. Une partie importante des coûts induits n'est alors tout simplement pas mesurée, car ils sont peu directement perceptibles. En effet, les éléments immatériels tels que la compétence des salariés, leur motivation, l'investissement en formation ou le « moral des troupes » sont difficiles à évaluer dans une logique comptable.

Si ces entreprises engageaient une réflexion approfondie sur l'ensemble des coûts d'ajustement de leur main d'œuvre, la sortie anticipée des salariés vieillissants – qui demeure malgré tout l'horizon principal d'un trop grand nombre de grandes entreprises françaises, industrielles notamment –, ne s'imposerait plus à elles avec autant d'évidence : calculer ce qu'il leur en a coûté de former et de gérer la carrière de leurs salariés de cinquante ans et plus, ayant une ancienneté de quinze ou vingt ans, aboutirait à des sommes considérables. Dans ces conditions, se dire que le meilleur choix que l'on puisse faire avec ce personnel est de s'en priver, pourrait plus souvent leur apparaître comme une erreur de gestion. Tout au contraire, dès la première réflexion sur des réorganisations, la question devrait être formulée : dans quelle mesure le développement du contrôle de la qualité, la recherche de la polyvalence, la constitution d'équipes autonomes de travail, l'introduction de nouvelles machines et de nouvelles technologies impliquent l'acquisition de nouvelles compétences pour la main d'œuvre en place et donc la mise en œuvre simultanée de plans de formation adéquats ?

• *Mettre à la disposition des entreprises des outils de diagnostic sur l'évolution prévisionnelle des âges et des emplois.*

En 1994, seulement 8 % des établissements enquêtés par A.-M. Guillemard (1994) disposaient d'instruments de prévision systématique à trois ou cinq ans sur l'évolution des âges et des emplois, la proportion montant à 35 %, dans ceux de plus de 500 salariés. Cette situation débouche sur une assez grande méconnaissance des questions de vieillissement du personnel par les directions d'entreprise, une tendance à les sous-estimer et une incapacité manifeste à les anticiper. Les comportements des directions d'entreprises sont donc trop souvent purement réactifs face au vieillissement de leur personnel.

Fournir des outils de diagnostic aux entreprises, notamment petites et moyennes, qui en sont presque totalement dépourvues, permettrait de les engager dans des perspectives d'action à plus long terme, prenant en parti-

culier en compte le phénomène de « vieillissement par le bas », engendré par l'arrêt ou le fort ralentissement des embauches de jeunes. Or, les entreprises vont voir s'accroître ce phénomène, dans la prochaine décennie, avec l'arrivée de classes creuses sur le marché du travail. L'ANACT pourrait avoir à jouer un rôle central dans cette démarche de soutien.

- *Inciter les entreprises à s'engager dans un programme d'action à l'égard des questions d'âge et de vieillissement.*

Les études monographiques montrent que très peu d'entreprises combinent plusieurs instruments de gestion des ressources humaines en un plan cohérent global, même s'il existe des innovations intéressantes qui montrent qu'il n'existe aucune fatalité en ce domaine. Les pouvoirs publics ont certainement à jouer un rôle pédagogique à ce niveau, vis-à-vis de l'ensemble des acteurs de terrain. Il serait vain, en effet, d'imaginer qu'un scénario d'harmonie spontanée naîtra du retournement de la situation de l'emploi, d'ici à la fin de la prochaine décennie : un marché du travail tendu ne débouchera pas automatiquement sur des entreprises plus enclines à garder leurs salariés vieillissants, si elles n'ont pas anticipé, ni préparé, cette mutation par une gestion adaptée de leurs ressources humaines. Dans ce domaine, le développement des préretraites progressives fournit un bon exemple de la pédagogie que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité a pu mettre en œuvre, pour invalider certaines croyances et stéréotypes, quant à l'emploi des salariés vieillissants, les gains de productivité qu'ils permettent, leur polyvalence, à la condition que des efforts adéquats de formation et d'aménagement des postes de travail soient effectués.

Mais, il ne s'agit que d'un instrument très limité, que d'une mesure d'appoint, dans le cadre de ce que devrait comporter un programme global d'action, visant au maintien dans l'emploi des salariés vieillissants. Une telle politique globale ne peut être conduite au niveau des entreprises que *si l'obstacle majeur de l'absence de perspectives de carrière est levé pour l'ensemble des salariés de plus de 45 ans*. Cette absence de perspectives entraîne une démotivation ou, du moins, conduit les hiérarchies à assimiler âge et démotivation, même quand il n'en est rien. S'y ajoute bien sûr le sentiment d'insécurité de celui à qui on ne dit rien, mais qui sait ou croit savoir que l'on commence à le croire « trop vieux ». Dans ces conditions, les anticipations des salariés âgés se portent évidemment vers la sortie précoce, qui apparaît comme la seule issue possible aux yeux des différents acteurs de l'entreprise. La mise en œuvre de fins de carrière dynamiques suppose ainsi que toute mobilité ne soit plus perçue par les intéressés comme dangereuse et risquée.

- *Redonner aux salariés vieillissants un avenir dans l'entreprise et sur le marché du travail.*

Des fins de carrière dynamiques doivent permettre une mobilité vers de nouvelles fonctions ou de nouveaux postes adaptés (tuteur, consultant, négociateur...), ce qui implique des réorganisations du travail valorisant l'expé-

rience accumulée et prenant en compte les caractéristiques des salariés en deuxième partie de carrière, leurs compétences et aptitudes, ainsi que les évolutions et mobilités qu'ils devront accomplir.

S'engager dans une telle politique de valorisation des salariés en fin de carrière adaptée à leur cas particulier implique, de la part des entreprises, de mettre en œuvre des méthodes d'évaluation continue de ces salariés, sous la forme de bilans négociés des compétences et de réflexions sur l'aménagement et l'adéquation des conditions de travail au vieillissement. Le renoncement progressif des entreprises aux sorties anticipées brutales d'activité ne peut sans doute s'opérer que graduellement et il doit sûrement être négocié et soigneusement adapté aux situations et possibilités de chaque entreprise et non imposé de l'extérieur par des règles uniformes. Une politique de recrutement de jeunes salariés doit pouvoir l'accompagner et être conçue en étroite relation avec l'évolution des carrières des salariés vieillissants. Sans cette double vigilance, il n'y aura pas de gestion équilibrée possible de la pyramide des âges.

Le bilan négocié des compétences devrait redonner au salarié une capacité d'être le propre acteur de son devenir et lui permettre d'anticiper son potentiel d'évolution, en définissant un profil professionnel compatible avec les besoins de l'entreprise et pouvant inclure un projet de formation complémentaire.

Les pouvoirs publics devraient encourager ces formes de gestion prévisionnelle du personnel par le renforcement des politiques actives de l'emploi et du travail, préventives de la relégation et de l'exclusion, plutôt que simplement protectrices de la perte de l'emploi.

Ces politiques d'emploi et du travail devraient favoriser le maintien des aptitudes de chacun à trouver sa place dans des métiers et des formes de travail en constante évolution, et être accompagnées par des actions de formation vis-à-vis de ces salariés.

• *Des plans de formation continue qui incluent tous les âges et, en particulier les « deuxièmes parties de carrière ».*

Il faut, en effet, en finir avec le déficit permanent de formation qui caractérise la génération actuelle de travailleurs âgés. En dépit d'efforts récents, il convient d'insister sur la nécessité d'interventions préventives, avant que le déficit de formation ne crée un fossé trop large entre les compétences des différentes catégories d'âge dans les entreprises.

À cet égard, la formation ne doit pas être considérée comme un investissement dans un capital en voie d'obsolescence, mais comme une consommation intermédiaire liée à la gestion de la main d'œuvre. Les plans de formation continue des salariés devraient inclure une formation du salarié à la gestion de sa propre carrière et à l'anticipation de son devenir, en fonction de l'évolution de ses compétences et de celle des besoins de l'entreprise.

Le nouveau dispositif du capital temps en formation devrait contribuer à cette évolution, en développant la motivation des salariés âgés, en même temps que les efforts de formation en leur direction.

Au-delà, on ne cachera pas que l'implication de l'ensemble des acteurs de terrain ne sera possible que si les pouvoirs publics s'engagent eux-mêmes, de façon convaincante, dans une révision drastique des choix de financement qui ont prévalu depuis au moins deux décennies.

Un redéploiement drastique des politiques publiques

Afin de conjuguer au mieux dynamique sociale et volonté politique, la démarche suivie devrait relever du même « moteur à trois temps » qui nous semble devoir être mis en marche dans tous les domaines, qui mettent en cause l'organisation générale du travail dans notre pays (cf. Taddei, 1986) et qui a été heureusement appliquée pour le passage de la durée légale à 35 heures :

- un texte de loi d'incitation devrait être voté et promulgué ; ce texte définirait les cadres juridiques généraux et les mécanismes de financement nécessaires à l'ouverture de négociations collectives ;
- un délai de deux ans serait prévu pour que ces négociations collectives, qui devraient certainement être décentralisées, au moins dans un deuxième temps, débouchent sur un nombre significatif d'accords de branches et d'entreprises ;
- une nouvelle loi pourrait venir compléter les accords collectifs dans un délai d'un à deux ans, dans la mesure où les conclusions des négociations collectives le justifieraient.

Si cette démarche paraît la bonne, on comprendra qu'on se contente dans ce rapport de tenter de définir le contour de la première étape, il est vrai décisive.

Il faut pour cela partir de l'incompréhension assez générale (même à des niveaux assez élevés d'expertise) qui accompagne l'ensemble des discours et des actes publics en matière d'âge de fin de carrière professionnelle. Pour dépasser cette évidente incompréhension, la crédibilité de la démarche entreprise en faveur des deuxièmes parties de carrière et des retraites choisies et progressives qui en sont le complément, ne peut se satisfaire de l'apparente schizophrénie actuelle : c'est pourquoi, *le Gouvernement gagnerait à annoncer son intention irrévocable de supprimer toutes les aides publiques tendant à favoriser la cessation définitive d'activité (ASFNE, ...), suivant un calendrier précis et son intention d'y substituer des mécanismes d'encouragement aux retraites choisies et progressives.*

Les derniers dispositifs mis en œuvre au mois de juillet 1999 représentent, sans nul doute, une amélioration par rapport aux dispositifs traditionnels de cessation anticipée. On peut même soutenir qu'ils ont constitué un moindre mal, compte tenu de ce qu'est devenue la pyramide des âges et des

qualifications dans un ensemble d'entreprises industrielles et notamment dans l'automobile. Mais ils ne doivent en aucun cas apparaître comme un précédent, un nouveau « produit d'appel », conduisant tous les acteurs à envisager la poursuite indéfinie de ce type d'aides. Sinon, l'exemple récent de l'industrie des pneumatiques est là pour nous le rappeler, trop de directions d'entreprises feront de l'aide publique indéfiniment renouvelée un élément de leur stratégie de concentration financière et de destruction d'emplois. Au demeurant, il y a tout lieu de penser que les autorités de Bruxelles, à bon droit selon nous, finiraient dans un délai pas trop lointain par mettre fin à ces pratiques, sans que les pouvoirs publics français aient eu le temps de mettre en œuvre la stratégie de substitution que nous esquissons ici.

Tout au contraire, ces financements des cessations définitives, quelles qu'en soient les modalités, doivent-ils apparaître « pour solde de tout compte », et non comme une incitation à perpétuer indéfiniment de vieilles pratiques ? S'il existe encore quelques « vieilles ardoises à effacer », il est urgent que les pouvoirs publics en fixent irrévocablement la date ultime, d'où l'importance d'arrêter prochainement un calendrier précis. L'annonce et le calendrier proposés ci-dessus devraient d'ailleurs permettre aux autorités européennes de faire preuve de plus de patience vis-à-vis du système français de financement des cessations d'activité, puisque, comme nous l'avons vu à la fin de la troisième partie, nos propositions vont tout à fait dans le sens préconisé par la Commission de Bruxelles et par les autres organisations internationales.

Il semblerait, par contre, exagéré d'aller, comme on le suggère parfois, jusqu'à pénaliser directement les pratiques d'entreprises que l'on subventionne jusqu'à présent. Après tout, l'intention générale de ce rapport est plus de faciliter les transitions nécessaires que les retournements complets de politique...

C'est pourquoi la suppression même de toute aide publique, tout en étant présentée comme une décision irrévocable, ne devrait pas apparaître comme brutale :

- elle pourrait être étalée dans le temps, la pertinence de cette suppression étant renforcée par l'amélioration progressive de l'emploi, puisque le recours à des cessations anticipées devrait être de moins en moins justifié par le volume du chômage ;
- son rythme et ses modalités devraient être largement débattus avec les partenaires sociaux ; ainsi, le mécanisme actuel de l'ARPE, aujourd'hui contesté, pourrait être remplacé par un système « d'ARPE à temps partiel », où les embauches compensatoires pourraient être calculées en équivalent temps plein ;
- la suppression des systèmes existants devrait accompagner et en aucun cas précéder la mise en œuvre des nouveaux dispositifs d'aide publique aux retraites choisies et progressives préconisés ci-dessous, afin que les salariés intéressés ne soient pas pénalisés financièrement par leurs choix, ni dans l'immédiat, ni ultérieurement (droits à la retraite).

Une fois ces souplesses admises, il n'en reste pas moins que *l'abrogation de tous les dispositifs de financement des cessations définitives anticipées est une condition incontournable de tout développement des retraites choisies et progressives*. Plus loin dans le présent rapport, le complément réalisé par le groupe de travail inter-administratif animé par Catherine Zaidman démontre de façon extrêmement convaincante qu'il est vain d'espérer inciter plus de salariés à choisir aujourd'hui une retraite progressive, tellement les procédures d'aides à la cessation définitive sont plus avantageuses, que ce soit dans le secteur privé ou dans le secteur public, et « cannibalisent » (nous citons) tout autre dispositif.

À tout le moins, si les pouvoirs publics ne voulaient pas s'engager dans un calendrier trop strict de suppression complète des aides aux cessations définitives, malgré toutes les précautions que nous leur avons proposées, devraient annoncer très clairement que le montant de celles-ci va décroître très rapidement, afin de les rendre de moins en moins incitatives pour l'ensemble des acteurs d'entreprises. C'est en tous les cas une condition nécessaire pour que les retraites progressives puissent être choisies par un grand nombre de salariés, la condition suffisante étant évidemment d'améliorer les dispositifs qui les concernent.

Deux dispositifs complémentaires d'application des retraites choisies et progressives

Pour ce qui est du revenu immédiat des salariés intéressés par la mise en place de tout système cohérent de retraite choisie et progressive, les deux bornes de ce nouveau mécanisme sont assez évidentes : les individus gagneraient certes moins qu'en poursuivant un travail à temps plein, mais significativement plus qu'ils n'auraient pu le faire avec une simple retraite. Au-delà d'un salaire à temps partiel, normalement payé par leur employeur, ils devraient donc bénéficier d'un complément de revenu, que l'on dénomme souvent, par commodité : « deuxième chèque ».

Qui devrait verser ce revenu complémentaire au salarié qui choisit d'entrer en (pré)retraite progressive ? Disons immédiatement qu'il ne nous paraît pas souhaitable de le faire financer par les entreprises, même si celles-ci ont, de manière évidente, une responsabilité essentielle dans toute la dimension organisationnelle de cette démarche. Pour répondre à la question, nous rejoignons, ici encore, le rapport Laroque (1981)⁽⁴¹⁾ qui portait, en matière de financement, d'une distinction qui paraît incontournable.

(41) Toutefois, ce rapport suggérait que le « deuxième chèque » des intéressés soit versé par leur entreprise. Cette solution ne nous paraît plus pouvoir être retenue : depuis 1992, les pouvoirs publics subventionnent les entreprises (30 % d'exonérations de charges sociales) qui recourent au travail à temps partiel et si la deuxième loi sur le temps de travail est l'occasion de remettre en cause au moins partiellement ce dispositif, on n'imagine guère que l'on en vienne en quelque sorte à l'inverser, en faisant subventionner par les entreprises le développement de ce temps partiel.

Il faut distinguer le cas des salariés n'ayant pas encore acquis le droit à une retraite, de ceux qui l'ont obtenu.

En effet, dès lors qu'il existe une norme de liquidation de la retraite (âge minimum et/ou nombre d'annuités⁽⁴²⁾), il convient de distinguer les dispositifs de préretraite – avant que cette norme ne soit atteinte –, du passage à la retraite à proprement parler qui ne peut être liquidée (au moins partiellement) qu'une fois cette norme atteinte. Le fait de nous situer dans la logique d'un passage progressif de la pleine activité à la pleine retraite n'empêche pas cette distinction de perdurer. Le projet de retraite choisie et progressive, retenu ici, suppose donc, pour conserver à la démarche sa cohérence d'ensemble, la mise en œuvre de deux dispositifs chronologiquement articulés⁽⁴³⁾.

Pour nous en tenir au seul régime général, il existe d'ailleurs déjà deux dispositifs de ce type dans notre législation, les préretraites progressives (PRP) et la retraite progressive, issue de la loi Séguin, mais de l'avis de tous les experts, ils sont notoirement insuffisants :

- avant toute autre chose, parce que « cannibalisés » – suivant les termes même employés dans le complément déjà cité⁽⁴⁴⁾ –, par les dispositifs actuels de cessation définitive dont nous proposons justement de diminuer l'importance, voire de les supprimer (*cf.* annexe E) ;
- de surcroît, ils ne sont pas articulés l'un à l'autre, de façon cohérente, le premier étant construit dans la logique d'une politique d'emploi et le second dans celle de la retraite, ce qui interdit de leur donner un sens commun pour les personnes intéressées ;
- enfin, ils ne s'inscrivent, ni l'un, ni l'autre explicitement dans le projet de société exposé dans le présent rapport.

On notera toutefois que si la retraite progressive issue de la loi du 5 janvier 1988 est en voie d'extinction spontanée et devrait logiquement être abandonnée, on ne doit pas porter le même constat négatif pour ce qui concerne les PRP qui ont joué, et peuvent continuer à jouer, un rôle tout à fait positif, au moins dans la période à venir.

(42) Même si la première de ces deux conditions était supprimée (l'âge minimum de soixante ans), la distinction resterait pertinente. Par contre, elle s'éteindrait dans un système où les règles d'accumulation des droits à la retraite seraient les mêmes avant et après les quarante annuités (un pur système par points, comme dans le cas des retraites complémentaires obligatoires, et qui serait calculé sur un taux actuariel neutre).

(43) Cette même distinction dans le mode de financement du complément de revenu était au cœur des solutions proposées dans le Rapport Laroque (1981).

(44) Le même constat a pu être fait à propos des dispositifs existants dans la fonction publique : quelle rationalité y aurait-il d'accepter de travailler à mi-temps quand, pour une perte de salaire limitée à 5 % ou à 11 francs de l'heure (avant impôt) pour un salaire moyen, on peut bénéficier d'une cessation définitive d'activité ?

Dans la suite de ce rapport, nous proposons une mise en cohérence d'ensemble des dispositifs permettant un passage choisi et progressif entre l'activité professionnelle de plein exercice et la retraite définitive, en distinguant deux dispositifs jumeaux (en ce qu'ils devraient naître le même jour) :

- la préretraite choisie progressive (PCP dans la suite de ce texte) ;
- la retraite choisie progressive (RCP désormais), proprement dite.

La préretraite choisie et progressive

Pour les salariés ayant moins de soixante ans, il existe aujourd'hui la possibilité de bénéficier d'un régime de préretraite progressive (PRP). Ce système a pu connaître dans le passé un minimum de succès, grâce aux efforts de l'administration, montrant que la réticence initiale des entreprises à développer des postes à temps partiel pour les salariés en fin de carrière, pouvait être surmontée. De surcroît, l'administration de l'emploi a pu imposer, dans ce cadre, l'embauche de catégories défavorisées, malgré la réticence de nombreuses entreprises. Il ne semblerait donc pas judicieux de supprimer ce dispositif, mais de le compléter par un autre, qui pourrait avoir un impact d'autant plus important que les deux dispositifs bénéficieraient de la régression, puis de la disparition des dispositifs de cessation définitive anticipée (*cf. supra*). Le nouveau dispositif de préretraite choisie et progressive, qui compléterait les PRP, pourrait avoir les principales caractéristiques suivantes :

- *ce nouveau dispositif serait à initiative salariale* (vérifiant son caractère réellement choisi) et se présenterait comme un droit nouveau pour les salariés ; il ne serait donc pas conditionné à une convention entre l'entreprise et l'administration, règle qui interdit aujourd'hui à environ 80 % des salariés de bénéficier des PRP, en particulier dans les petites et moyennes entreprises ;

- plus diversifié que les PRP actuelles, il pourrait correspondre à *n'importe quel horaire moyen compris entre 18 et 34 heures par semaine*, au lieu d'être obligatoirement à mi-temps⁽⁴⁵⁾ ; toutefois, comme dans le cas des PRP, des modulations intra-annuelles ou pluri-annuelles autour de cette durée moyenne serait possible ;

- plus souple également que les PRP, *cette durée moyenne de travail pourrait être modifiée, à la demande de l'intéressé, à la condition qu'il respecte un délai important de préavis, de l'ordre d'une année (cf. infra)*, afin de permettre à l'entreprise de pouvoir réorganiser efficacement le collectif de travail auquel le demandeur appartenait ; cette souplesse s'appliquerait non seulement à la quantité d'heures prestées, mais aussi à leur qualité (matin ou soir, début ou fin de semaine, période de l'année...), suivant une procédure de flexibilité négociée, sur laquelle nous reviendrons plus loin.

(45) Le plus simple serait d'en définir les bornes en référence à la définition du temps partiel adopté dans la Directive européenne sur le temps partiel.

Par contre, *le revenu attribué serait équivalent à celui d'un salarié en PRP, en fonction du principe « à travail égal, salaire égal »*, pour une durée du travail équivalente. Bien entendu, cette rémunération serait proportionnelle à la durée moyenne du travail : ainsi, un salarié choisissant de travailler à trois quarts de temps, recevrait un revenu (salaire + indemnité) exactement équidistant de ceux d'un salarié à temps plein et d'un salarié ayant choisi un PCP (ou PRP) à mi-temps. C'est donc une aide publique qui devrait être apportée pour honorer ce « deuxième chèque » (à côté du salaire correspondant au travail à temps partiel).

Quelle serait la règle d'éligibilité à cette mesure ? Qu'elle soit fixée par âge ou par ancienneté, elle doit évidemment être strictement proportionnée au montant des crédits budgétaires que les pouvoirs publics voudront bien y consacrer. Pour affiner les termes de cette décision, des simulations alternatives devraient être entreprises et leurs résultats débattus avec les partenaires sociaux. Sans préjuger de ces travaux et pour éclairer les débats qui devraient en découler, on se contentera de noter ici que le coût de la mesure doit s'apprécier en fonction de trois considérations principales :

- le redéploiement de crédits jusque là consacrés aux différentes formes de cessations définitives d'activité ;
- le moindre coût *ex post* dû aux emplois induits par les effets de partage de la PCP⁽⁴⁶⁾ ;
- le coût de montée en charge pourrait, si nécessaire, être atténué, en ne faisant bénéficier du dispositif que le flux des salariés remplissant les conditions d'âge et/ou de durée, à partir du 1^{er} janvier 2002 (ou 2003), et non pas tout le stock de ceux qui auraient rempli ces conditions antérieurement.

On notera, de surcroît, que le délai de préavis d'un an pour l'application du dispositif dans les entreprises retardera d'autant son abondement par les caisses publiques. Or, l'importance de ce dispositif devrait décroître tendanciellement, avec le retour progressif au plein emploi, dès la seconde moitié de la prochaine décennie.

Au total, *une assez large éligibilité devrait donc s'imposer dès la mise en place du dispositif* et, en cas de succès initial, elle devrait pouvoir être encore élargie rapidement.

Ce dispositif de PCP tendrait à diminuer le nombre de chômeurs et/ou de préretraités définitifs et devrait être suffisamment attractif pour les salariés, dès sa mise en œuvre, notamment du fait de sa souplesse et de sa possible réversibilité pour les intéressés. Il serait complémentaire du dispositif préexistant de préretraites progressives (PRP), puisque ce dernier est à initiative patronale.

(46) À cet égard, le fait que la PCP intervienne après les accords sur les 35 heures devrait limiter les gains de productivité induits par l'« X inefficiency » et par là-même augmenter les effets sur l'emploi.

Pour les entreprises, il n'impliquerait pas la signature d'une convention avec l'État (ce qui fait que plus des quatre cinquièmes des salariés ne peuvent prétendre en bénéficier) et, surtout, ne leur fixerait pas d'obligations financières et d'embauche. À vrai dire, leur seule contrainte nouvelle serait de nature organisationnelle, d'où l'importance du préavis d'un an et, surtout, des procédures de flexibilité négociée qui devraient être mises en place durant ce délai. L'expérience acquise lors des négociations en cours sur la réduction du temps de travail montre que la décision de changer les horaires du personnel peut être une occasion de remettre à plat des organigrammes trop souvent figés, dès lors qu'un véritable dialogue s'instaure dans l'entreprise à ce sujet. C'est bien ce même *besoin de flexibilité négociée* qui est ici en jeu, compte tenu du fait que, dans un collectif de travail donné, la mesure ne concernerait qu'un petit nombre de salariés à la fois, ce qui en rendrait plus facile la maîtrise par l'entreprise ; par contre, ces mini-réorganisations sont appelées à être plus fréquentes, ce qui n'est pas forcément une mauvaise chose, si on veut bien admettre que l'inertie organisationnelle est un risque particulièrement insidieux pour des entreprises en lutte permanente pour la compétitivité.

Nous avons esquissé, en encadré, de manière à faciliter la réflexion, un ensemble de modalités relativement précises, chacune d'entre elles étant bien entendu amendables et nécessitant de plus amples discussions afin de concilier les motivations des salariés et celles des directions d'entreprise. En tout état de cause, les modalités retenues ne pourraient être arrêtées indépendamment de celles concernant les RCP, qui concernent les salariés sexagénaires.

La retraite choisie progressive

Les salariés âgés de soixante ans ou plus, pourraient demander à bénéficier d'un dispositif de RCP : la poursuite d'une activité à temps partiel ne les empêcherait pas de percevoir le versement d'une retraite partielle, correspondant à la fraction de travail non effectuée : 50 % de salaire plus 50 % de retraite ou encore 80 % de salaire plus 20 % de retraite, etc. On peut alors parler de retraite progressive et choisie, au sens strict, alors que jusqu'ici nous en avons parlé au sens large, incluant le cas des salariés de moins de soixante ans, n'ayant donc pas encore acquis la possibilité de liquider leur retraite.

Ce système, qui favoriserait une prolongation de la vie active, se substituerait au dispositif de retraite progressive, aujourd'hui moribond, de la loi du 5 janvier 1988 (*cf.* annexe E). Elle ne prendrait sans doute son plein essor que dans une économie se rapprochant du plein emploi de la main d'œuvre. Si cette conjoncture se réalisait, comme on peut l'espérer au rythme actuel de création d'emplois (de 350 000 à 400 000 par an), avant la fin de la prochaine décennie, par une heureuse circonstance, les quinquagénaires, relativement nombreux, bénéficiant des dispositifs de retraite progressive

2. Modalités possibles de la PCP

Ces modalités concernent les conditions d'accès à un dispositif de PCP, puis ses conditions d'exercice et enfin ses conditions de cessation.

Conditions d'accès

Tout salarié, à partir d'une condition minimale d'âge et/ou d'ancienneté, peut demander à bénéficier d'un régime de PCP

Cette démarche ne peut résulter que de son seul choix.

Un ensemble de mesures garantissant l'exercice de ce droit et, en particulier, le libre choix des salariés est fixé par conventions collectives, ou, en cas de carence, par un texte législatif et/ou réglementaire adopté après consultation des partenaires sociaux.

En cas de licenciement collectif, le chef d'entreprise ne peut licencier un nombre de salariés en PCP supérieur à leur proportion dans l'effectif concerné.

L'employeur, qu'il soit public ou privé, est tenu d'accéder à toute demande de PCP après un préavis maximum d'un an, sauf pour un motif économique sérieux. Dans tous les cas, une instance paritaire se réunit, soit pour envisager les conséquences organisationnelles du passage en PCP d'un ou de plusieurs salariés, soit pour rechercher une solution alternative susceptible de concilier le désir du salarié et les besoins de l'entreprise. Une instance paritaire de branche peut jouer un rôle de conseil, d'arbitrage ou d'appel. En cas de désaccord persistant, la charge de la preuve incombe à la partie patronale.

Ce préavis peut être raccourci par accord collectif de branche ou d'entreprise, mais de l'avis de tous les experts en ergonomie (*cf.* annexe C) un délai minimum assez important est, dans tous les cas, indispensable pour permettre une véritable discussion avec l'ensemble des salariés sur les problèmes organisationnels et le redéploiement des tâches, au sein des collectifs de travail concernés.

En cas d'accord définitif, la solution retenue est transmise à l'administration qui doit l'entériner, afin de verser l'indemnité publique de PCP.

Une solution alternative intéressante pourrait être de calquer la procédure retenue sur celle en vigueur en matière de congé individuel de formation.

Conditions d'exercice de la PCP

Le salarié en PCP conserve l'intégralité de son statut et de ses droits.

En déposant son préavis, le salarié est tenu de préciser la fraction de travail à temps plein qu'il entend effectuer et ses préférences en matière d'horaires.

La répartition de l'activité réduite dans le temps peut s'effectuer dans le cadre de la journée, de la semaine, du mois ou de l'année. L'inspiration de la mesure ne peut conduire à une répartition sur plusieurs années (du type compte épargne temps) qui permettrait de bloquer les congés juste avant l'âge de la retraite complète, afin d'avancer ce dernier, que sous des conditions conventionnelles très strictes, afin d'éviter que la progressivité ne soit vidée de son sens.

Le salaire perçu correspond à la fraction de travail prévue, comme pour les autres formes de travail à temps partiel. Cette fraction de salaire est complétée par le versement d'une allocation forfaitaire publique, dès lors que l'intéressé ne remplit pas encore les conditions pour l'obtention d'une retraite à taux plein.

Cette allocation serait identique à celle versée dans le cas d'une PRP.

En tout état de cause, le revenu perçu par les intéressés serait, d'une part, significativement inférieur à celui d'un salarié à temps plein, d'autre part, significativement supérieur à celui d'une retraite complète : les conditions d'un véritable choix seraient ainsi établies.

Les droits à la retraite continueraient d'être accumulés, suivant des modalités qui devraient faire l'objet de discussions spécifiques avec les partenaires sociaux. Pour les salariés qui choisiraient un tel système, il est clair qu'en première analyse, les annuités ouvrant droit à la retraite seraient inférieures à celles d'un salarié à temps plein, sous réserve d'accords collectifs plus favorables. Il conviendra donc de fixer dans quelle mesure ce manque pourra être compensé, en ayant soin de distinguer ce qui relève du régime général et ce qui relève des régimes complémentaires obligatoires par points (AGIRC, ARRCO). À cet égard, plusieurs pistes peuvent être utilisées de manière complémentaire :

- le manque à gagner d'une cessation anticipée d'activité devrait être dès maintenant limité pour les salariés à temps partiel. D'après le Commissariat Général du Plan, ce manque serait de l'ordre de 10 % par an (en équivalent temps plein), alors que la neutralité actuarielle ne correspondrait qu'à 7 % par an. Il semble indispensable à la mise en place d'une cessation progressive d'activité, de réduire ce manque à gagner à 0,6 % par mois (comme cela vient d'être admis dans les réformes de plusieurs pays européens, tels que l'Italie ou la Suède) ;

- les intéressés se verraient, en tout état de cause, ouvrir en contrepartie, la possibilité de continuer à cumuler des droits supplémentaires, suivant le même taux de 0,6 % par mois, garantissant la neutralité actuarielle, même après la liquidation de leur retraite (celle-ci devenant progressive), à travers le dispositif de retraite choisie et progressive (RCP) que nous exposons ci-dessous ;

- dans nombre de cas, les employeurs pourraient accepter de verser une sur-cotisation (rappelons que la PCP ne comporte aucune obligation financière ou d'embauche compensatoire de leur part), comme c'est déjà le cas aujourd'hui, dans le droit commun du travail à temps partiel. Cette solution se heurte cependant actuellement à un certain nombre de difficultés d'ordre social et fiscal, qu'il serait souhaitable de lever à cette occasion, notamment du fait que ces sur-cotisations sont assimilées par les caisses de Sécurité sociale à des salaires différés et soumises à leur tour aux prélèvements sociaux, ce qui s'avère bien souvent prohibitif. C'est pourquoi, nous faisons nôtres les propositions d'aménagement juridiques faites à ce propos par Barthélémy dans l'annexe F.

Conditions d'un changement (ou d'une fin) de régime de PCP

Un salarié en PCP peut demander à mettre fin à cette situation ou à changer sa fraction de travail, avec le même préavis. En tout état de cause, un délai minimum de deux ans doit s'écouler entre l'ouverture de deux procédures (que la première ait ou non abouti), afin de limiter les risques d'instabilité dans l'organisation des entreprises. Toutefois, des assouplissements peuvent être prévus, comme cela est déjà le cas (en droit ou, plus souvent encore, en fait) dans nombre d'entreprises en cas de circonstances personnelles ou familiales exceptionnelles.

Les procédures d'une nouvelle démarche sont celles prévues pour la première entrée en PCP.

d'aujourd'hui (PRP) ou de demain (PCP), devenus sexagénaires, viendraient alors gonfler les statistiques de la RCP ! Cependant, tout à la fois pour donner la perspective d'ensemble et pour garantir un niveau de retraite comparable à ceux qui entreraient dans le premier dispositif dès maintenant⁽⁴⁷⁾, il est essentiel de mettre en place simultanément ces deux dispositifs complémentaires.

Il nous faut maintenant indiquer ce que pourraient être les principales caractéristiques d'un dispositif de RCP :

- la RCP serait ouverte à tous les salariés âgés de soixante ans ou plus. Les limitations de cumul entre perception de la retraite et revenu d'activité dans la même entreprise seraient abrogées pour les salariés choisissant le bénéfice de ce dispositif ;

- le choix d'un tel régime permettrait de percevoir les indemnités de fin de carrière, soit intégralement, soit au prorata du temps de travail réduit, suivant les accords collectifs ;

- le salaire partiel serait complété par une pension partielle correspondant aux droits acquis et à la réduction d'horaire effectuée. Ainsi, un salarié ayant le nombre d'annuités requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein, pourrait poursuivre sa RCP jusqu'à un âge maximum considéré comme d'ordre public et qui pourrait être de soixante-dix ans ;

- durant toute cette période, il continuerait à accumuler des droits supplémentaires à la retraite suivant un mécanisme de liquidation progressive qui, d'après l'administration concernée (*cf.* le complément à ce rapport), ne soulève pas de difficultés particulières. Dans la phase actuelle d'apprentissage et de montée en puissance de la retraite choisie et progressive, il nous semblerait logique que cette accumulation de droits supplémentaires se fasse suivant un taux garantissant la neutralité actuarielle, (par exemple, 0,3 % par mois pour celui qui décide de continuer à travailler à mi-temps). Il nous semble, en effet, qu'il n'est guère légitime de prétendre faire une plus grande place à ce principe, dans une optique de temps choisi, si on ne garantit pas aux individus, mis en situation de choisir, une symétrie dans le mode de calcul opéré suivant qu'ils préfèrent anticiper ou, au contraire, retarder la date de leur départ en retraite par rapport à la norme collective prévalante (âge et/ou nombre d'annuités).

Il nous faut pour finir, dire deux mots de ce que pourrait être la dynamique de l'ensemble du dispositif proposé dans cette dernière section. Pour cela, il convient de distinguer la dynamique (intra-décennale) d'accompagnement du dispositif et la dynamique (plus longue) de son évolution :

- en ce qui concerne la dynamique d'accompagnement des retraites choisies et progressives, quels que soient les dispositifs publics d'accompa-

(47) *Cf.* infra.

gnement anciens et/ou nouveaux en vigueur, l'absence de tout suivi commun entre les différentes administrations ayant en charge ces dispositifs (temps partiel, préretraites progressives, retraites progressives, cessations progressives d'activité...), qu'ils appartiennent au même ministère ou à des ministères différents (Emploi et Solidarité, Fonction publique...), interdit toute stratégie globale de temps choisi et nuit, par là même à l'efficacité de chacun d'entre eux. C'est pourquoi il paraît souhaitable de créer à ce propos une Commission permanente du temps choisi, qui devrait réunir les partenaires sociaux et les administrations concernées, pour mettre en commun leurs analyses et faire des propositions d'amélioration des dispositifs ;

- en ce qui concerne l'évolution à plus long terme d'un tel système, il ne pourra qu'être marqué par l'évolution générale du contexte économique et par le basculement prévisible des préoccupations dominées par le chômage vers celles dominées par le financement des retraites, ce qui constitue, en quelque sorte, le leitmotiv de ce rapport. Dès lors, on pourrait favoriser un allongement effectif de la vie professionnelle en rendant moins favorable le calcul de l'indemnité publique de PCP et, simultanément, en rendant de plus en plus attrayante la RCP, notamment en levant progressivement les interdictions de cumul emploi et retraite aujourd'hui justifiées par l'insuffisance d'emplois. On notera que ce double mouvement prévisible ne pourrait qu'être favorable à chaque travailleur concerné, puisque le fait d'entrer aujourd'hui dans un régime de PCP devrait déboucher, dans quelques années, sur la possibilité de connaître un régime de RCP nettement plus favorable que celui proposé actuellement.

Conclusion

On aura noté que notre propos s'est concentré sur les salariés du régime général. Dans la mesure où nous avons privilégié une approche sociétale et humaniste, on comprendra qu'il était légitime de commencer par s'intéresser au plus grand nombre, et le temps nous manquait ensuite pour considérer la multiplicité, et parfois la complexité, des régimes spéciaux.

L'auteur n'ignore cependant pas que l'urgence, en matière de financement des retraites, se trouve sans doute davantage du côté de ces derniers. Une démarche de retraite choisie et progressive pourrait-elle y contribuer ? Nous en sommes convaincus, car les principaux arguments avancés dans le présent rapport ont un degré suffisant de généralité pour résister à la plupart des spécificités professionnelles qui tiennent, d'ailleurs, pour certains de ces régimes, autant à l'Histoire qu'aux réalités présentes. Encore faudrait-il prendre la peine de le démontrer et surtout d'étudier, avec tous les intéressés, la manière de transposer les enseignements valables pour le régime général. Cette tâche, quoique complexe, pourrait être accomplie en quelques mois, du moins pour les principaux régimes.

L'idée de retraite choisie et progressive rencontre de nombreuses aspirations, les unes déjà anciennes, les autres plus récentes (de Jean Jaurès à Jacques Delors, en passant par Pierre Laroque) ; elle a aussi pour elle les conclusions convergentes des grandes institutions internationales et un début de mise en œuvre prometteur dans divers pays européens. Mais, on ne cachera pas que la réussite d'une telle politique est soumise, dans notre pays plus que dans tout autre, à des conditions permissives très strictes qui demanderont rigueur et cohérence à l'ensemble des acteurs. Pour résumer ces dernières, on les regroupera à trois niveaux :

- au niveau des entreprises ; il faut que tous les acteurs renoncent à faire de la cessation complète anticipée leur variable privilégiée d'ajustement des effectifs et qu'ils s'inscrivent désormais dans une stratégie de prise en charge des « deuxièmes parties de carrières ». Cette dernière suppose tout à la fois un droit spécifique à la formation professionnelle continue des quadragénaires et des droits à la (pré)retraite choisie et progressive des quinquagénaires et sexagénaires ;

- au niveau de l'État ; sa politique d'incitation financière doit évidemment s'inscrire dans cette même logique. Compte tenu des effets de « cannibalisme » engendrés par les dispositifs actuels de cessation brutale d'activité qui bénéficient d'aides publiques importantes, il est décisif que le Gouvernement en annonce le redéploiement, suivant un calendrier crédible, et mette en place simultanément des instruments de préretraite et de retraite choisies et progressives plus performants ;

- au niveau macroéconomique ; la retraite choisie et progressive ne sera crédible que dans une stratégie de croissance soutenue et durable de l'activité et des emplois, non seulement dans les prochaines années, pour revenir progressivement au plein emploi, mais dans les décennies suivantes.

On ne doit pas s'y tromper : la retraite choisie et progressive, perspective fondamentalement humaniste, ne peut être le trompe l'œil d'une monothérapie des retraites d'inspiration malthusienne, en ce qu'elle prendrait pour prétexte une croissance durablement ralentie de notre économie ; elle est, tout au contraire, une partie importante, peut-être essentielle, d'une polythérapie où la croissance de l'activité, des femmes et des hommes, des jeunes et des anciens, des français et des immigrés, donnerait tout son sens à une nouvelle société de plein emploi.

Révélatrice d'un projet de société et en même temps partie importante, si ce n'est essentielle de celui-ci, la stratégie tendant à promouvoir des retraites choisies et progressives n'est pas une nouvelle politique des retraites, pas plus qu'une nouvelle politique d'emploi. Elle n'est pas davantage une politique supplémentaire, qui viendrait se surajouter à tant d'autres.

Elle constitue bien plutôt une manière d'intégrer un ensemble de politiques préexistantes : politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, de la réduction du temps de travail et des réorganisations négociées, et par conséquent, politique de la compétitivité, mais aussi des loisirs ; politique

des temps sociaux et politique des âges ; politiques des services de proximité, mais aussi de la solidarité, et des retraites bien sûr... La seule juxtaposition technicienne de toutes ces politiques, aussi nécessaire soit-elle, interdit trop souvent d'en apprécier les rapprochements possibles... et les contradictions.

La retraite choisie et progressive est ainsi un lieu privilégié de convergence de toutes ces problématiques et c'est pourquoi elle peut contribuer à leur donner un sens aux yeux des citoyennes et des citoyens.

Références bibliographiques

ANACT (Agence Nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail) (1996) : *Vieillir, travailler*, n° spécial, août.

ANDCP (Agence Nationale des Directeurs et des Cadres de la Fonction Personnel) (Enquête coordonnée par Myriam Dubertrand) (1984) : « 50 ans et plus. À quand le départ à la carte ? », *Entreprise et Carrières*, n° 253.

Artus P. (1999) : « Comment réfléchir à la réforme des retraite en France », *Flash CDC Marchés*, avril.

BIT (Bureau International du Travail) (1995) : *Le travail dans le monde*.

Blanchet D., C. Brousse et M.Okba (1996) : « Retraite, préretraite, neutralité actuarielle et couverture du risque de chômage en fin de carrière », *Économie et Statistique*, n° 291-292.

Blanchet D. et L.P. Pele (1999) : « Social Security and Retirement in France » in *Social Security and Retirement all around the World*, Gruber et Wise (eds), *NBER*, Chigago University Press.

Blanchet D. (1992) : « Progrès de productivité et problèmes de retraite », *Revue d'Économie Financière*, n° 23, hiver.

Boissonnat J. (1999) : *La fin du chômage en 2010*, *Le Monde*, 4 mars.

Bosco A. et Y. Chassard (1998) : « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit Social*, n° 11, novembre.

Cassandre J. (1991) : « Retraite : le mirage de la capitalisation », *Droit Social*, n° 6.

Caussat L. et N. Roth (1997) : « De l'emploi à la retraite : générations présentes et futures », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° spécial 'Le vieillissement comme processus'.

Cazettes J-L. (1999) : « Apocalypse des retraites ? Non ! », *Le Monde*, avril.

Cette G., P. Héritier, D. Taddei et M. Théry (1998) : « Stratégie de dévelop-

pement des emplois de proximité » in *Emplois de proximité*, Rapport au CAE, n° 12, La Documentation Française.

Cette G. et D. Taddei (1994) : *Temps de travail, mode d'emploi*, La Découverte, Paris, p. 219-221.

Cette G. et D. Taddei (1998) : *Réduire la durée du travail. Les 35 heures*, Livre de Poche, Hachette, 2^e éd.

Cette G. (1999) : *Le temps partiel en France*, Rapport du CAE, n° 19, La Documentation Française.

Charpin J-M. (1999) : *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française.

CNAV (Caisse Nationale d'Assurance-Vieillesse) (1998) : *Contribution du Groupe 'Études et Prospective' au sein du Conseil d'Administration*.

Coeffic N. (1999) : « Le cumul emploi-retraite plus fréquent chez les hommes de moins de soixante ans », *Études et Résultats*, n° 14, DREES, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, avril.

de Comarmond L. (1997) : « Vos salariés vieillissent... Pas de quoi paniquer », *Liaisons Sociales*, octobre.

Commission des Communautés Européennes (1992) : *Rapport sur l'application dans les États-membres de la Recommandation du Conseil n° 82/857/CEE du 10 décembre 1992, relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite*, 18 décembre.

Commission des Communautés Européennes (1999) : *Vers une Europe pour tous les âges. Promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations*, Bruxelles, 21 avril.

Cornet G. (1998) : *Formation et retraitement du parcours des âges*, Communication au deuxième Colloque 'Les défis de l'âge', 22 octobre.

DARES (1998) : « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi en 1997 », *Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 49-1.

Davanne O. (1998) : « Éléments d'analyse sur le système de retraite français » in *Retraites et épargne*, Rapport du CAE, n° 7, La Documentation Française.

E²DL (Emploi et Développement Local) et Université de Paris XIII (1998) : *Les défis de l'âge. Vieillir dans l'entreprise et agir dans la cité*, Compte rendu de Colloque, octobre.

European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (1997) : *Combating Age Barriers in Employment*, Dublin.

Estienne J-F. (1999) : *Vieillesse et retraites au Japon*, La Documentation Française.

Gaullier X. (1988) : *La deuxième carrière*, Le Seuil.

- Gaullier X. (1999) : *Les temps de la vie*, Éd. Esprit.
- Gaullier X. (1999) : « Scénarios pour l'avenir des retraites », *Le Monde*, 2 février.
- Gosnefroy R-F. (1999) : « Statistiques mensuelles sur les mesures d'accompagnement des restructurations et les préretraites », *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Département Marché du Travail*, janvier.
- Guillemard A-M. (1993) : « Travailleurs vieillissants et marché du travail en Europe », *Travail et Emploi*, n° 57.
- Guillemard A-M. (1994) : « Attitudes et opinions des entreprises à l'égard du vieillissement de la main d'œuvre » in *Vieillesse et emploi*, Salzberg et Guillemard (eds), La Documentation Française.
- Guillemard A-M. (1995) : « Paradigmes d'interprétation de la sortie anticipée d'activité des salariés vieillissants. Un bilan de la recherche comparée internationale », *Travail et Emploi*, n° 63.
- Hege A. (1979) : « Les retraites à temps partiel, la négociation négociée », *Chronique Internationale de l'IREES*, n° 49, novembre.
- Husson M. (1999) : « Retraites : la finance contre le salaire », *Groupe Retraites de l'ATTAC*, 12 février.
- INSEE (Division Revenus-Patrimoine des Ménages) (1999) : *Années validées pour la retraite : comparaison intergénérationnelle des profils d'accumulation*, miméo, janvier.
- Kergoat J., J. Boutet, H. Jacot et D. Linhart (1998) : *Le monde du travail*, La Découverte, Paris.
- Kessler D. (1990) : « Les quatre piliers et la retraite », *International Association for the Study of Insurance Economics*, n° 144, mars.
- Kessler F. (1999) : « La mode de l'épargnant-retraité », *Le Monde*, 30 mars.
- Khalifa P. et P-Y. Chaunu (1999) : *Les retraites en péril du libéralisme*, Éd. Syllepse, Paris.
- Kuhn K., P. Taylor, A. Lunde, M-L. Mirabile et G. Reday-Mulvey (1998) : « Career Planning and Employment of Older Workers » in *Euro Work Age*, Driekant (ed.), Education et Consultancy, Maastricht, Commission Européenne-DG-V.
- La Lettre de l'Observatoire des Retraites (1997) : *Âge et retraite*, n° 9, février.
- Laroque P. (1981) : *Pour une transition de l'activité à la retraite*, Rapport au ministre du Travail.
- Le Dossier de Futurs (1999) : *La Bourse, toute la vie ?*, Deuxième volet du dossier sur l'avenir des systèmes de retraite, 18 février.
- Le Minez S. (1995) : « Les entreprises et le vieillissement de leur personnel : faits et opinions », *Travail et Emploi*, n° 63.

- Le Monde Économique (1999) : *Peut-on encore sauver les retraites ?*, 23 février.
- Le Monde (1999) : *Les partis politiques dévoilent leurs propositions sur les retraites*, 24 février.
- Le Monde (1999) : *Retraite, selon le Plan, il faudra travailler quarante-deux ans et demi*, 26 février.
- Lebaube A. (1999) : « Double pénalité », *Le Monde*, 30 mars.
- Lefèvre E. (1998) : *Agir sur la préretraite progressive (PRP)*, Édit. Liaisons Sociales.
- Les Cahiers de Générations (1999) : *Les Robinson de l'emploi*, n° 6.
- Lipietz A. (1999) : « Les timidités du rapport Charpin », *Le Monde*, avril.
- Lucas R.E. (1988) : « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, n° 22, juillet.
- Malinvaud E. (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique*, Rapport du CAE, n° 9, La Documentation Française.
- Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Direction de la Sécurité Sociale) (1999) : *Validation au regard de la retraite des périodes de perception d'une préretraite*, miméo.
- Observatoire des retraites (1997) : « Âge et retraite », *Lettre de l'Observatoire des Retraites*, Paris, février.
- OCDE (1998) : *Le départ à la retraite dans les pays de l'OCDE*, Paris, 11 février.
- Schmidt G. (1995) : « Les logiques d'action des entreprises à l'égard de l'âge : analyse monographique de six établissements », *Travail et Emploi*, n° 63.
- Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation Professionnelle (1999) : *La formation professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux*, mars.
- Sédillot B. (1999) : « Le vieillissement de la main d'œuvre à l'horizon 2015 : des enjeux contrastés selon les secteurs d'activité », *INSEE*, 18 janvier.
- Sigogne Ph. (1999) : « Assurer les retraites, c'est organiser la croissance », *Options Finance*, 22 février.
- Sterdyniak H., G. Dupont et A. Dantec (1999) : « Les retraites en France : que faire ? », *Revue de l'OFCE*, n° 68, janvier.
- Supiot A. (ed.) (1999) : *Au-delà de l'emploi, transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission européenne, Flammarion.

- Taddei D. et B. Coriat (1999) : *Made in France*, Livre de Poche, Hachette.
- Taddei D. (1986) : *Des machines et des hommes, pour l'emploi par une meilleure utilisation des équipements*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française.
- Taddei D. (1997) : *La réduction du temps de travail*, Rapport du CAE, n° 1, La Documentation Française.
- Teulade R. (1999) : *La troisième vie. L'avenir des retraites en France pour le XXI^e siècle*, Rapport au Comité économique, social et culturel du Parti Socialiste, janvier.
- Volkoff S. et A. Laville (1996) : « Les salariés âgés face aux contraintes temporelles dans le travail », *Gérontologie et Société*, n° 77, juin.
- Volkoff S. et U. Pueto (1996) : « L'âge, le travail et les entreprises : dix questions sur les enjeux du vieillissement », *Performances Humaines et Techniques*, mars-avril.
- Volkoff S. (1996) : « Les stratégies d'entreprise en matière de vieillissement au travail en France et en Allemagne », *Travail et Emploi*, n° 69.

Personnalités rencontrées

Dominique Balmay
Conseiller d'État

Jacques Barthélémy
Avocat conseil en Droit social

Pierre Beau
Caisse d'Épargne de Provence-Alpes-Corse

Laurent Benveniste
Groupe E2DL

Patrick Bézier
Directeur général du GRISS

Michèle Biaggi et Jean-Claude Quentin
Secrétaires confédéraux de CGT-FO
accompagnés de *Didier Hotte* (Assistant secteur protection sociale),
de *Jean-Claude Mailly* (Assistant du secrétaire général) et de *Laurence Martin* Assistante secteur emploi

Didier Blanchet
Directeur de l'ENSAE

Christian Bourreau
Directeur des Ressources humaines à Astra-Calvé

Alain Bouverot
Renault/ARCCO

Didier Bouvet
Groupe CRI

Pierre-Louis Bras
Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Lydia Brovelli
Secrétaire confédérale de la CGT

Jérôme Cahuzac
Député du Lot et Garonne

Parmi les collaborateurs permanents du Conseil d'Analyse Économique, l'auteur se doit de remercier particulièrement Hélène de Largentaye, Pierre-Alain Muet, Laurent Caussat, Gilbert Cette et Olivier Davanne.

Jean Catherine

Conseiller, membre du comité de l'ANDCP

Jean-Luc Cazettes

Président de la CNAV et Secrétaire national de la CFE-CGC du département 'Protection Sociale' accompagné de *Solange Morgenstern* (Déléguée nationale)

Paul Champsaur

Directeur général de l'INSEE

accompagné de *Nicole Roth* (Chef de la division 'Études Sociales') et de *Béatrice Sédillot* (Chef de la division 'Redistributions et politiques sociales')

Jean-Michel Charpin

Commissaire au Plan accompagné de *Pierre Vanlerenberghe* (Chef du service des Affaires sociales)

Yves Chevalier

Sous-directeur des 'Statuts et des rémunérations' au ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation accompagné de *Grégoire Parmentier* (Adjoint au chef de bureau)

Gérard Cornet

Gérontologue

Gérard Cornilleau

Sous-directeur des 'Synthèses des études économiques et de l'évaluation'

Pierre Cornillot

Professeur de Médecine à l'Université de Paris-Nord

Jean-Philippe Cotis

Directeur de la Prévision au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie accompagné de *Jean-Luc Tavernier* (Sous-directeur des 'Finances publiques')

Philippe Debacker

Chargé du programme de préretraite progressive chez IBM

Jean Detello

Caisse Nationale de Prévoyance

Mireille Elbaum

Directrice de la DRESS au ministère de l'Emploi et de la Solidarité accompagnée de *Christel Colin* (Chef du bureau de la 'Politique de la vieillesse, du handicap et de la dépendance') et de *Pierre Ralle* (Sous-directeur de 'l'Observation de la solidarité')

Jean-Baptiste de Foucauld

Inspecteur des Finances

Bénédicte Galtier

Maître de conférences d'Économie à l'Université de Marne la Vallée

Monique Garnier
Chef de Projets chez Lasaire

Gilles Gateau
Conseiller technique pour le Travail, l'Emploi et la Formation professionnelle au cabinet du Premier ministre

Xavier Gaullier
Sociologue au CNRS

Jean-Paul George
Directeur des Ressources humaines à l'Institut Pasteur

Dominique Giorgi
Sous-directeur des Retraites à la Direction de la Sécurité sociale accompagné de *Françoise Leclerc* (Chef de bureau) et de *Mireille Le Roux* (Adjointe au chef de bureau)

Anne-Marie Grozelier
Directrice chez Lasaire

Anne-Marie Guillemard
Professeur en sociologie à l'Université de Paris V-La Sorbonne

Pierre Héritier
Secrétaire général de Lasaire

Anne Hidalgo
Conseiller technique chargé de la Formation professionnelle au ministère de l'Emploi et de la Solidarité accompagnée de *Bernard Lescop* (Conseiller technique)

Isaac Joshua
Maître de conférences en Économie à Paris XI

Denis Kessler
Vice-Président délégué du MEDEF et Président de la FFSA accompagné de *Jean-Pierre Moreau* (Délégué général de la Fédération française des sociétés d'assurances), de *Jacques Creyssel* (Directeur délégué du MEDEF) et de *Gilles Cossic* (Directeur 'Vie-Capitalisation' de la Fédération française des sociétés d'assurances)

Jean-Pierre Lagors
Responsable du service des 'Retraites et de la Prévoyance' chez USINOR

Pascal Lamy
Directeur général du Crédit Lyonnais et Président de la Commission prospective du MEDEF accompagné de *Joseph Musseau* (Directeur des Ressources humaines du Crédit Lyonnais)

Alain Lebaube
Journaliste au 'Monde'

Jean-Christophe Le Duigou
Secrétaire de la CGT

François Manci
Directeur des Ressources humaines de RTL

Dominique Marcel
Directeur du cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité
accompagné de *Xavier Chastel* (Conseiller technique)

Daniel Marchand
Professeur au Centre National des Arts et Métiers et Professeur titulaire
de la Chaire de Droit social

Marc Matta
Directeur des Ressources humaines à Framatome

Joël Maurice
Économiste et Professeur à l'École des Ponts et Chaussée

Bernard Niglio
Président de l'Association Nationale des Directeurs et Cadres de la
Fonction Personnel

Jean Planet
Consultant

Nicole Péry
Secrétaire d'État aux Droits des Femmes et à la Formation
Professionnelle accompagnée de *Vincent Merle* (Directeur du Cabinet)

Patrick Peugeot
Vice-Président et Directeur général du groupe 'La Mondiale'

Jean Pisani-Ferry
Conseiller auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Adrien Popovici
Journaliste à 'Liaisons Sociales'

Geneviève Reday-Mulvey
Fondation de Genève

Jacques Rigaudiat
Conseiller social au cabinet du Premier ministre

Paul Rivier
Président ANPE et Président de l'INSA

Henri Rouilleault
Directeur général de l'ANACT

Olivier Schrameck
Directeur du cabinet du Premier ministre

Claude Seibel

Directeur de la DARES accompagné de *Valérie Le Corre* (Chargée d'Études et de Statistiques 'Durée et aménagement du temps de travail') et de *Geneviève Canceil* (Chef de département 'Marché du Travail')

Bernard de la Soudière

Groupe Médéric

Michel Steers

Groupe TEC (UNFOHLM)

Philippe Sigogne

Directeur du département 'Analyse et prévision' de l'OFCE accompagné de *Henri Sterdyniak* (Directeur de la division 'Économie internationale')

Jean-Dominique Simonpoli

Secrétaire Général CGT

Marisol Touraine

Secrétaire nationale à la Solidarité du Parti socialiste

René Teulade

Ancien ministre et Président honoraire de la MRIFEN

Jean-Marie Toulisse

Secrétaire national de la CFDT accompagné de *Madeleine Guilleteau* (Secrétaire confédérale)

Rose-Marie Van Lerberghe

Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle au ministère de l'Emploi et de la Solidarité accompagnée de *Xavier Broseta* (Administrateur civil et Chef de la mission FNE à la DGEFP), de *Annie Gauvin* (Chef du département 'Synthèse') et de *Marhez Okba* (Chargé de mission)

Claire Verken

Chef de cabinet du Président de la CFTC accompagnée de *Bernard Lenfant* (Responsable du service protection sociale) et de *Michel Moïse Mijon* (Responsable des retraites)

Nicolas Véron

Conseiller technique au cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Jérôme Vignon

Directeur de la Stratégie à la DATAR

Serge Volkoff

Ergonome et Directeur du CREAPT accompagné de *Antoine Laville* (Directeur d'Études à l'EPHE)

Catherine Zaidman

Chef de bureau à la Sous-direction de la Prévision et des Études financières à la Direction de la Sécurité sociale

Commentaire

Jean-Michel Charpin

Commissaire au Plan

Le changement de régime démographique que la France connaîtra entre 2005 et 2035 va entraîner des modifications importantes dans de nombreux champs de la vie économique et sociale. Il va notamment nécessiter des adaptations du système de retraite. Cette occasion pourrait être saisie pour introduire plus de souplesse dans un système actuellement rigide. Il s'agirait de favoriser l'exercice de la liberté de choix individuel dans les conditions de cessation d'activité. Il s'agirait aussi d'accompagner la transition que notre collectivité doit entreprendre pour réhabiliter les travailleurs de plus de 55 ans, plus « jeunes » que jamais et pourtant souvent écartés de la possibilité de travailler.

Les retraites choisies

Aujourd'hui, le moment de la cessation d'activité est rarement choisi.

D'abord, les préretraites sont devenues, en France, dans beaucoup d'entreprises, un moyen courant de gestion des ressources humaines. Elles sont employées aussi bien pour les problèmes d'effectifs que pour les problèmes de pyramide d'âges ou de coût de la main d'œuvre. Les salariés, de leur côté, les acceptent car ils les comprennent, individuellement ou collectivement, comme une voie alternative au chômage, évidemment préférable au chômage.

Ensuite, il n'y a guère de choix non plus concernant le moment de la liquidation de la retraite. L'observation des âges de liquidation par régime fait apparaître une concentration extrême, d'une part, sur l'âge minimal de

liquidation, d'autre part, sur l'âge au-delà duquel il n'est plus possible d'accumuler des droits à retraite. Ainsi, au régime général, environ trois quarts des hommes et la moitié des femmes liquident leur retraite à 60 ans. Il s'agit notamment de tous ceux qui ont validé avant 60 ans une durée de cotisation suffisante pour bénéficier du taux plein, et qui attendent l'âge minimal de liquidation en versant des cotisations qui ne leur apporteront aucune contrepartie. Toujours au régime général, environ 15 % des hommes et 30 % des femmes liquident leur retraite à l'âge de 65 ans. C'est dire qu'il y a très peu de liquidations entre 60 et 65 ans.

Or, dans une vision à long terme, il est souhaitable de favoriser plus de liberté dans les choix individuels et d'atténuer la rigidité des frontières entre les âges de la vie.

La commission de concertation que j'ai animée d'octobre 1998 à mars 1999 a examiné cette question. Dans ce cadre, une grande importance a été donnée au rôle des coefficients d'abattement pour droits incomplets. Les coefficients diffèrent entre les régimes, mais, dans aucun régime, ils ne coïncident avec la neutralité actuarielle. De ce fait, les décisions individuelles sont biaisées dans un sens ou dans un autre. Il est vain d'attendre des individus qu'ils prennent en compte leur situation personnelle, celle de leur conjoint ou celles de leurs enfants, lors du choix du départ en retraite, si les mécanismes de calcul sont trop éloignés de la neutralité.

En conséquence, le rapport « L'avenir de nos retraites » du Commissariat général du Plan a envisagé de rapprocher les coefficients de calcul de la pension de la neutralité actuarielle marginale, notamment pour le régime général.

L'annexe au rapport « Retraites choisies et progressives » rédigée par Béatrice Sédillot reprend une approche similaire à celle du Commissariat général du Plan. L'annexe préparée par Didier Blanchet et Laurent Caussat se situe dans le même cadre général. Elle intègre cependant deux considérations supplémentaires : d'une part, les risques associés à trop de liberté de choix individuel, qui peuvent conduire à empêcher les liquidations jugées trop précoces ou au contraire trop tardives, d'autre part, les risques résultant d'éventuelles pratiques contraignantes des employeurs, dont il serait anormal qu'elles pénalisent les salariés.

Comme cela a été réalisé dans plusieurs pays, il serait souhaitable, au moins pour le régime général, que cette orientation vers des coefficients marginalement neutres, et donc vers une plus grande liberté de choix individuel, soit intégrée à la future réforme de notre système de retraite.

Les préretraites et retraites choisies progressives

Parce qu'ils permettent de sortir du choix binaire activité/retraite, et parce qu'ils peuvent faciliter une nouvelle organisation, décidée au niveau individuel, du temps de la vie, intégrant cette évolution considérable qu'est l'allongement de la vie en bonne santé, les dispositifs de préretraite et de retraite progressives présentent des avantages importants.

L'analyse très approfondie des dispositifs existants présentée dans le complément rédigé sous la direction de Catherine Zaidman permet de bien comprendre les raisons de l'échec de ces dispositifs, ainsi que les contraintes qui pèseront sur leur réforme. Il s'agit fondamentalement d'un problème d'incitation, dans un paysage dominé par la pression que la politique de l'emploi n'a cessé d'exercer pour favoriser des comportements de cessation précoce d'activité.

Dans ces conditions, on ne peut qu'approuver les intentions exprimées dans la septième partie du rapport, visant à revaloriser les « deuxièmes parties de carrière ». Les préretraites existent dans la plupart des pays développés. Mais, en France plus qu'ailleurs, elles ne sont plus utilisées seulement pour résoudre des problèmes particuliers, relatifs à certaines catégories, à certaines branches ou à certaines régions. Elles sont devenues un moyen courant de gestion des ressources humaines par les entreprises.

Les dispositifs proposés dans la huitième partie, PCP pour la préretraite et RCP pour la retraite, présentent des caractéristiques intéressantes même s'ils demanderaient à être plus précisément spécifiés.

Ils ont en commun de donner lieu à un complément de rémunération : un « deuxième chèque » pour la PCP et une acquisition de droits supplémentaires à la retraite pour la RCP. Dans le premier cas, le montant de l'aide dépendrait notamment des économies faites sur les dépenses antérieures, en supposant que, dans l'environnement macroéconomique actuel, l'extension du temps partiel se traduirait par des créations d'emploi à production inchangée. Dans le second cas, les droits supplémentaires à la retraite résulteraient du calcul actuariel, en supposant que, dans l'environnement macroéconomique futur, au moment de la mise en place de la RCP, l'extension du temps partiel se traduirait par une production accrue à productivité inchangée.

Dans la mesure même où ces compléments de rémunération viseraient la neutralité financière, il est clair que les dispositifs envisagés ne peuvent apporter aucune contribution à la solution du problème d'équilibre financier des régimes de retraite.

La durée de cotisation

Sans commenter l'ensemble des considérations générales développées dans le rapport, il est cependant utile de revenir sur le jugement extrêmement négatif porté sur la réforme du régime général décidée en 1993.

On peut certes critiquer aussi bien la méthode adoptée en 1993 que le champ limité au régime général ou certaines des mesures décidées. Ainsi, comme l'a montré le rapport du Commissariat général du Plan, l'indexation sur les prix des salaires portés au compte, jointe au passage aux vingt-cinq meilleures années, va entraîner des baisses de taux de remplacement. Pour certains profils de carrière, notamment ceux dans lesquels la fin de vie active n'est pas retenue dans les vingt-cinq années, ces baisses pour-

raient être fortes, surtout dans un contexte de reprise des augmentations de pouvoir d'achat des salaires.

En revanche, je ne partage pas l'opinion que l'accroissement du nombre de trimestres nécessaires pour bénéficier du taux plein induit, comme il est écrit, « une régression sociale » et « aggrave les inégalités entre retraités ».

Pour juger l'effet d'une augmentation de la durée de cotisation, il faut en effet examiner de façon précise les âges d'entrée dans la vie active, les interruptions de carrière et les dispositifs de validation des périodes non travaillées.

Les générations qui vont partir à la retraite dans les dix à quinze ans qui viennent sont entrées tôt dans la vie active. Sur l'échantillon exploité par l'INSEE dans le cadre de la Commission de concertation du Commissariat général du Plan, les âges moyens de fin d'étude s'établissaient, après redressement fondé sur un plancher à quatorze ans, à 16, 8 ans pour les générations 1938-1942, 17,3 ans pour les générations 1943-1947, et 17,6 ans pour les générations 1948-1952.

De ce fait, ces générations ont accumulé un nombre élevé d'années validées pour la retraite. Sur l'échantillon cité, la proportion d'hommes de ces générations pouvant atteindre 37,5 années à l'âge de 60 ans est voisine de 85 %. Elle est proche de 75 % avec un passage à quarante années validées. Les 10 % d'écart concernent les hommes ayant fait des études et, de ce fait, entrés plus tard dans la vie active. Pour les femmes, la situation est sensiblement différente. Dans ces générations, la proportion de femmes pouvant atteindre 37,5 années de cotisations à l'âge de 60 ans est voisine de 45 %. Elle est proche de 35 % avec un passage à quarante années validées. Les 10 % d'écart ne concernent pas seulement des personnes entrées tard dans la vie active, mais aussi des femmes ayant connu des interruptions de carrière non validées. Dans ces générations, en effet, il était fréquent que les mères s'arrêtent de travailler pour élever leurs enfants.

Dans ces conditions, d'une part, il faut être conscient que, pour les dix à quinze ans à venir, il reste une proportion considérable de personnes, surtout de sexe masculin, qui atteindront les 37,5 années, voire les quarante années validées, bien avant l'âge de 60 ans. Ces personnes, entrées tôt dans la vie active, et qui ont souvent une espérance de vie inférieure à la moyenne, continueront de cotiser jusqu'à 60 ans sans en tirer d'avantage supplémentaire. L'ajustement par la durée de cotisation les épargnent, contrairement à l'augmentation des cotisations ou la baisse des pensions. D'autre part, cet examen fait ressortir l'importance des dispositifs de validation de périodes non travaillées. À cet égard, devraient faire l'objet d'une réflexion approfondie les périodes de chômage, pour celles, peu nombreuses, qui ne font pas encore l'objet de validation, les bonifications pour enfants, déjà significatives dans certains régimes, mais qui ne suffisent probablement pas à compenser totalement les interruptions de carrière liées à la maternité, les périodes d'étude ou de formation, qui pourraient justifier des dispositifs de validation ou de rachat plus larges qu'actuellement.

Commentaire

Olivier Davanne

Conseil d'Analyse Économique

Le rapport de Dominique Taddei aborde des questions tout à fait essentielles pour l'avenir de la société française. Il s'agit d'un texte très riche et intéressant, contenant de multiples propositions touchant à la fois aux relations sociales dans les entreprises, à l'organisation du marché du travail et au fonctionnement du système de retraite.

Dans mon commentaire, je souhaiterais dégager les messages principaux tels qu'ils m'apparaissent et les discuter rapidement. Six, ou plutôt deux fois trois, thèmes majeurs semblent émerger.

Les trois premiers portent sur les réponses à apporter au déséquilibre probable des régimes de retraites dans les prochaines décennies. À la lecture du rapport, on comprend qu'une approche qualifiée de non malthusienne à partir de la fin de la prochaine décennie reposerait sur une « polythérapie » à trois dimensions. Le rapport suggère :

- d'encourager un allongement progressif de la durée de la vie professionnelle en tirant les conséquences de l'augmentation de l'espérance de vie ;
- de ne pas exclure une hausse limitée des cotisations retraite ;
- de ne pas s'opposer à la reprise de l'immigration qu'appellera le retour au plein emploi.

Les trois autres messages portent sur les conditions de l'allongement de la durée de la vie professionnelle :

- « il faut changer les comportements dans les entreprises » pour assurer un meilleur accès à l'emploi des travailleurs en fin de carrière et éviter les départs subis avant l'âge souhaité par les salariés ;

- l’allongement de la période d’activité sera également plus facile à organiser si les départs en retraite sont progressifs. Pour des raisons humanistes et économiques, il faut développer les « retraites choisies progressives » et notamment « les favoriser en supprimant les entraves préexistantes, législatives, réglementaires et financières » ;

- enfin, en matière de durée de la vie professionnelle, les incitations publiques peuvent être calibrées en fonction de la situation plus ou moins tendue du marché du travail. Le rapport distingue ainsi les conditions de la retraite choisie et progressive selon qu’elle prend place dans « la situation actuelle de chômage de masse » ou dans une « société de plein emploi ».

Je vais commenter rapidement ces six messages tout à fait « stratégiques ».

Les réponses aux déséquilibres des régimes de retraite

Allonger la durée de la vie professionnelle dans la première moitié du siècle prochain ?

C’est en effet la meilleure façon de répondre de façon non malthusienne à l’augmentation de l’espérance de vie. La question clef, comme le souligne avec force Dominique Taddei, est celle des conditions de succès de cette politique. Limiter les réformes dans les prochaines décennies au nécessaire allongement des durées de cotisation requises pour obtenir une retraite à taux plein ferait peser le risque d’une paupérisation des travailleurs connaissant une fin de carrière difficile. Les plus vulnérables seraient contraints au chômage ou à la perception d’une retraite insuffisante en conséquence d’une retraite prématurée. Comme le rappelait déjà le rapport Charpin, « la gestion des fins de carrière doit être repensée ». Des mesures d’accompagnement sont nécessaires et j’y reviendrai en commentant les propositions de Dominique Taddei sur ces questions.

Accepter une hausse limitée des cotisations retraite ?

Le niveau actuel ne doit en effet pas être considéré comme un tabou et, dans le cadre d’une déformation considérable de la structure démographique, une augmentation raisonnable des prélèvements au titre des retraites sur les actifs n’est pas à exclure. De plus, celle-ci peut être facilitée par la baisse souhaitable des prélèvements obligatoires au titre des fonctions autres que la retraite (amélioration de la gestion publique, recul du chômage...).

Dans ce domaine, il n’y a cependant pas de « repas gratuit », c’est-à-dire d’assiette miracle des prélèvements obligatoires qui permettrait d’augmenter durablement les recettes sans impact négatif sur le revenu des actifs et la localisation des activités de production. Dominique Taddei rappelle le soutien des organisations syndicales à un élargissement de l’assiette des cotisations sociales payées par les entreprises. Mais, dans l’optique de très long terme qui est celle de ce rapport, les prélèvements sur le capital utilisé par les sociétés sont en fait payés par les salariés car, même si cela peut

prendre du temps, les entreprises réagiront certainement à de nouveaux prélèvements en augmentant leurs résultats bruts d'exploitation, c'est-à-dire en pesant sur les salaires, de façon à conserver une rentabilité après impôts en ligne avec celle des autres entreprises européennes.

Dernier thème dans ce premier groupe de trois : l'immigration.

Contrairement à Dominique Taddei, j'ai des doutes profonds sur la contribution que l'immigration pourra apporter au cours des prochaines décennies à nos problèmes d'équilibrage du système de retraite. Selon toute vraisemblance, la structure spontanée de l'immigration restera probablement très biaisée en faveur des travailleurs non qualifiés. Dans ces conditions, il n'est pas sûr qu'elle soit absorbable par le marché du travail, même dans vingt ou trente ans. De plus, l'allègement considérable des charges au niveau des bas salaires décidé depuis le début de la décennie signifie que les travailleurs les moins qualifiés ne contribuent plus que très peu au financement de la protection sociale.

Les conditions d'un allongement de la vie professionnelle

Je passe maintenant aux trois messages au cœur du rapport, ceux qui portent sur les conditions d'un allongement de la vie active.

« Il faut changer les comportements dans les entreprises » pour éviter les départs subis avant l'âge souhaité par les salariés. C'est à l'évidence une priorité. Sur cette question, Dominique Taddei fait de nombreuses propositions, mais la mesure « phare » porte sur l'abrogation à terme de tous les dispositifs de financement des cessations définitives anticipées, « condition incontournable de tout développement des retraites choisies et progressives ».

Cette abrogation apparaît tout à fait justifiée sur le plan des principes, car l'accès à un dispositif généreux et très coûteux de préretraites totales et définitives déresponsabilise les entreprises et les salariés en ce qui concerne la gestion des fins de carrière. Mais il faut bien prendre conscience de toutes les conséquences d'une telle orientation et des risques qu'elle peut paradoxalement faire peser sur les travailleurs dans la tranche d'âge 50-60 ans. D'une part, les entreprises peuvent être réticentes à embaucher des salariés ayant autour de 50 ans si les souplesses offertes par les dispositifs de préretraites sont revues à la baisse. D'autre part, la capacité des pouvoirs publics à peser sur la qualité des plans sociaux, et par exemple à éviter des licenciements secs de salariés de plus de 50 ans, peut être fortement réduite si la « carotte » des préretraites ASFNE devient moins appétissante. La suppression des dispositifs de financement des préretraites totales et définitives au bénéfice des seules préretraites progressives rendrait probablement nécessaire une réflexion plus large sur les dispositifs publics de contrôle et d'accompagnement des plans sociaux. Par ailleurs, l'État n'est pas le seul gestionnaire des dispositifs de financement des cessations défini-

tives anticipées. Les partenaires sociaux gèrent plusieurs de ces dispositifs dans le cadre de l'UNEDIC (ARPE, Allocation chômeurs âgés ou ACA, dispense de recherche d'emplois des chômeurs âgés). Une coordination est indispensable, si l'on veut éviter qu'un durcissement des règles d'accès au dispositif ASFNE géré par l'État ne se traduise simplement par un déplacement des demandes sur les autres. Le rapport du groupe inter-administratif animé par Catherine Zaidman souligne la réalité de ce risque sur la base de quelques exemples passés.

Sur un plan plus général, la question de l'avenir des préretraites totales et définitives ne peut être tranchée sans une réflexion d'ensemble sur la protection des travailleurs âgés contre les aléas de fin de carrière. Même si leur handicap « structurel » est parfois exagéré, comme le souligne Dominique Taddei, il n'en reste pas moins que les travailleurs les plus âgés sont par nature plus fragiles que les autres. En cas de choc négatif sur leur entreprise ou leur secteur d'activité, la possibilité d'une requalification dans un autre secteur est probablement plus limitée, ne serait ce que par manque de temps pour « amortir » dans le futur les éventuels investissements en formation professionnelle. La question stratégique qui est aujourd'hui posée est ainsi celle des modalités optimales de couverture des travailleurs les plus âgés contre les risques tout à fait réels associés à la fin de carrière. Les préretraites largement subventionnées constituent un instrument efficace du point de vue des salariés et de leurs représentants, mais à un coût exorbitant pour les finances publiques et avec des effets pervers en ce qu'elles permettent de décharger les entreprises et leurs salariés de leurs responsabilités en matière de gestion prévisionnelle des qualifications. Est-il cependant possible de faire mieux ?

La gamme des instruments envisageables, et parfois déjà utilisés, pour faciliter la fin de carrière des travailleurs les plus âgés est en tout cas très large :

- la pénalisation par l'UNEDIC des licenciements des travailleurs âgés, déjà mise en application avec la contribution Delalande, reporte en principe sur les entreprises la couverture des risques de fin de carrière, ce qui a de nombreux avantages mais présente le risque déjà signalé de pénaliser, très en amont, les recrutements de salariés âgés de plus de 50 ans ;
- l'augmentation négociée dans les conventions collectives des indemnités de licenciement des travailleurs en fin de carrière peut jouer un rôle similaire, avec peut-être moins d'effets pervers et une meilleure adéquation à la situation des différentes branches professionnelles ;
- des exonérations de charge plus ou moins ciblées peuvent accroître l'accès à l'emploi des salariés en fin de carrière, notamment de ceux d'entre eux au chômage ;
- des mécanismes peuvent être imaginés pour récompenser les entreprises privilégiant la formation professionnelle des salariés les plus âgés, c'est la problématique du « bonus/malus » mise en avant par Dominique Taddei ;

- par ailleurs, il y aura toujours place pour une indemnisation favorable par l'UNEDIC des chômeurs âgés dans les situations les plus difficiles. Au-delà des dispenses de recherche d'emplois, on peut par exemple envisager des modalités particulièrement favorables permettant à ceux-ci de conserver temporairement leurs indemnités après la reprise d'un nouvel emploi moins bien rémunéré que le précédent ;

- enfin, est-il absurde d'envisager un renversement de l'approche des plans sociaux et, plutôt que d'abuser des préretraites totales ou progressives, que le soutien de l'État aux entreprises réalisant des plans sociaux de qualité puisse prendre la forme d'une participation aux primes de départ versées aux salariés plus jeunes et plus aptes à une reconversion ?

Sur cette question cruciale de la gestion des fins de carrière et de la protection des travailleurs les plus âgés, Dominique Taddei avance de nombreuses autres pistes de réflexion intéressantes et ce sujet, à la fois complexe et essentiel, mérite certainement le grand débat national, rassemblant experts, partenaires sociaux et pouvoirs publics, que l'auteur du rapport appelle de ses vœux.

Deuxième thème : La progressivité des départs en retraite facilitera l'allongement de la vie active. De plus, une transition douce correspond aux attentes profondes des salariés. Il faut donc la favoriser « en supprimant les entraves préexistantes, législatives, réglementaires et financières ».

Je crois en effet qu'il s'agit là d'un deuxième grand chantier pour les années à venir. Le rapport Charpin et le rapport Taddei, notamment dans certaines de ses annexes, montrent bien à quel point les choix des salariés sont contraints en matière de départ en retraite. Le système actuel laisse peu de liberté en ce qui concerne l'âge de départ en retraite et est dissuasif envers les départs progressifs car il limite la possibilité de poursuivre une activité à temps partiel tout en percevant une fraction de pension comme complément de revenu.

En matière d'âge de départ en retraite, avant que le salarié ait atteint les conditions d'âge et de durée de cotisation permettant de percevoir une retraite à taux plein, tout départ anticipé est fortement pénalisé (sauf dans le cadre des différents mécanismes de préretraite). Le système n'est pas actuariellement neutre, pour reprendre l'expression consacrée, c'est-à-dire que la réduction de pension liée aux coefficients d'abattement va significativement au-delà de la charge induite pour le système de retraite par un départ précoce (charge liée à la perte de cotisations et au versement sur une période plus longue de la pension). De façon symétrique, le système dissuade fortement la poursuite de l'activité professionnelle une fois obtenus les droits à retraite à taux plein car, depuis la loi de 1982 abaissant à 60 ans l'âge « normal » de la retraite, aucun « bonus » n'est prévu.

D'autre part, le rapport Taddei souligne les limites du dispositif Seguin de 1988 ouvrant la possibilité d'un cumul entre une pension partielle et la

poursuite d'une activité réduite. Là aussi, la neutralité actuarielle n'est pas réalisée, notamment parce que le salarié n'accumule pas de nouveaux droits à pension du fait de la poursuite à temps partiel de son activité. De fait, le dispositif est moribond (260 nouvelles entrées en 1998).

Ces contraintes n'ont guère de justifications et beaucoup plus de souplesse devrait être laissée aux salariés en fin de carrière pour décider des modalités de perception de la retraite pour laquelle ils ont accumulé des droits tout au long de leur carrière professionnelle. La refonte du dispositif Seguin de 1988, requalifié en RCP (retraite choisie progressive) par Dominique Taddei, devrait être l'occasion d'un toilettage beaucoup plus général des conditions de liquidation des pensions. C'est peut-être le seul endroit où il y a un « repas gratuit » en matière de retraite : en supprimant certaines contraintes excessives, on peut probablement à coût globalement nul pour les finances publiques améliorer la situation des salariés partant en retraite.

Enfin, dernier thème important sous-tendant le rapport Taddei, en matière de durée de la vie professionnelle, les incitations publiques devraient être calibrées en fonction de la situation plus ou moins tendue du marché du travail

Le système devrait inciter à des départs progressifs de salariés assez jeunes pendant dix ans, puis devenir plus restrictif ensuite dans le contexte d'un retour au plein emploi. Dans ce cadre, le rapport propose de créer des PCP – « préretraites choisies et progressives » – qui seraient aussi subventionnées que les préretraites progressives existantes, qui sont aujourd'hui soumises à conventionnement entre l'État et les entreprises concernées. Les PCP seraient prises à l'initiative du salarié, dans le respect d'un certain nombre d'obligations, notamment en matière de préavis.

J'ai une très forte réticence face à cette proposition de création de PCP et de fort subventionnement public pour deux raisons.

D'une part, l'encouragement subventionné aux préretraites progressives conduirait à un message un peu brouillé. D'un côté, on cherche à convaincre les entreprises de revoir la gestion des fins de carrière de façon à ce qu'elles gardent plus longtemps leurs salariés les plus âgés, de l'autre, on mettrait en place un dispositif qui, sans être contradictoire, viserait d'une certaine façon à limiter l'activité des travailleurs âgés.

D'autre part, nous sommes aujourd'hui dans un contexte où les politiques économiques européennes se sont enfin orientées vers la croissance. La France a par ailleurs décidé un certain nombre de dispositifs tout à fait spécifiques (emplois-jeunes, réduction collective de la durée du travail...) pour tenter de renforcer le contenu en emplois de la croissance. Dans ce contexte, qui sait ce que sera la situation sur le marché du travail dans deux ou trois ans ? Est-on sûr de l'absence de tensions, notamment pour certaines qualifications ? La perspective d'une situation de chômage de masse

de nature keynésienne pour encore une dizaine d'années, dans laquelle se situe implicitement Dominique Taddei, me semble un peu défaitiste. Je ne suis pas sûr que la France ait besoin des PCP, ni d'ailleurs qu'elle ait les moyens de se les offrir compte tenu des perspectives démographiques qui sont les siennes.

Au total, la priorité me semble être d'introduire plus de neutralité dans le système de retraite en s'appuyant notamment sur un système de « retraites choisies progressives » bien conçu (les RCP du rapport Taddei). De ce point de vue, celui-ci pourrait tout à fait être ouvert aux moins de 60 ans, contrairement au dispositif Seguin, à condition que les règles retenues soient bien conçues et respectent le principe de neutralité actuarielle, c'est-à-dire à condition que le départ en retraite ou préretraite progressive avant 60 ans n'engendre pas de coût net pour les finances publiques (au-delà du coût mécanique lié à la baisse de charge de droit commun sur les emplois à temps partiel).

Au-delà de cette réserve significative, je veux dire en conclusion qu'il s'agit de mon point de vue d'un rapport utile et très riche qui contribuera, espérons-le, à nourrir l'indispensable débat national sur l'emploi des travailleurs en fin de carrière.

Complément

Les dispositifs de cessation d'activité : état des lieux et évolutions souhaitables^(*)

Catherine Zaidman

Direction de la Sécurité Sociale

Mahrez Okba

Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle

Lucile Olier

Commissariat Général du Plan

Bernard Salzmann

Direction de la Prévision

Anne Savary

Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

La gestion des âges : enjeux à court et long termes

La contradiction est flagrante aujourd'hui entre, d'une part, les recommandations formulées pour le long terme qui suggèrent d'allonger la durée de la vie active tout en assurant un départ plus progressif à la retraite et, d'autre part, les politiques de court terme qui ont conduit à l'exclusion de plus en plus précoce du marché du travail des salariés âgés.

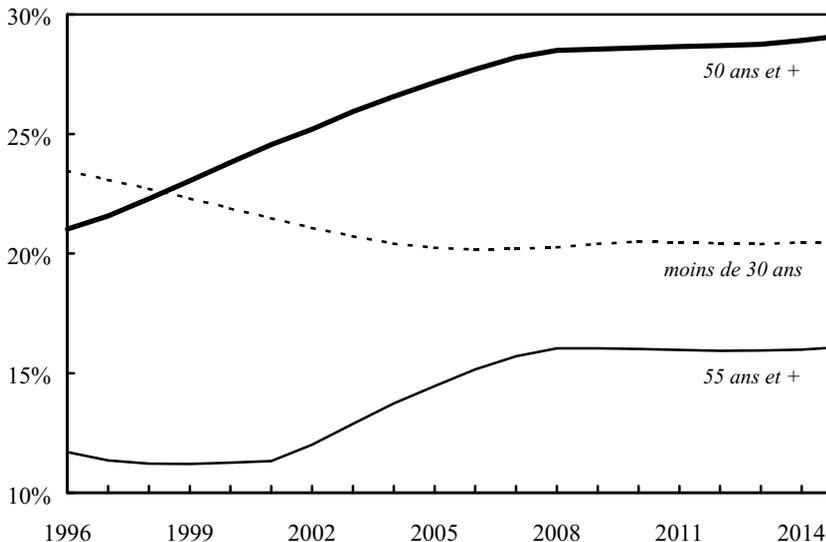
(*) Présentation synthétique du rapport réalisé pour le CAE par le groupe inter-administratif animé par Catherine Zaidman.

Le vieillissement de la population

Le vieillissement de la population active est d'ores et déjà sensible et devrait s'accroître dans les dix prochaines années.

L'âge médian de la population d'âge actif⁽¹⁾, qui avait baissé de trois ans entre 1950 et 1980, est depuis cette date remonté de deux ans pour atteindre plus de 39 ans aujourd'hui. Le vieillissement de la population active va s'accroître très brutalement dans les sept années à venir : entre 2000 et 2006, le nombre de travailleurs âgés de plus de 55 ans va augmenter de près d'un million. Le poids des plus de 55 ans dans la population active potentielle devrait atteindre 15 % en 2006 et celui des plus de 50 ans 28 %. Par la suite, malgré quelques fluctuations, la part des travailleurs âgés dans la population active devrait se stabiliser à un niveau élevé⁽²⁾.

1. Part des différentes classes d'âge dans la population active potentielle^(*)



Note: (*) La population active potentielle est définie comme l'ensemble des personnes de 21,5 à 61,5 ans. Ces âges limites correspondent à peu près aux âges moyens de début et de fin d'activité dans le secteur privé.

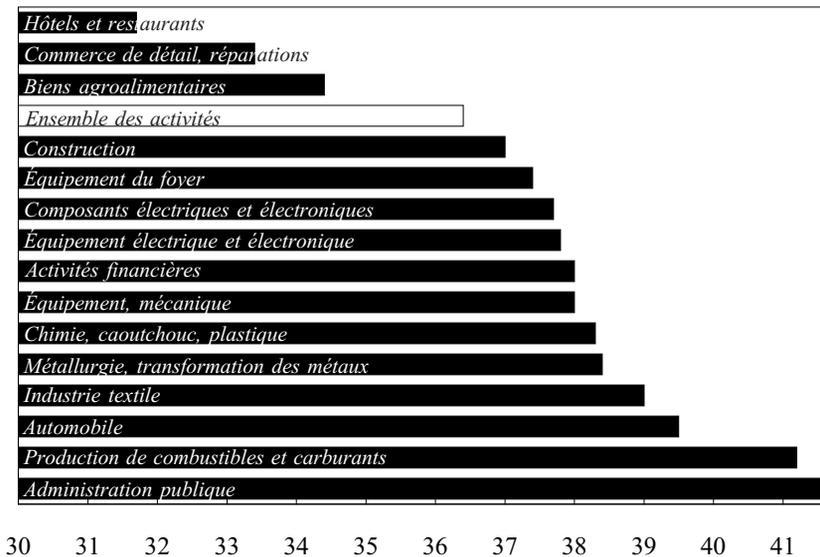
Source : Direction de la Prévision.

(1) Âgée de 18 à 64 ans.

(2) Dans le cadre du scénario démographique central retenu dans les projections de l'INSEE (taux de fécondité de 1,8 enfant par femme, prolongation tendancielle de l'espérance de vie, structure par âge issue du recensement de 1990 et solde migratoire de + 50 000). Les comportements d'activité sont extrapolés sur la base d'une loi logistique. Les paramètres caractéristiques de celle-ci sont déterminés à partir d'une régression effectuée sur les comportements d'activité observés sur la période 1968-1995.

Les différents secteurs d'activité vont être affectés selon des calendriers et avec une ampleur différente par le vieillissement. L'âge moyen est de 42 ans dans l'administration, de 39,5 à 41,5 ans dans les industries liées aux transports mais de moins de 35 ans dans les services (SESSI et INSEE, 1995). Certaines entreprises sont d'ores et déjà confrontées de façon aiguë au vieillissement de leur pyramide des âges, dans les secteurs où une frange importante des salariés appartient actuellement à la classe d'âge des 45-55 ans (industrie automobile, éducation, production d'énergie ou construction navale et ferroviaire)⁽³⁾.

2. Âge moyen par activité économique en 1995



Source : SESSI.

L'importance des cessations anticipées d'activité...

Alors que ces évolutions devraient inciter les entreprises à repenser la gestion des fins de carrière, le départ anticipé reste la solution préférée par les entreprises.

En effet, d'après une enquête réalisée par le ministère du Travail en 1992, les préventions à l'encontre des salariés âgés restent fortes aujourd'hui. Ainsi, près d'un tiers des chefs d'entreprise estiment que le vieillissement du personnel conduirait à une augmentation des coûts salariaux et une sur cinq souligne la plus grande résistance au changement et la moindre acceptation des nouvelles technologies. Plus de la moitié des entreprises hésitent ou refusent d'embaucher des chômeurs âgés⁽⁴⁾. Cette réticence est même

(3) Molinié A-F. (1998) : « Le renouvellement de la main d'œuvre industrielle », *Économie et Statistique*, n° 316-317, pp.109-126.

(4) Huet M. (1994) : « Les attitudes des entreprises vis-à-vis des travailleurs vieillissants » in *Emploi et vieillissement*, Salzberg (dir.), Cahier Travail et Emploi, La Documentation Française, avril.

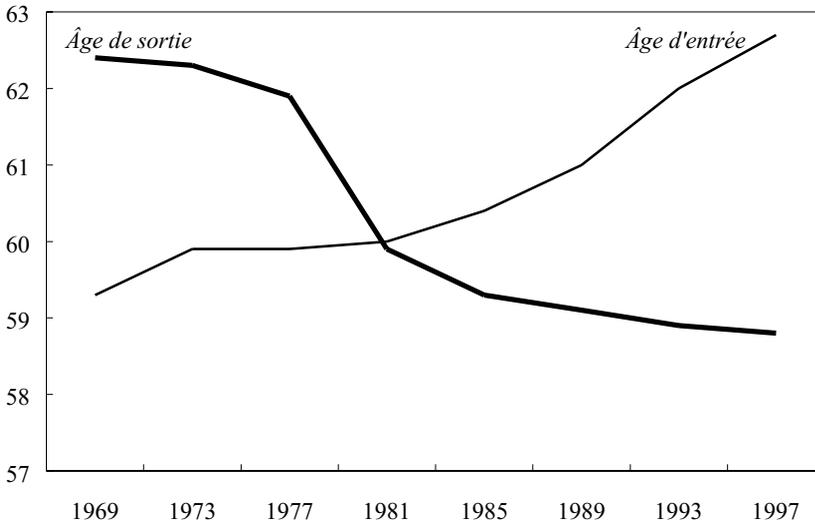
sensiblement plus marquée que pour les jeunes sans qualification ou les chômeurs de très longue durée, ce qui signale l'ampleur de la stigmatisation associée à l'âge. Même en cas de pénurie de main d'œuvre, très peu d'entreprises envisagent de recruter ou de maintenir le personnel âgé, et ceci quels que soient la taille de l'établissement et son secteur d'activité⁽⁵⁾.

Malgré la perspective du vieillissement de leur pyramide des âges par le haut, la réflexion sur le déroulement des fins de carrière reste timide dans les entreprises. Elles envisagent rarement la réorganisation du travail ou le reclassement interne. Ces solutions de maintien en emploi des travailleurs âgés viennent loin derrière les solutions fondées sur le départ des salariés, que ce soit via la retraite, la préretraite ou le chômage. La demande des entreprises pour les mesures d'âge pourrait donc rester forte dans les années à venir, si le consensus social autour des départs précoces n'est pas modifié.

... ont été encouragées par les politiques publiques

Les politiques de court terme mises en œuvre depuis trente ans ont conduit à l'exclusion de plus en plus précoce du marché du travail des salariés les plus âgés.

3. Âges moyens de début et de fin d'activité^(*)



Note : (*) Il s'agit de l'âge moyen d'entrée ou de sortie de la vie active à une date donnée et non de l'âge pour une génération. On ne peut déduire de ce graphique que des durées apparentes de carrière (écart dans ce cas entre l'âge de sortie de la vie active des générations les plus anciennes et l'âge d'entrée dans la vie active des nouvelles générations). Cela ne correspond donc pas à des durées de carrière par génération.

Source : DARES.

(5) Guillemard A-M. (1994) : « Attitudes et opinions des entreprises à l'égard des salariés âgés et du vieillissement de la main d'œuvre » in *Emploi et vieillissement*, Salzberg (dir.), Cahier Travail et Emploi, La Documentation Française, avril.

Dès le début des années quatre-vingt, des rapports successifs ayant pour objet « la solidarité entre les générations face au vieillissement et l'avenir des systèmes de retraite » formulaient des propositions visant à améliorer l'insertion dans l'emploi des salariés âgés⁽⁶⁾. Mais les politiques de l'emploi ainsi que les réformes successives du système de retraite, conçues dans un contexte de chômage et de restructurations industrielles, ont favorisé un retrait d'activité de plus en plus précoce. L'âge de cessation d'activité est passé de 62 ans au début des années soixante-dix à moins de 59 ans aujourd'hui.

Les années soixante-dix

Dès le début des années soixante-dix, les dispositifs de cessation anticipée d'activité ciblés sur les 60-64 ans se sont multipliés.

Avant même la mise en œuvre de l'abaissement généralisé de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982⁽⁷⁾, près de 90 % des salariés du privé cessaient déjà leur activité avant 65 ans.

1. Les sorties de la vie active en 1981

Seulement 18 % des salariés du secteur privé quittant définitivement leur entreprise l'avaient fait au cours de l'année 1981 à l'âge normal d'obtention du taux plein (à l'époque 65 ans).

Les autres avaient interrompu leur activité plus tôt, soit dans le cadre d'une retraite anticipée à taux plein (14 %), soit dans le cadre de préretraites financées par l'UNEDIC, l'État et les entreprises (68 %).

Source : « Bilan de l'emploi 1981 », *Bulletin Mensuel des Statistiques du Travail*, n° 95.

Cette évolution résultait :

- de la montée en charge dès le début des années soixante-dix des différents dispositifs de préretraite en réponse à l'augmentation du chômage (les dispositifs de garanties de ressources pour les plus de 60 ans accueillaient plus de 430 000 personnes à la fin de 1983) ;
- mais aussi de l'élargissement progressif des catégories de salariés ayant droit dès 60 ans à une retraite à taux plein⁽⁸⁾. Ces aménagements des règles

(6) Notamment : *Vieillir demain*, rapport du VIII^e Plan, La Documentation Française, 1980 ; Laroque P. : *Pour une transition de l'activité à la retraite*, Rapport au ministre du Travail, 1981 ; *Vieillir solidaires*, Rapport à la Commission d'études sur la solidarité entre les générations face au vieillissement démographique présidée par L. Tabah, La Documentation Française 1986 et *Rapport du comité des sages constitué dans les cadre des États généraux de la Sécurité sociale*, La Documentation Française, 1987.

(7) Passage au taux de liquidation à 50 % à 60 ans contre 25 % antérieurement.

(8) Inaptes au travail, déportés et internés, anciens combattants et prisonniers de guerre (loi du 21 novembre 1973), travailleurs manuels et ouvrières mères de famille (loi du 30 décembre 1975) et femmes ayant été salariées pendant plus de 37,5 années (loi du 12 juillet 1977).

de départ en retraite étaient destinés à « compenser la condition particulière du travail féminin et l'usure prématurée due au labeur ou à des circonstances difficiles ». De telles dispositions constituaient des mesures de justice sociale : « l'usure physique liée à un travail pénible peut faire souhaiter un retrait d'activité anticipé par rapport à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse au taux de 50 % » (rapport de Pierre Laroque). « Un souci minimum d'équité commande que les travailleurs usés, plus exposés à une mort précoce, puissent partir se reposer avant les autres » (rapport de Léon Tabah, *Vieillir solidaires*).

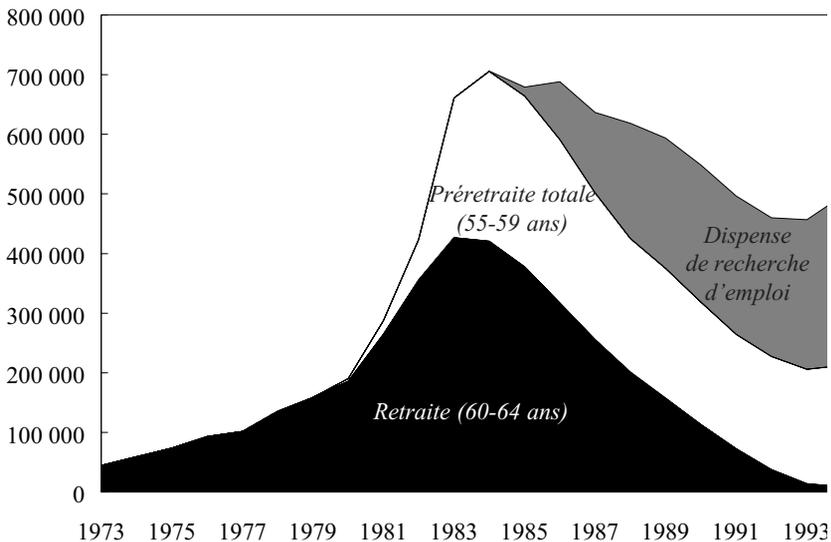
Dès 1981, il y avait déjà entre 60 et 64 ans :

- autant de préretraités que de salariés occupés ou à la recherche d'un emploi dans le secteur privé (11 %) ;
- deux fois plus de personnes ayant déjà liquidé leur retraite du régime général (24 %) que de salariés occupés ou à la recherche d'un emploi dans le secteur privé.

L'abaissement à 60 ans de l'âge de la retraite

Après l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982, les dispositifs de retraite anticipée pour les 55-59 ans se sont substitués à ceux initialement créés pour les 60-64 ans.

4. Évolution du stock de bénéficiaires des dispositifs de préretraite



Source : DARES.

La montée du chômage⁽⁹⁾ a conduit les pouvoirs publics à mettre en place, au début des années quatre-vingt, deux dispositifs de cessations anticipées d'activité pour les 55-59 ans.

En 1980, le dispositif des allocations spéciales du FNE a été « réactif »⁽¹⁰⁾. Il permettait aux salariés âgés de 56 ans et deux mois (55 ans par dérogation), licenciés pour raisons économiques, de partir en préretraite avec un revenu de remplacement identique à celui des bénéficiaires des garanties de ressources. Le revenu de remplacement, égal ainsi à 70 % du salaire brut antérieur, était financé à 58 % par le régime d'assurance-chômage et à 12 % par les entreprises et le cas échéant par le salarié (sur la partie de son indemnité conventionnelle de licenciement excédant l'allocation de départ en retraite).

Lors de la réforme de 1982 sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans, un dispositif ouvert aux plus de 55 ans s'est substitué aux garanties de ressources en faveur des 60-64 ans⁽¹¹⁾. Ce nouveau dispositif – les contrats de solidarité-démission et les contrats de préretraite progressive – a été mis en place dans le but de stimuler les flux d'embauches. Il s'inscrivait dans une logique de solidarité face à la montée du chômage. Il permettait aux salariés âgés de 55 ans et plus de partir en préretraite totale (contrats solidarité-démission⁽¹²⁾) ou partielle (contrats de préretraite progressive⁽¹³⁾) et devait favoriser l'embauche de jeunes, puisque l'employeur s'engageait à maintenir ses effectifs. Les contrats de solidarité-démission ont accueilli en dix-huit mois près de 200 000 bénéficiaires.

Une coordination insuffisante entre l'État et l'UNEDIC

La volonté de limiter les mesures d'âge à partir du milieu des années quatre-vingt a buté sur le manque de coordination entre l'État et l'UNEDIC.

Les difficultés financières de l'UNEDIC et la montée en charge des mesures d'âge pour les 55-59 ans, ont conduit de fait l'État et les partenaires sociaux à refondre l'architecture des dispositifs de préretraite. À partir du milieu des années quatre-vingt s'ouvre donc une période marquée par les tentatives de maîtrise des coûts de ces dispositifs et par le transfert à l'État de leur charge financière.

(9) Entre 1975 et 1982, le taux de chômage des salariés âgés de 55-59 ans a en effet presque doublé, passant de 2,5 % pour les hommes et de 3,6 % pour les femmes en 1975 à respectivement 5,8 et 6,8 % en 1982.

(10) Décret du 22 août 1979.

(11) Ordonnance du 16 janvier 1982.

(12) Le revenu de remplacement, égal à 70 % du salaire brut antérieur, est financé par l'UNEDIC (50 points) et par l'État (20 points).

(13) Le bénéficiaire percevait une allocation égale à 30 % de son salaire brut antérieur en supplément de son salaire à temps partiel. Le financement de la mesure reposait sur l'UNEDIC (20 points) et sur l'État (10 points).

- Les contrats de solidarité-démission très coûteux ont été supprimés à la fin de 1983 et seuls ont subsisté le dispositif de préretraite progressive et les dispositifs de préretraite « défensifs » utilisés dans le cadre de licenciements économiques (ASFNE et dispositif d'indemnisation des chômeurs âgés de l'UNEDIC). Si le dispositif des allocations du FNE a été maintenu, ses conditions d'accès ont été toutefois sensiblement resserrées. Les durées d'affiliation minimales à l'assurance-chômage requises pour bénéficier du dispositif ont été augmentées, de même que le taux de participation des entreprises. En outre, le revenu de remplacement accordé au préretraité a été ramené de 70 à 65 % du salaire brut antérieur pour la partie inférieure au plafond de la Sécurité sociale et à 50 % au-delà.

- Au terme de l'accord du 24 février 1984, l'État a par ailleurs repris intégralement à sa charge les dispositifs de préretraite (allocations du FNE et préretraite progressive), le caractère de solidarité nationale de ces dispositifs étant ainsi clairement affiché. Parallèlement toutefois, l'UNEDIC, prenant acte des difficultés de réinsertion des chômeurs âgés sur le marché du travail, a conservé un système d'indemnisation plus favorable pour les salariés âgés. La mise en place de la dégressivité et le raccourcissement des durées d'indemnisation lors de la réforme du régime d'indemnisation-chômage en 1984 n'ont pas touché les salariés âgés de 55 ans et 3 mois. Par ailleurs, les chômeurs de 57 ans et demi indemnisés par le régime d'assurance-chômage ont été dispensés de rechercher un emploi à partir de 1985⁽¹⁴⁾.

La suppression de l'autorisation administrative de licenciement en 1986 a cependant remis en cause ces nouvelles orientations des dispositifs de préretraite. L'autorisation administrative de licenciement permettait à l'administration d'inciter les entreprises à négocier des conventions du FNE et à s'engager dans des procédures évitant les licenciements secs des salariés âgés. Alors que, jusqu'en 1986, la majorité des licenciements faisait l'objet d'une négociation avec l'administration, la suppression de l'autorisation administrative de licenciement a provoqué un transfert des allocations du FNE vers le régime d'assurance-chômage⁽¹⁵⁾. La régulation du système n'a donc dès lors pas pu se réaliser, les préretraites du régime d'assurance-chômage progressant fortement.

Par la suite toutefois, la mise en place de la contribution Delalande en juillet 1987, égale à trois mois de salaire brut pour tout licenciement économique d'un salarié âgé de plus de 55 ans⁽¹⁶⁾, et l'amélioration de la croissance économique se sont traduites par une réduction du recours aux mesures d'âge.

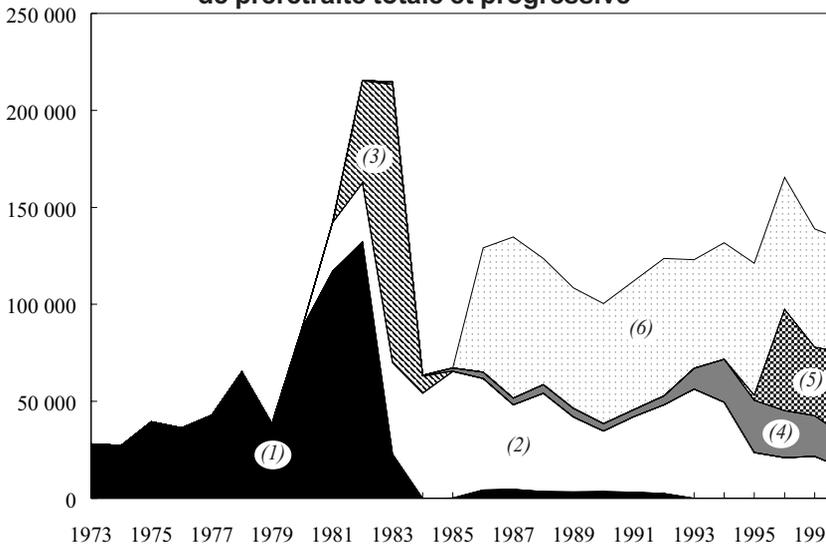
(14) Cette mesure a été étendue en juin 1999 à d'autres catégories de chômeurs âgés, et notamment aux chômeurs non indemnisés ou indemnisés par le régime de solidarité (ASS) ou aux bénéficiaires de l'allocation chômeurs âgés (ACA, voir plus loin). La limite sera également abaissée à 55 ans pour ces catégories de chômeurs, mais sera maintenue à 57 ans et demi pour les chômeurs indemnisés par le régime d'assurance-chômage.

(15) En 1985, la répartition de la prise en charge des salariés âgés de 55-59 ans était la suivante : 54 % en allocation du FNE et 46 % en régime d'indemnisation du chômage. En 1987, les proportions sont totalement inversées : 66 % en régime de chômage et 33 % en allocations du FNE.

(16) Si ce dernier est pris en charge par l'assurance-chômage.

Le début des années quatre-vingt-dix est marqué par la volonté réelle des pouvoirs publics de limiter le recours aux préretraites. Il est demandé aux services déconcentrés de l'État, par voie de circulaire administrative, de n'accorder les préretraites qu'en ultime recours et d'inciter les entreprises à mettre en place des politiques de reclassement ou de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences pour leurs salariés âgés. Parallèlement, un dispositif de préretraite progressive (PRP), qui remplace les contrats de solidarité préretraite progressive, a été instauré par la loi du 23 décembre 1992. Celui-ci peut être utilisé, soit comme mesure alternative aux licenciements soit, comme mesure de gestion prévisionnelle des âges dans l'entreprise. Enfin, la contribution Delalande a été fortement relevée en 1992 et l'âge minimum à partir duquel elle était applicable a été abaissé à 50 ans contre 55 ans auparavant.

5. Évolution des entrées dans les dispositifs de préretraite totale et progressive



Notes : (1) Garanties de ressources ; (2) Allocations spéciales du FNE ; (3) Contrats de solidarité-démission ; (4) Préretraites progressives ; (5) Allocations de remplacement pour l'emploi ; (6) Dispenses de recherche d'emploi (chômeurs âgés de 55 ans et plus en allocation de base ou AUD).

Source : DARES.

Cependant, la mauvaise conjoncture économique, le manque d'harmonisation entre le régime de préretraite de l'État (les ASFNE) et le régime de préretraite de l'UNEDIC vont quelque peu altérer l'objectif de parfaite maîtrise des entrées en préretraite. Dans un premier temps, les dispositifs ont pu être harmonisés⁽¹⁷⁾ et « l'effet de balancier », constaté par le passé,

(17) L'UNEDIC a fait passer de 58 ans et 6 mois à 59 ans et 6 mois l'âge auquel la dégressivité des indemnités de chômage ne s'applique plus pour s'aligner sur le relèvement de 55 ans à 56 ans de l'âge d'entrée en ASFNE.

que l'on pouvait redouter – entre préretraite État et préretraite conventionnelle – a été ainsi neutralisé. Toutefois l'équilibre entre indemnisation État et indemnisation UNEDIC disparaît rapidement. L'augmentation de la contribution des entreprises aux ASFNE en 1993⁽¹⁸⁾, puis en 1996 l'abaissement par l'UNEDIC de l'âge à partir duquel la dégressivité de l'AUD ne joue plus se sont traduits par un déport des préretraites ASFNE vers les préretraites UNEDIC. Les effectifs de la préretraite UNEDIC ont crû sensiblement.

De nouveaux dispositifs conventionnels dans les années quatre-vingt-dix

La création de nouveaux dispositifs conventionnels au milieu des années quatre-vingt-dix a entraîné un développement des cessations anticipées d'activité.

Cette tendance s'est renforcée avec la création depuis 1995 de deux dispositifs conventionnels :

- l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) en 1995 qui renoue avec la tradition du contrat de solidarité en ce qu'elle marie deux logiques différentes : une logique emploi (le retrait d'activité permet des embauches, de jeunes notamment), et une logique sociale (une compensation pour les salariés ayant cotisé très longtemps à l'assurance-vieillesse) ;
- l'allocation chômeurs âgés (ACA) en 1997 qui repose sur une logique d'équité sociale, déjà très prégnante lors de la mise en place de l'ARPE.

Un coût élevé pour un effet incertain sur le chômage

Ces dispositifs représentent un coût financier important. En 1997, le coût total des trois principaux dispositifs de préretraite (ASFNE, PRP et ARPE) a représenté près de 22 milliards de francs. Ce coût total est très minoré puisqu'il n'intègre pas le coût de l'ACA (le surcoût estimé par l'UNEDIC est de 700 millions de francs en 1998) et surtout le coût des chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi, pour lequel l'UNEDIC ne publie pas d'information précise.

Les analyses menées par la DARES à partir de simulations de modèles macroéconométriques⁽¹⁹⁾ montrent toutefois que l'effet sur le chômage est plus qu'incertain.

Les études réalisées conduisent à distinguer les effets économiques globaux des mesures de préretraites selon que l'on se situe à court terme ou à moyen terme :

- à court terme, les préretraites permettent une baisse du chômage parce qu'elles réduisent spontanément la population active. Ainsi, pour un stock

(18) Cette augmentation a rendu les préretraites UNEDIC moins coûteuses pour les entreprises – malgré la contribution Delalande – que les ASFNE.

(19) DARES (1996) : *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française.

de 110 000 préretraités, la baisse du nombre de chômeurs est quasiment équivalente au cours des deux premières années. L'impact sur le PIB et sur l'emploi marchand serait même positif, du fait d'une redistribution de pouvoir d'achat aux ménages, qui stimule la demande globale et partant, la croissance ;

- à moyen terme, l'impact de ces dispositifs devient négatif. En effet, la baisse du chômage entraîne progressivement une hausse des salaires réels et des coûts de production qui dégrade la compétitivité, le niveau des profits et la rentabilité des entreprises. La production recule en conséquence ainsi que l'emploi. À l'horizon de dix ans, l'effet sur le chômage des préretraités n'est plus que de 60 000, le PIB baisse de 0,5 %, l'emploi marchand se réduit de 67 000, le déficit public se creuse et atteint 24 milliards de francs en fin de période contre 4 milliards au début.

1. Coût des dispositifs de préretraite

En millions de francs

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Allocation spéciale FNE							
• Ministère (compta publique) ^(*)	12 566	14 409	14 710	13 752	11 633	10 791	9 400
• UNEDIC (compte de résultat)	1 357	103	2 271	2 400	2 619	1 249	500
Préretraite progressive							
• Ministère (compta publique) ^(*)	545	602	1 160	2 232	2 788	2 826	2 600
• UNEDIC (compte de résultat)	—	nd	7	38	53	173	200
Allocation de remplacement pour l'emploi							
• UNEDIC (compte de résultat)	—	—	—	22	3 181	6 275	7 700
Total ministère	13 111	15 011	15 869	15 984	14 422	13 617	12 000
Total UNEDIC	1 357	103	2 279	2 459	5 854	7 697	8 500

Note : (*) Crédits consommés (allocations et frais de gestion) y compris la contribution des entreprises et des salariés transitant par les fonds de concours.

Source : DARES.

Encore convient-il de souligner que le type de modèles utilisés par la DARES pour ces évaluations tend à surestimer l'effet favorable à court terme des préretraités. En particulier, ces modèles n'intègrent pas les conséquences sur l'activité et l'emploi du financement de ces mesures. Or, celles-ci doivent être tôt ou tard financées, que ce soit par la baisse d'autres dépenses ou par une hausse des prélèvements. Si cette baisse des dépenses ou cette hausse des impôts est immédiate, elle vient diminuer l'effet positif sur l'activité et l'emploi. Si elle est différée, les conséquences sont tout aussi défavorables.

Un système de retraite qui laisse peu de liberté de choix aux individus

La question de l'emploi a été également très présente lors du débat public sur l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans en 1982. Dans un contexte de chômage, le gouvernement de l'époque a été conduit à limiter, pour le régime général de retraite, les incitations antérieures au prolongement de l'activité.

Un certain nombre des degrés de liberté individuelle existant antérieurement à la réforme de 1982 ont en effet été supprimés. C'est le cas des dispositions du régime général qui favorisaient le travail au-delà de 65 ans – l'âge « normal » d'obtention du taux plein de 50 % – avant 1982. Les assurés qui demandaient la liquidation de leur pension après 65 ans bénéficiaient alors de coefficients de majoration du taux de pension de 5 points par année de report. Il leur était donc possible d'obtenir un taux de pension supérieur à 50 %. De fait, en 1980, sur les 300 000 retraités du régime général ayant liquidé leur retraite cette année-là, 50 000 l'avaient fait après 65 ans, avec des coefficients de pension supérieurs à 50 %. Il s'agissait essentiellement d'assurés ayant de faibles retraites.

Cette disposition a été remplacée, lors de l'abaissement de l'âge de la retraite, par une majoration de la durée d'assurance. Cette majoration est égale à 10 % de la durée d'assurance dans le régime général, pour chaque année de report de la liquidation (soit 10 % à 66 ans, 20 % à 67 ans, etc.). Cette « donnée corrigée » est calculée de la façon suivante :

$$\text{Durée d'assurance} + \frac{\text{Durée d'assurance} \times \text{Nombre d'années effectuées après 65 ans}}{10}$$

Comme la durée d'assurance prise en compte pour le calcul de la pension est limitée à 37,5 années, cette majoration est automatiquement plafonnée. L'objectif est en effet de permettre aux personnes ayant des carrières courtes d'atteindre plus rapidement la durée d'assurance maximale et de bénéficier ainsi d'une pension complète, sans pour autant aller plus haut que le taux plein de la pension (50 %) afférent à la durée de 37,5 années. Le rapport au Président de la République accompagnant l'ordonnance n° 82-270 du 26 mars 1982 relative à l'abaissement de l'âge de la retraite des assurés du régime général et du régime des assurances sociales agricoles précise que « le but poursuivi est en effet de permettre l'acquisition d'une pension complète, mais non d'encourager la poursuite de l'activité après 65 ans ». La suppression des majorations pour ajournement a également été dictée par des considérations financières : avec l'arrivée à maturité du système de retraite et en particulier des régimes complémentaires, et sous l'effet des lois Boulin (1971)⁽²⁰⁾ le coût de ces retraites tardives ne cessait de s'alourdir.

(20) Les lois Boulin ont porté le taux plein de 40 à 50 %.

L'âge de départ à la retraite au taux plein est dès lors devenu un « âge couperet »⁽²¹⁾.

Le système de retraite fait en effet supporter, depuis cette réforme, une taxe implicite très élevée à toute personne qui continue à travailler au-delà de l'âge d'obtention du taux plein⁽²²⁾. Pour un salarié du secteur privé né en 1930, qui aurait commencé à travailler à 20 ans et aurait eu tout au long de sa carrière le salaire masculin médian de sa cohorte, le taux de taxation de l'année travaillée supplémentaire au-delà de l'âge auquel il acquiert le taux plein – 60 ans dans ce cas – s'élève à 70 %. En effet, la valeur de son « patrimoine retraite⁽²³⁾ » décroît fortement au-delà de 60 ans s'il poursuit une activité professionnelle : toute année travaillée au-delà de l'âge d'obtention du taux plein implique le versement de contributions sociales et surtout, la perte d'une année de retraite. Or, les taux de remplacement servis par le régime général et les régimes complémentaires étant très élevés, la perte subie est extrêmement importante. Elle n'est pas compensée par un accroissement des droits à la retraite au régime général, l'année d'activité supplémentaire au-delà de 60 ans n'ouvrant aucun droit nouveau dès lors que le taux plein est déjà atteint.

L'échec des dispositifs de cessation progressive d'activité

La concurrence des préretraites totales...

Les dispositifs de préretraites totales se sont non seulement « cannibalisés » entre eux, mais ils ont également empêché le développement de la préretraite progressive (PRP). Le graphique 5 montre bien la faiblesse des entrées en PRP au regard du dynamisme des entrées dans les dispositifs conventionnels ARPE et ACA.

La préretraite progressive était, en théorie, un outil de gestion de l'emploi et des compétences destiné à faciliter la modernisation des entreprises. Elle devait leur permettre de rajeunir leur pyramide des âges et leur autorisait une plus grande flexibilisation du travail grâce à l'introduction du temps partiel. Malgré ses avantages, le dispositif a montré des signes d'essoufflement dès 1996. En 1998, 16 000 personnes ont eu accès à la PRP.

(21) Pour les régimes spéciaux la situation est la même.

(22) Blanchet D. et L.P. Pelé (1999) : « Social Security and Retirement in France » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press, pp. 101-133.

(23) Calculé comme la valeur actualisée au taux de 3 % de ses pensions de retraite, nettes des cotisations sociales versées.

2. Les préretraites progressives (PRP)

Mises en place par l'ordonnance du 16 janvier 1982, les préretraites progressives (ou contrats de solidarité préretraite progressive) ont été conçues comme une mesure de réduction du temps de travail en faveur des salariés âgés de 55 ans et plus. En échange de la réduction du temps du travail, le bénéficiaire percevait une allocation égale à 30 % de son salaire brut antérieur en supplément de son salaire à temps partiel. L'employeur était tenu de procéder à des embauches compensatrices pour maintenir ses effectifs. Le financement de la mesure reposait sur l'UNEDIC (20 points) et sur l'État (10 points). À partir de 1984, la charge du financement du dispositif a été totalement transférée sur l'État. Le dispositif n'a accueilli que quelques milliers de salariés.

En 1992, le dispositif a été élargi pour permettre aux entreprises de l'utiliser dans le cadre de plans sociaux accompagnés de licenciements économiques, sans condition de maintien des effectifs (PRP « défensive »).

Enfin, en 1997, deux autres modifications ont été apportées au dispositif : l'instauration d'une contribution financière à la charge des entreprises s'engageant dans des PRP « offensives » (avec réembauches) ; l'augmentation à 50 % de la proportion de réembauches de publics en difficulté.

Conditions d'accès

- âge : 55 à 65 ans ;
- dix ans d'affiliation à la Sécurité sociale et un an d'ancienneté minimum à temps complet dans l'entreprise ;
- allocation : 30 % du salaire brut antérieur jusqu'au plafond puis 25 % entre un et deux plafonds.

Divers facteurs permettent en fait d'expliquer l'infléchissement des flux d'entrées dans le dispositif :

- *les réformes ayant affecté le dispositif* : la croissance relativement rapide des années 1993-1995 tenait, d'une part, à l'assouplissement des conditions d'accès lié à la disparition de l'obligation de maintien des effectifs dans le cadre de la signature de conventions et, d'autre part, à la création de la mesure d'exonération de charges sociales pour les salariés à temps partiel (30 % de réduction sur les cotisations de Sécurité sociale, soit 9 points d'allègement environ) qui rendait dès lors le dispositif plus attractif pour les entreprises. Les mesures prises en 1997 qui ont consisté en la suppression de l'abattement temps partiel pour les entreprises s'engageant dans des conventions de PRP, en la revalorisation de la ristourne dégressive sur les bas salaires et en la création d'une contribution financière pour toute signature de convention de PRP ont accru sensiblement le coût pour les entreprises.

- *l'effet de « cannibalisation » des autres mesures* (voir supra) : il est probable que l'ARPE créée en 1995 (52 000 bénéficiaires en 1996, 35 000

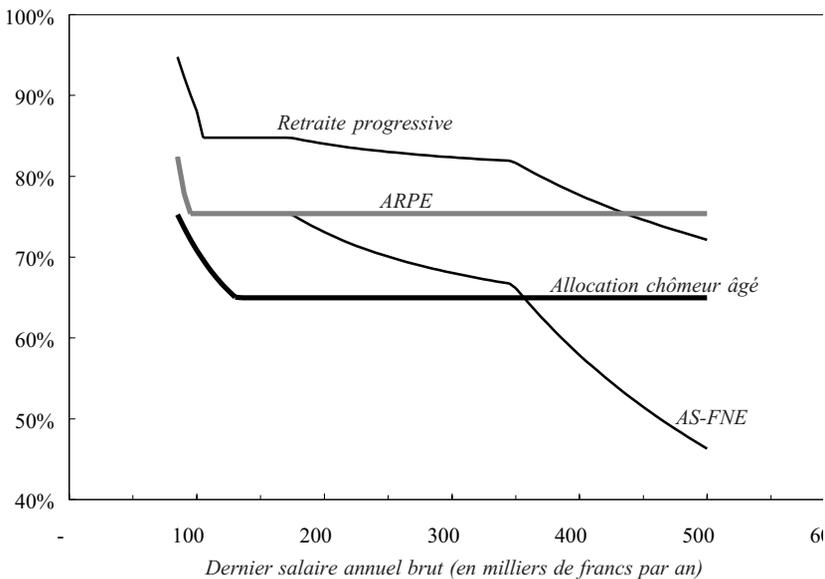
en 1997 et 43 000 en 1998) et l'ACA (51 000 bénéficiaires en 1997 et 25 000 en 1998) ont modifié de façon sensible le comportement des entreprises en matière de gestion de la main d'œuvre âgée ; la préférence pour la préretraite totale a également pu être réactivée chez les salariés.

- *le déficit de formation à partir de 40 ans* : les taux d'accès à la formation au-delà de 40 ans sont faibles (le taux diminuant de près de la moitié en passant de 11,4 % pour les 35-39 ans, à 6,4 % pour les 40-44 ans, pour être pratiquement inexistant au-delà de 50 ans). Le déficit de formation des salariés semble alors nourrir la préférence (celle des entreprises et sans doute la leur) pour des cessations totales d'activité.

*... financièrement avantageuse pour les salariés
et de mise en œuvre simple pour les entreprises*

Une autre explication principale réside sans doute dans la concurrence financière des dispositifs de préretraite totale. Le différentiel entre les taux de remplacement nets servis, par exemple, dans le cadre des ASFNE, de l'ARPE ou même de l'assurance chômage, d'une part, et celui de la PRP, d'autre part, apparaît clairement insuffisant. Pour des niveaux de salaires moyens (13 000 francs bruts par mois, soit 156 000 francs par an), le taux de remplacement net pour quelqu'un qui continue d'exercer son activité professionnelle à mi-temps dans le cadre d'une préretraite progressive est de 85 % ; alors qu'il s'élève à 75 % pour le salarié bénéficiant d'une préretraite du Fond national pour l'emploi ou de l'ARPE, et de 65 % environ pour celui qui reçoit l'allocation chômeur âgé.

6. Taux de remplacement nets



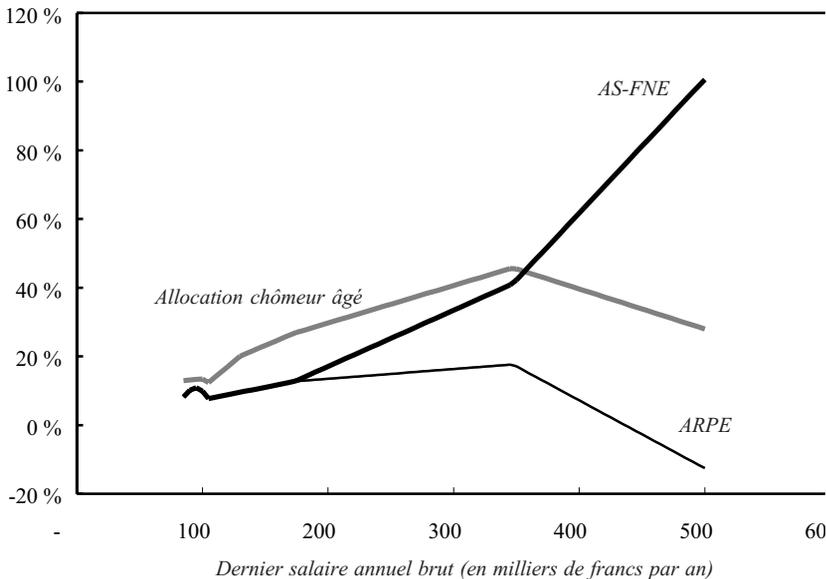
Source : Direction de la Prévision.

Pour le salarié, « l'incitation » financière à profiter d'une préretraite progressive est donc actuellement faible. Pour un salaire de référence de 13 000 francs bruts par mois (soit 60,76 francs nets de l'heure), le revenu net supplémentaire pour une personne en préretraite progressive (par rapport à une personne en préretraite totale), avant impôt sur le revenu, est de 11,44 francs par heure travaillée⁽²⁴⁾.

Le graphique 7 donne plus précisément le gain net par heure travaillée pour un salarié qui a le choix entre partir en préretraite progressive ou en préretraite totale (selon le dispositif de préretraite utilisé) :

- pour des niveaux de salaire avant préretraite plus faibles que le salaire moyen, le gain net par heure travaillée est inférieur aux 11 francs évoqués précédemment (par exemple, de l'ordre de 8 francs nets par heure au niveau du salaire minimum) ;
- pour des niveaux de salaire avant préretraite plus élevés (ce qui correspond au cas de nombreux cadres), la préretraite progressive devient encore moins avantageuse : un salarié dont le salaire annuel brut est de 500 000 francs et qui a le choix aura même un gain net inférieur s'il choisit de partir en PRP plutôt que de profiter d'une préretraite du type « ARPE ».

7. Gain net en francs par heure travaillée pour un salarié qui a le choix entre partir en préretraite progressive ou en préretraite totale



Source : Direction de la Prévision.

(24) Le revenu annuel net est de 92 882 francs dans le cas d'une préretraite totale et de 104 481 francs pour une préretraite progressive (123 224 francs à plein temps).

L'échec de la retraite progressive

De même, le dispositif de retraite progressive n'est pas attractif.

Ce dispositif, mis en place en 1988 par le législateur pour répondre aux critiques formulées à l'encontre de la « retraite couperet », et visant à réintroduire davantage de souplesse dans le système de retraite, n'a en effet pas modifié la règle de non-reliquidation de la retraite de base.

La portée du dispositif prévu par la loi du 5 janvier 1988, qui introduisait pour la première fois de façon générale la possibilité, pour les assurés (les salariés du secteur privé, les agents non titulaires de la fonction publique et les non-salariés⁽²⁵⁾ ; en sont exclus les salariés titulaires des régimes spéciaux) remplissant les conditions d'obtention d'une retraite à taux plein, de percevoir une fraction de leur pension tout en exerçant une activité réduite, a en effet été très largement affaiblie par les préoccupations d'emploi et d'équilibre budgétaire.

Le projet se situait, en effet, dans le cadre des mesures de redressement financier de la Sécurité sociale. Cette mesure était présentée comme une réforme de fond face aux évolutions démographiques attendues et visant à améliorer la situation financière du système de retraite. L'objectif de relèvement progressif de l'âge de la retraite était explicitement mentionné : « Si l'on souhaite maintenir un rapport supportable entre actifs et retraités, l'âge moyen de départ, qui est aujourd'hui environ de 62 ans, devra être progressivement relevé au début du siècle prochain. Il faut donc s'y préparer, si possible en instituant des mécanismes souples fondés sur le volontariat »⁽²⁶⁾. Lors des débats parlementaires, la mesure avait également été présentée par le ministre des Affaires sociales et de l'Emploi comme « une liberté supplémentaire offerte aux personnes âgées de soixante ans et plus. (...) C'est la satisfaction d'un besoin souvent exprimé d'une transition entre la vie active et la retraite ».

L'ouverture du droit était subordonnée à une condition d'âge (60 ans) et à une condition de durée d'assurance (150 à 160 trimestres d'assurance). La condition d'âge visait à limiter la charge financière pour les régimes d'assurance-vieillesse et le risque de transfert de charges de l'assurance-chômage. Elle était également motivée par le souci de montrer qu'il ne s'agissait pas d'un abaissement de l'âge de la retraite. La condition de durée d'assurance permettait de garantir aux assurés une fraction de leur retraite qui ne soit pas trop faible. En outre, le choix avait été fait d'une liquidation à 60 ans d'une fraction de la pension définitive. Dans l'impos-

(25) Pour l'ORGANIC et la CANCAVA, le décret correspondant du 31 décembre 1990 est entré en vigueur, conformément au souhait des administrateurs de ces régimes, au 1^{er} janvier 1991. Les administrateurs du régime d'assurance-vieillesse de base des professions libérales n'ont pas souhaité en revanche donner suite au dispositif prévu par la loi. Pour les exploitants agricoles, le décret prévu par la loi du 5 janvier n'a pas été adopté. La notion de diminution des revenus professionnels, telle qu'elle est prévue par la loi, est délicate à apprécier.

(26) Rapport de Mme Rodi pour la Commission des Affaires sociales du Sénat.

sibilité de re liquider à l'issue de la période à temps partiel, les assurés ayant une durée de cotisation incomplète auraient eu une pension définitivement minorée.

L'assuré doit exercer à titre exclusif une activité à temps partiel⁽²⁷⁾ relevant de l'un des régimes inclus dans le champ d'application du dispositif. Pour une réduction d'activité de moitié, la personne a droit à la moitié de sa pension et à la moitié de son dernier salaire d'activité. Ce système ne garantit donc aucun taux de remplacement ou revenu minimum à l'individu. Le faible niveau de la fraction de pension versée rend même le système moins intéressant que le dispositif simple de cumul emploi et retraite.

2. Règles d'attribution de la retraite progressive

Durée du travail à temps partiel	Fraction de pension à servir
80 à 60 %	30 %
59,99 à 40 %	50 %
moins de 40 %	70 %

Source : Direction de la Sécurité sociale..

La liquidation de la pension reste définitive. Les périodes d'activité réduites n'entraînent aucune valorisation des trois éléments nécessaires à la liquidation de la pension : taux, salaire annuel moyen et durée d'assurance. Le bénéficiaire de la retraite progressive continue donc à verser des cotisations au régime général, sans acquérir de droits supplémentaires⁽²⁸⁾.

L'impossibilité d'acquérir de nouveaux droits pendant la période de la retraite progressive limite dès lors fortement l'incitation financière du dispositif.

Si l'échec de la retraite progressive peut être relié pour partie aux difficultés rencontrées par les plus âgés sur le marché du travail et à l'aspiration pour de nombreux assurés à un départ précoce⁽²⁹⁾, les conditions d'ouverture du droit à la retraite progressive peuvent aussi expliquer le peu d'intérêt manifesté.

En 1998, le nombre d'attributions ne s'est élevé qu'à 260. En 1998, il n'y avait que 924 personnes en retraite progressive.

(27) C'est-à-dire inférieure d'au moins un cinquième à la durée légale ou conventionnelle de travail.

(28) Pour l'ARRCO et l'AGIRC toutefois, l'assuré continue à acquérir des droits jusqu'à 65 ans.

(29) Selon le rapport du Conseil économique et social de novembre 1991 sur le cumul emploi-retraite, « l'ensemble des résultats montre que les salariés souhaitent un départ précoce en retraite et que pour cela ils sont prêts à consentir des sacrifices pécuniaires (...) 13 % de l'échantillon accepteraient de partir plus tard que 60 ans si le taux de pension était plus avantageux. Et s'il fallait effectivement revenir à un départ en retraite à 65 ans, un aménagement des conditions de travail serait aussi la contrepartie permettant d'accepter de partir plus tard ».

La Fonction publique

Dans le secteur public, où les contraintes liées à la gestion de l'emploi sont pourtant différentes, le développement du congé de fin d'activité (CFA) s'est fait là aussi au détriment de la cessation progressive d'activité (CPA).

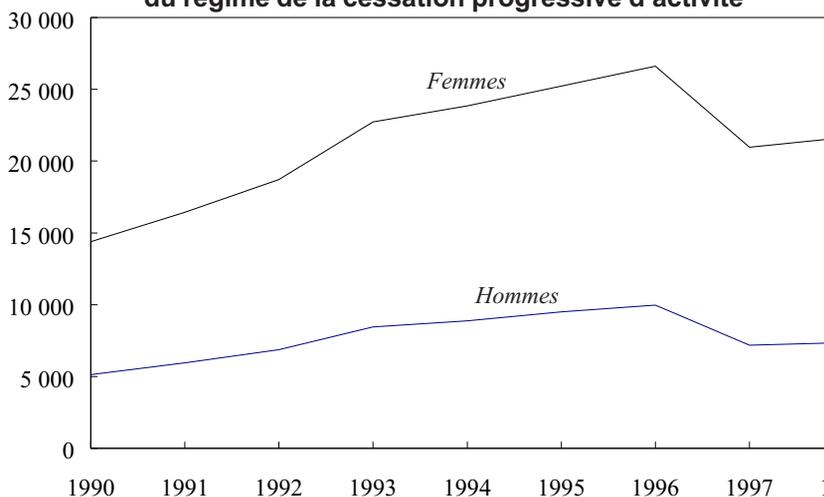
Le nombre d'agents titulaires civils en cessation progressive d'activité est passé de 1 300 en 1982 à 10 000 en 1986, puis à 26 000 en 1996. Mais la création du congé de fin d'activité, à partir de 1997 a largement contribué à la chute brutale des effectifs entre 1996 et 1997. En 1997, il n'y avait plus que 20 000 agents titulaires civils en cessation progressive d'activité.

3. Les dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la Fonction publique

Un dispositif de cessation progressive d'activité a été mis en place au profit des agents de l'État par l'ordonnance n° 82-297 du 31 mars 1982. Ce dispositif permet aux agents de travailler à mi-temps à partir de 55 ans en percevant un traitement égal à 50 % du salaire temps plein, primes comprises, complété par une indemnité de 30 % du traitement indiciaire à temps plein, NBI comprise.

Le congé de fin d'activité qui permet une cessation complète d'activité et la perception d'un revenu équivalent à la pension de retraite future de l'agent, a été créé quant à lui en 1996 par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Initialement ouvert à partir de 58 ans, sous réserve d'une durée de cotisation aux régimes d'assurance-vieillesse permettant d'accéder au taux plein, ce dispositif, transposition de l'ARPE dans la Fonction publique, a été étendu par la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998, aux agents âgés de 56 ans et plus, ayant cotisé au moins 40 ans.

8. Évolution du nombre de bénéficiaires du régime de la cessation progressive d'activité

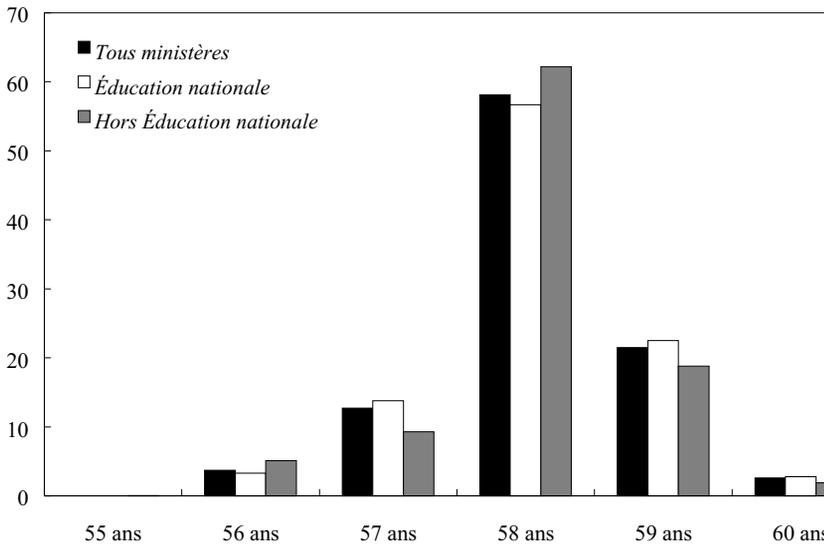


Source : DGAFP, système de paie de la comptabilité publique.

Parallèlement, environ 12 000 agents, toutes catégories confondues (dont 10 000 titulaires), sont partis en congé de fin d'activité en 1997, année de sa création. Selon les informations recueillies par la Direction générale de l'administration et de la fonction publique, 56 % de ces agents étaient auparavant en cessation progressive d'activité.

En 1998, les entrées dans le dispositif du congé de fin d'activité étaient très concentrées sur l'âge minimal d'entrée, qui était de 58 ans pour les agents ne disposant pas de 43 années d'assurance tous régimes (graphique 9).

9. Répartition des flux d'entrées en CFA en 1998



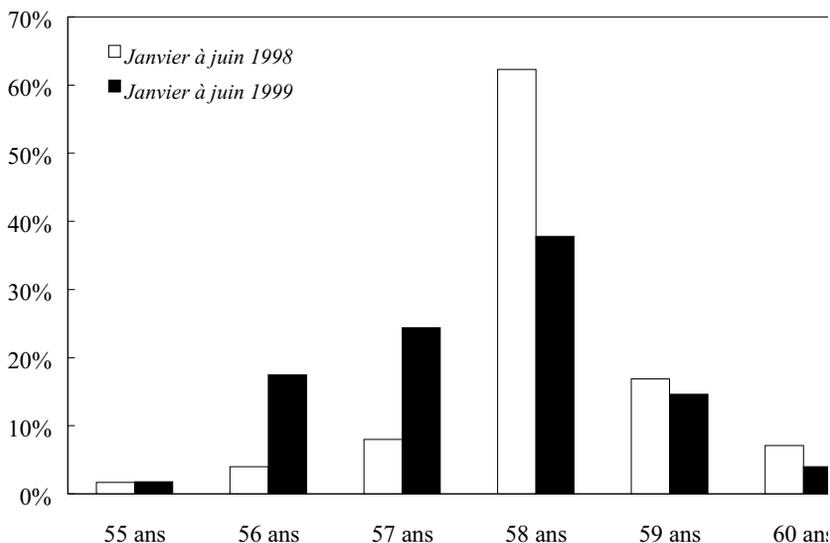
Source : Direction du Budget.

Sur les deux premiers trimestres 1999, il apparaît que l'élargissement de la population potentielle du CFA aux agents âgés d'au moins 56 ans, dès lors qu'ils disposent d'une durée de cotisation minimale tous régimes de retraite confondus de 40 ans, a engendré une distribution plus étale. Ainsi, de janvier à juin 1998, hors Éducation nationale⁽³⁰⁾, les agents âgés de 58 ans et plus représentaient plus de 86 % des départs de la période. Ils ne représentent plus que 56 % pour la même période de l'année en 1999.

Ces données tendent à montrer que l'aspiration majeure, en l'absence d'incitation financière suffisante, va à la cessation totale d'activité dès que possible, plutôt qu'à la recherche d'une transition progressive vers la retraite. Cela pose directement la question des gestions de fin de carrière, tant dans le public que dans le privé.

(30) L'obligation pour les enseignants de ne partir en CFA que l'année scolaire achevée interdit de regarder l'évolution sur les six premiers mois pour cette catégorie de personnel.

10. Répartition des flux d'entrées en CFA en 1998^(*)



Note : (*) Hors Éducation nationale.

Source : Direction du Budget.

Comme dans le secteur privé, l'incitation financière à profiter d'une préretraite progressive plutôt que d'une préretraite totale est en effet faible. Pour les deux systèmes de préretraite du secteur public (CPA et CFA) les taux de remplacement nets sont respectivement d'environ 80 et 70 %⁽³¹⁾. Ces taux sont un peu plus faibles que ceux du secteur privé pour un salaire moyen (85 % pour la préretraite progressive et 75 % pour la préretraite totale AS-FNE ou ARPE). En effet les primes ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'allocation de remplacement des différents dispositifs du secteur public. Ainsi pour un traitement de 13 000 francs bruts par mois, le supplément de salaire net de la personne en CPA (par rapport à celle en CFA) est d'environ 13 francs par heure travaillée⁽³²⁾.

(31) En considérant un taux de prime de 17 %, c'est-à-dire le taux de prime moyen des agents du secteur public. Source : INSEE, exploitation des fichiers de paie des agents de l'État.

(32) En supposant le taux de prime identique quel que soit le niveau de rémunération totale.

La cessation progressive d'activité à l'étranger

L'échec des dispositifs de préretraite progressive dans tous les pays européens

La plupart des pays européens ont mis en place des systèmes de préretraite progressive, en général à la fin des années soixante-dix ou au début des années quatre-vingt. Le succès de ces programmes a été, comme en France et pour des raisons similaires, très mitigé.

Une obligation de remplacement coûteuse

L'obligation de remplacement du salarié en préretraite progressive, instaurée dans le but avoué de créer des emplois pour les chômeurs, explique pour partie le peu de succès de ces formules, au Royaume-Uni, en Espagne ou en Allemagne⁽³³⁾, à l'instar de ce que l'on a pu observer en France. L'obligation de remplacement apparaît en effet coûteuse pour les entreprises, dans la mesure où le passage à temps partiel des salariés concernés nécessite généralement une réorganisation du travail et/ou leur affectation sur d'autres postes. L'embauche de publics ciblés, souvent difficiles, entraîne également des coûts de recrutement et de formation. Au total, ces programmes apparaissent peu flexibles et peu adaptés aux entreprises dont l'objectif principal était la réduction d'effectifs⁽³⁴⁾.

Une mauvaise coordination avec les systèmes de retraite

Les comparaisons européennes suggèrent que l'échec de ces dispositifs tient également à leur mauvaise coordination avec les systèmes de retraite. Au Royaume-Uni, le dispositif de préretraite progressive, ouvert en 1983, a été fermé en 1986, sur un constat d'échec (286 bénéficiaires seulement !). Celui-ci s'explique en partie par les pertes sur le montant de la pension⁽³⁵⁾. En effet, les salariés affiliés à des régimes professionnels par répartition, dans lesquels la retraite correspond à une fraction du dernier salaire perçu, perdaient une partie de leurs droits s'ils exerçaient une activité réduite au

(33) En Allemagne, le dispositif créé en 1989 a finalement été fermé en 1991 et remplacé en 1992 par un système sans obligation de remplacement. Une possibilité de remplacement assortie d'incitations financières a été réintroduite en 1996. Le dispositif prévoit désormais le remboursement des coûts supplémentaires supportés par l'employeur (obligation de verser une majoration de salaire de 20 % et des cotisations retraite sur la base de 90 % du salaire correspondant à un temps plein) si une autre personne est recrutée pour occuper le poste ainsi libéré (Kalish D.W. et T. Aman (1997) : « Systèmes de retraite : le processus de réforme dans les pays de l'OCDE », OCDE).

(34) Schmähl W. et J. Gatter (1994) : « Options for Extending the Working Period and Flexibilising the Transition to Retirement in the German Insurance Industry: The Current Situation and Assessment for the Future », *Geneva Paper on Risk and Insurance (Issues and Practice)*, n° 73, pp. 433-471.

(35) Laczkó F. (1988) : « Partial Retirement as an Alternative to Early Retirement: A Comparison of Gradual Retirement Schemes in Britain, France and Scandinavia », *International Social Security Review*, 2/88, pp. 172-196.

cours de leurs dernières années de carrière. Dans certains cas, le passage par la préretraite progressive se traduisait par une baisse de moitié de la pension de retraite. En Allemagne (2 000 bénéficiaires), le passage par la mesure se traduisait par une baisse substantielle du montant de la pension d'entreprise. De plus, l'âge minimum requis était de 63 ans, âge auquel de nombreux Allemands sont déjà à la retraite ou en préretraite totale⁽³⁶⁾.

La concurrence des dispositifs de préretraite totale

Mais c'est surtout la concurrence des dispositifs de préretraite totale qui leur a été fatale, dans la mesure où ces derniers offraient souvent des taux de remplacement attractifs et étaient beaucoup plus simples à mettre en œuvre pour les entreprises. Dans la plupart des cas, la réduction du nombre d'heures travaillées entraîne une perte de revenu net de moins de 20 %. Ces dispositifs sont donc de prime abord avantageux d'un strict point de vue financier. Dans la plupart des pays, ils sont cependant à peine plus intéressants, notamment pour les salariés à faible revenu (inférieur au salaire brut moyen des ouvriers de l'industrie) ou à très faible revenu (la moitié du salaire brut ouvrier moyen de l'industrie) que les dispositifs de préretraite totale, et souvent moins intéressants que les dispositifs d'invalidité quand ils existent. Ceci explique sans doute pour une part leur relatif insuccès, en Europe comme en France, au regard des autres dispositifs de cessation anticipée d'activité.

L'exception suédoise ?

Au total, seul le système suédois de préretraite progressive a connu un véritable succès. Mis en place en 1976, il a concerné jusqu'à un quart des travailleurs âgés de 60 à 64 ans à son apogée, au début des années quatre-vingt. On s'accorde à lui imputer une large part de l'augmentation du temps partiel chez les travailleurs de 55 à 74 ans (+ 36 % entre 1976 et 1990) et notamment chez les hommes de 60 à 64 ans (+ 150 % entre 1976 et 1990) que l'on a observée à partir des années soixante-dix. Ce dispositif a été supprimé en 1999, dans le cadre de la réforme du système de retraite.

La préretraite progressive permettait aux travailleurs âgés de 60 à 65 ans (l'âge légal de la retraite est de 65 ans) qui le souhaitaient⁽³⁷⁾ de sortir progressivement du marché du travail⁽³⁸⁾. L'assuré continuait à cotiser à

(36) Le dispositif a donc été réformé en 1996 afin de pallier ces inconvénients. L'âge minimum requis a été abaissé à 55 ans et l'employeur est désormais tenu de verser au salarié en préretraite partielle 20 % de salaire en plus et surtout, des cotisations retraite calculées sur la base de 90 % du salaire correspondant à un temps plein.

(37) L'accès au dispositif se fait à la demande du salarié.

(38) Étaient éligibles les personnes qui avaient travaillé au moins dix ans depuis l'âge de 45 ans. L'assuré devait travailler 17 heures au minimum et jusqu'à 35 heures au maximum par semaine.

l'assurance-vieillesse sur la base de son salaire à temps partiel, disposition essentielle pour les assurés qui n'avaient pas encore, à 60 ans, les trente années de cotisation nécessaires à l'obtention de la pension de retraite complémentaire à taux plein. L'évolution de la réglementation de la préretraite progressive et les modifications des flux d'entrées qui s'en sont suivies éclairent les raisons de son succès.

Un système assurant un taux de remplacement élevé et sans obligation de remplacement

Lorsqu'il a été mis en place, en 1976, le dispositif de préretraite progressive offrait un taux de remplacement avantageux puisque l'allocation couvrait 65 % du revenu perdu. Après impôt, le taux de compensation était encore plus élevé. Le succès de ce système a été considérable jusqu'au début des années quatre-vingt. Sous l'afflux des bénéficiaires de 1979 à 1981, le coût du dispositif pour les finances publiques a été multiplié par près de deux (de 890 à 1 558 millions de couronnes suédoises).

En 1981, le gouvernement a abaissé le taux de remplacement de 65 à 50 % afin de freiner la croissance du nombre de bénéficiaires. La cotisation, totalement à la charge de l'employeur, finançant le dispositif, a été également sensiblement augmentée en 1985. La baisse du taux de remplacement a eu un effet désincitatif certain. Entre 1981 et 1987, le nombre de bénéficiaires a diminué de près de moitié. En 1987, le gouvernement a remonté le taux de compensation à 65 %, ce qui a entraîné une légère hausse des entrées entre 1987 et 1990 d'une stabilisation. Enfin, en 1994, dans la perspective de la réforme du système de retraite, il a baissé à nouveau le taux de compensation à 55 %, en plafonnant la compensation à dix heures de réduction du temps de travail maximum, ce qui réduisait encore l'attrait du dispositif. Les entreprises ne pouvaient plus, sans perte financière pour le salarié, scinder un emploi à temps plein en deux emplois à temps partiel, formule qui minimise probablement les problèmes et les coûts de réorganisation du travail.

Le système suédois, outre qu'il n'imposait pas de condition de remplacement, n'obligeait pas non plus l'employeur à proposer un travail à temps partiel aux travailleurs âgés désireux de faire valoir leur droit à une retraite partielle. Cette flexibilité explique probablement en partie son succès du côté des employeurs. En outre, les employeurs se sont probablement servis du temps partiel comme substitut aux licenciements de travailleurs âgés, rendus très difficiles par le durcissement de la législation sur le licenciement des travailleurs âgés depuis 1975⁽³⁹⁾.

(39) OCDE (1995) : « Les travailleurs âgés et le marché du travail », *Études de Politique Sociale*, n° 17.

Un succès qui doit être relativisé

Le succès de la préretraite progressive en Suède doit toutefois être relativisé, notamment au regard de celui du dispositif d'invalidité. Si elle a connu son apogée au début des années quatre-vingt, la préretraite progressive ne concerne aujourd'hui qu'un peu plus de 10 % de la classe d'âge des 60-64 ans, alors que plus d'un tiers sont en invalidité. En Suède comme ailleurs, quoiqu'à un degré moindre, les dispositifs de préretraite totale – ici l'invalidité – ont concurrencé les systèmes de préretraite progressive. En particulier, les difficultés économiques ont amené les entreprises à recourir à des moyens de réduction de leurs effectifs beaucoup plus radicaux, et surtout beaucoup moins lourds à mettre en place, comme en a témoigné l'accroissement du nombre de départs en invalidité. Entre 1973 et 1991, en effet, les critères d'accès à l'invalidité, jusque-là strictement médicaux, ont été assouplis pour permettre en particulier la prise en charge des chômeurs de longue durée en fin de droits. Les entreprises ont pu alors utiliser le dispositif, popularisé sous le nom de « préretraite 58,3 », pour évincer les salariés âgés de l'entreprise⁽⁴⁰⁾. La baisse des flux d'entrée en préretraite progressive au milieu et à la fin des années quatre-vingt, s'explique non seulement par la baisse de la compensation salariale accordée par l'État, mais aussi par le changement de conjoncture.

Enfin il semble que la préretraite progressive avait, au plus fort de son succès, atteint le niveau de saturation. Les employeurs trouvaient de plus en plus difficile d'organiser leur travail autour des salariés à temps partiel, alors même que la Suède est le pays où le temps partiel est le plus développé et que l'existence d'une offre d'emploi à temps partiel, notamment pour les femmes, a contribué au succès du dispositif.

Préretraite partielle et réforme du système de retraite suédois

À compter de 1999, le dispositif de préretraite progressive sera supprimé dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme générale des retraites. Dans le nouveau système, les assurés cotisent à un système de retraite par répartition⁽⁴¹⁾, complété par un système de capitalisation. La liquidation de la pension par répartition, comme de la pension par capitalisation, peut

(40) Les entreprises licenciaient en effet les salariés âgés de 58 ans et 3 mois et plus. Après son licenciement, le travailleur recevait une indemnité de chômage jusqu'à 60 ans (la durée maximale d'indemnisation est de 1 an et 9 mois). Ensuite, une pension d'invalidité pour des raisons liées au marché du travail lui était versée. En 1991, les conditions d'éligibilité ont été durcies pour endiguer le développement des sorties anticipées du marché du travail.

(41) Les cotisations pour la retraite par répartition sont virtuellement accumulées sur un compte individuel. Les sommes inscrites sont revalorisées en fonction d'un indice de croissance des salaires. Au moment de la liquidation, les sommes accumulées constituent le montant agrégé des droits à pension auprès du régime par répartition. La pension annuelle est définie par la division des droits accumulés par un facteur dépendant de l'âge à la liquidation, de l'espérance de vie et d'une hypothèse de croissance économique. Ce diviseur sera le même pour les personnes d'une même génération mais pourra varier d'une génération à l'autre.

avoir lieu dès 61 ans. Le montant de la pension est ajusté en fonction de l'âge, par le biais de coefficients actuariellement neutres. Les assurés peuvent liquider leurs pensions de retraite en totalité ou en partie (un quart, la moitié ou les trois-quarts). Ils ont toute liberté pour cumuler leur pension de retraite avec un revenu d'activité. Ce dernier ouvre des droits à retraite supplémentaires. En continuant à travailler au-delà de 61 ans, un retraité peut donc accroître ses droits à retraite, d'une part, en accumulant des cotisations supplémentaires et, d'autre part, en bénéficiant de coefficients de liquidation sur la fraction de sa pension non liquidée d'autant plus avantageux qu'il est plus âgé.

Mieux répartir l'activité au cours de la vie

L'enjeu est aujourd'hui de parvenir à inverser les tendances récentes à la concentration de l'activité sur une période restreinte et de favoriser une gestion plus souple, répondant aux aspirations de chacun, de ses périodes d'activité.

La question de la transition entre l'activité et la retraite ne relève en fait pas, comme on vient de le voir, de la seule politique de l'emploi. Elle doit donc être posée globalement et appelle un remodelage tant des règles de la préretraite que celles des régimes de retraite.

Dans l'état actuel des règles, la cessation progressive d'activité, qu'elle soit organisée par des dispositifs publics ou laissée à l'initiative privée est extrêmement difficile. Favoriser un déroulement des carrières plus souple et plus progressif, compatible avec un allongement de la durée de la vie active est cependant possible, cela suppose toutefois que l'on avance dans trois directions.

Réduire la générosité des dispositifs de préretraite totale

Comme on l'a vu plus haut, les incitations financières actuelles à la préretraite progressive sont réduites voire inexistantes. Renforcer l'attrait des systèmes actuels de préretraite progressive comparativement à celui des préretraites totales est toutefois difficile : si l'on envisageait d'accroître encore le taux de remplacement de la préretraite progressive, l'avantage procuré par un travail à temps plein serait extrêmement faible ; si l'on envisageait *a contrario* de baisser le taux de remplacement de la préretraite totale, les taux de remplacement seraient très vite inférieurs à ceux des indemnités de chômage.

La réflexion doit donc plus porter sur les modalités d'insertion des travailleurs âgés dans le processus de production. Actuellement, les solutions de maintien en emploi des travailleurs âgés viennent loin derrière les solutions fondées sur le départ de ces salariés, que ce soit via la retraite, la préretraite ou encore le chômage. L'intérêt porté à la formation professionnelle des plus de 45 ans est significatif de cet état d'esprit. Les entreprises

n'investissent en effet que peu dans le capital humain, au-delà de cet âge. La mise en place d'une préretraite et d'une retraite progressives apparaît dès lors contraire à la gestion actuelle des âges dans les entreprises qui veut que les personnes partent à la retraite au plus tôt.

Harmoniser les dispositifs de préretraites totales

La multiplication de ces dispositifs conduit à renforcer la préférence collective pour les départs anticipés. Cette clarification est également nécessaire car la coexistence de plusieurs dispositifs aux modalités différentes se traduit par des inégalités individuelles de situation au regard des avantages financiers accordés. Dans la Fonction publique, dans l'hypothèse d'un maintien des dispositifs actuels de cessation anticipée d'activité, une meilleure articulation entre la cessation progressive d'activité (CPA) et le congé de fin d'activité (CFA) paraît nécessaire pour permettre aux deux dispositifs de se succéder dans le temps, afin d'assurer une transition progressive vers la cessation totale d'activité.

Introduire davantage de souplesse dans les règles de calcul des régimes de retraite

Si l'on souhaite assurer une transition plus progressive entre l'activité et la retraite, tant dans le secteur privé que dans le secteur public, il conviendrait de modifier les règles des régimes de retraite, afin d'introduire une plus grande souplesse dans le choix de l'âge de départ à la retraite. Cela suppose que soient notamment introduits des mécanismes d'abattement et de majoration de la pension actuariellement neutres ; c'est-à-dire garantissant que tout départ, ou report de l'âge de départ, à la retraite ne soit ni trop pénalisé ni insuffisamment rémunéré. Cela suppose aussi que soit autorisé plus largement le cumul partiel de la pension et d'un revenu d'activité, sur lequel les personnes pourraient continuer à cotiser pour acquérir des droits à pension.

Présentation des annexes

Au cours de l'élaboration du présent rapport, de nombreuses contributions ont été demandées à, ou reçues de diverses personnalités ou institutions. Il a paru utile de les joindre à cette publication, sous la réserve d'usage que leur contenu n'engage que leurs auteurs, et non Dominique Taddei ni le Conseil d'Analyse Économique.

Compte tenu de leur grande diversité, ces contributions ont été regroupées en fonction de leur proximité thématique ou en termes d'approches. Quatre ensembles ont été ainsi construits, qui portent successivement sur le vieillissement au travail, sur les aspects juridiques et institutionnels de la cessation progressive d'activité, sur les expériences étrangères, et enfin sur l'incidence des barèmes de retraite sur les comportements de cessation définitive d'activité.

Le vieillissement au travail

Quatre contributions composent ce premier ensemble. En premier lieu, Anne-Marie Guillemard met en évidence les enjeux de l'adaptation du système de retraite aux changements démographiques pour le fonctionnement du marché du travail. Elle souligne notamment que la baisse de l'activité après 55 ans dans tous les pays développés et les mesures qui l'ont favorisée ont non seulement contribué à dévaloriser l'emploi aux âges élevés, mais ont aussi modifié par ricochet la situation des salariés plus jeunes et entraîné des changements de comportement chez les quadragénaires, qui

tendent de plus en plus à se percevoir comme un groupe « à risques ». Nicole Roth présente ensuite les grandes tendances de l'activité des personnes âgées de 50 ans et plus en France depuis une vingtaine d'années. Elle établit ainsi que dans les générations qui ont pris récemment leur retraite, seul un tiers des salariés est passé directement de l'emploi à la retraite, les deux autres tiers ayant transité par une période de chômage, de préretraite ou d'inactivité. Antoine Laville et Serge Volkoff traitent des conditions de travail faites aux salariés âgés et, en particulier, soulignent que le déclin des capacités physiques au travail n'est pas un phénomène autonome, mais qu'il dépend des conditions de travail passées et présentes. Ils en appellent en conséquence à un rééquilibrage, dans les stratégies de gestion de la main d'œuvre par les entreprises, entre les mesures qui portent sur la pyramide des âges et celles relatives à l'organisation du travail, au bénéfice de ces dernières. Gérard Cornet, enfin, exprime, en gérontologue, un point de vue sensiblement identique : il n'y a pas de fatalité à l'inadaptation des travailleurs âgés aux changements technologiques, mais leur capacité d'adaptation dépend des mécanismes d'incitation et de motivation dont leurs emplois auront été dotés.

Aspects juridiques et institutionnels de la cessation progressive d'activité

Deux annexes composent ce deuxième ensemble. Tout d'abord, Bénédicte Galtier dresse un bilan des dispositifs visant à promouvoir le temps partiel en fin de carrière, d'où il ressort que les formules aujourd'hui en vigueur – retraite et préretraite progressives dans le secteur privé, congé de fin d'activité et cessation progressive d'activité dans les fonctions publiques – sont bridées dans leur développement par des obstacles divers, touchant en particulier à l'acquisition des droits à la retraite. Jacques Barthélémy identifie ensuite les obstacles à lever dans le droit social et fiscal afin de favoriser le développement de la retraite choisie et progressive et propose, notamment, l'extension aux accords collectifs créant des dispositifs facultatifs de préretraite des règles de déductibilité des cotisations sociales et l'ajout de la préretraite progressive aux cas permettant le déblocage anticipé des droits à participation et des sommes versées sur un plan d'épargne d'entreprise.

Expériences étrangères

Deux contributions sont consacrées aux expériences étrangères de transition souple entre l'activité et la retraite. Geneviève Reday-Mulvey, tout d'abord, présente les mesures mises en œuvre dans les pays de l'OCDE qui permettent aux travailleurs de disposer de davantage de latitude dans le choix de la date et des modalités de leur cessation d'activité. Elle isole ainsi trois « modèles » : la Suède avec des incitations financières importantes à l'activité à temps partiel en fin de carrière, le Japon avec des incitations des entreprises à recruter des salariés âgés et le Royaume-Uni où les pratiques

privées de flexibilité pallient l'absence de dispositif public. Les pays d'Europe continentale paraissent en retrait par rapport à ces trois « modèles », et souffrent de l'attraction des dispositifs de cessation définitive d'activité. La contribution de Mikhaël Abitboul propose, quant à elle, une synthèse des recommandations de trois organisations internationales (Bureau International du Travail, Commission européenne et OCDE) quant au développement de transitions souples entre activité et retraite.

La cessation définitive d'activité : le rôle des barèmes de retraite

Enfin, les deux dernières annexes discutent l'incidence des barèmes de retraite sur les comportements de départ en retraite. Laurent Caussat et Didier Blanchet examinent les avantages et les risques économiques de la « neutralité actuarielle ». Ils montrent que la décentralisation du choix de l'âge de la retraite favorise une adaptation plus progressive des régimes de retraite à l'allongement de la durée de vie, mais ils indiquent également qu'elle ne réclamerait des solutions adaptées au problème de l'exclusion définitive précoce des travailleurs âgés du marché du travail. Béatrice Sédillot propose une estimation, sur la base de simulations microéconomiques, des modifications de comportement que des barèmes de retraite actuariellement neutres pourraient entraîner, par référence aux règles actuellement applicables aux salariés du secteur privé. Ainsi, avec une décote de 7,5 % par année manquante pour totaliser la durée d'assurance permettant d'obtenir une pension à taux plein, plus proche de la neutralité actuarielle que l'abattement de 10 % aujourd'hui en vigueur, les salariés ne totalisant pas cette durée à 60 ans seraient moins nombreux à reporter jusqu'à 65 ans l'âge de leur retraite.

Laurent Caussat
Conseil d'Analyse Économique

Le vieillissement au travail

- A. Incertitudes et perspectives de la fin de carrière :
approche sociologique 129
Anne-Marie Guillemard
- B. L'activité après 50 ans : évolutions récentes 143
Nicole Roth
- C. Travail, vieillissement et cessation d'activité :
une approche ergonomique 155
Antoine Laville et Serge Volkoff
- D. Les atouts des salariés âgés : approche gérontologique 163
Gérard Cornet

Annexe A

Incertitudes et perspectives de la fin de carrière

Anne-Marie Guillemard

*Membre de l'Institut Universitaire de France, Université Paris V
et Centre d'Étude des Mouvements Sociaux (CEMS-EHESS)*

Les débats sur le vieillissement démographique et le retournement démographique de 2005 ont surtout porté jusqu'à présent sur ses implications pour l'avenir des retraites. Notre propos est de montrer que cette vision est très fragmentaire et trop partielle pour fonder un diagnostic et identifier des voies d'action à la hauteur des enjeux. Parce qu'elle isole un risque à l'intérieur du seul système de protection sociale, alors que toutes les composantes sont devenues fortement interdépendantes. On ne peut se contenter de la seule approche comptable et financière de l'équilibre des régimes de retraite, dans un contexte de mutations démographiques. Il ne faut pas oublier que nos systèmes de retraite ont représenté un contrat entre les générations, qui reposait sur un accord sur les manières de distribuer les temps de travail et de non-travail sur le cycle de vie, et sur les profils des risques à couvrir selon les âges. En conséquence, on ne peut réfléchir aujourd'hui aux réformes des systèmes de retraite, sans d'une part, prendre en compte les mutations intervenues dans les façons de redistribuer les temps sociaux sur le cycle de vie et, d'autre part, associer étroitement les questions des niveaux et des formes d'emploi à celles des réformes de la protection sociale.

Il semble que le modèle du cycle de vie ternaire, qui s'est imposé progressivement avec la montée de la société industrielle, cède la place à des formes plus diluées et flexibles où s'interpénètrent, à chaque âge, les différentes fonctions de formation, emploi et loisirs. C'est la raison pour laquelle nous adopterons dans cette annexe une perspective de cycle de vie, pour examiner les mutations intervenues dans toute la seconde partie de la

carrière jusqu'à la transition vers la retraite. Cette optique doit absolument être privilégiée afin d'embrasser, dans toutes leurs composantes, les transformations à l'œuvre, poser un diagnostic sur la situation présente et réfléchir aux remodelages de notre système de protection sociale qu'il conviendrait de mettre en œuvre.

Les mutations dans le déroulement de la fin de carrière et leurs conséquences

Une chute de l'activité après 55 ans

L'activité après 55 ans s'est considérablement réduite en Europe et outre-Atlantique. Seuls la Suède et le Japon ont su résister à ce mouvement de grande ampleur. Les données internationales relatives aux variations des taux d'emploi du groupe d'âge 55-64 ans entre 1971 et 1997 illustrent bien cette évolution (*cf.* tableau). Le modèle de l'activité après 55 ans tend à devenir un phénomène moins fréquent, voire minoritaire, dans un certain nombre de pays. La France et les Pays-Bas, en particulier, enregistrent en 1997 un taux égal ou inférieur à 40 % de la population occupée pour ce groupe d'âge, alors que ce taux se montait au double en 1971. L'Allemagne et l'Espagne se situent aujourd'hui au-dessous de la barre des 50 % d'hommes occupés dans la tranche d'âge 55 à 64 ans. La Belgique et la Finlande (qui ne figurent pas dans ce tableau) font aussi partie des pays où l'inactivité après 55 ans s'est imposée massivement. La chute de l'activité après 55 ans, constitue un phénomène très marquant de ces quinze dernières années et semble se poursuivre inexorablement. Alors même que nombre de gouvernements ont entrepris différentes réformes relatives à l'âge de la retraite ou à la durée de cotisation, pour tenter d'inverser le mouvement de sortie précoce au profit d'un allongement de la vie active.

La France se situe clairement dans le peloton de tête des pays qui ont usé très largement des mesures d'indemnisation de la sortie précoce d'activité des salariés vieillissants. Ces mesures ont fait l'objet de financements publics très incitatifs. Elles ont bénéficié de 1977 à 1990 d'un consensus exemplaire entre toutes les parties : État, directions d'entreprise et syndicats. Ces acteurs se sont accordés, en fonction de motifs différents, pour résoudre les questions de chômage et d'emploi et affronter la récession en indemnisant la sortie anticipée des salariés vieillissants. Ces « mesures d'âge » ont représenté ce qui a été désigné comme une « gestion des âges à la française » (Marchand et Salzberg, 1996) qui consiste à exclure les jeunes et les vieux du marché du travail et à protéger l'activité des âges médians.

À partir de 1991, les pouvoirs publics manifestent une nouvelle volonté de restreindre les flux de sorties précoces au nom du double impératif de contenir les coûts des préretraites et de faire face aux déséquilibres financiers des systèmes de retraite, qui s'annoncent avec le grand retournement démographique de 2005.

Toutefois, la nouvelle orientation publique, visant à maintenir dans l'emploi des salariés vieillissants, n'est pas assez volontariste et stable pour instaurer un nouveau mode de gestion de la question du vieillissement. Même si elle rompt le consensus qui prévalait antérieurement sur la préretraite et donne lieu à la promotion de quelques instruments publics nouveaux, tels que la préretraite progressive. De fait, les pouvoirs publics n'ont pas résisté à la tentation de recourir à la solution traditionnelle de l'indemnisation de la sortie précoce des salariés vieillissants, chaque fois que la lutte contre le chômage ou pour la défense de l'emploi sont devenues les priorités de l'agenda politique. Parmi les nombreux exemples pouvant illustrer l'inconséquence de l'action publique dans ce domaine, nous retiendrons celui de l'ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi) créée à la fin de 1995. À l'heure même où l'État affiche une volonté de restreindre les voies de sortie précoce, il encourage les partenaires sociaux, au sein de l'UNEDIC, à s'accorder sur la création d'un nouveau dispositif de préretraite, l'ARPE. Ce dernier a été renouvelé déjà deux fois à la fin de 1996 et de 1998. Il renoue avec l'utilisation de la préretraite comme instrument central de lutte contre le chômage et pour l'emploi. Enfin, il faut souligner au rang des incohérences de l'action publique, que l'État en tant qu'employeur n'est pas en reste avec les partenaires sociaux sur le registre du développement des préretraites durant la dernière période. On le voit agir dans le cadre des grandes entreprises nationales, en matière d'utilisation des mesures d'âge et des dispositifs de préretraite totale, en parfaite contradiction avec les règles plus rigoureuses qu'il a édictées pour les entreprises du secteur privé. Ainsi, la RATP, France Télécom, EDF-GDF, la SNCF et la Poste ont toutes négocié, courant 1996, des sorties anticipées en préretraite ou retraite pour leurs agents ayant une longue durée de cotisation, en échange d'une certaine proportion d'embauches compensatrices. À EDF-GDF, comme à la SNCF, les agents dès 53 ans, sont concernés par ces nouveaux dispositifs. Nous sommes bien éloignés, on le constate, d'un quelconque effort de maîtrise des flux de sorties précoces. Au contraire, l'État employeur s'accorde de larges facilités en matière d'indemnisation de la sortie anticipée, qu'il refuse aux autres entreprises. Le résultat de l'action contradictoire des pouvoirs publics dans ce domaine peut se lire, sans doute, dans le fait que l'activité des 55-59 ans est, aujourd'hui en France, l'une des plus faibles d'Europe (Commission européenne, 1997).

Un cortège de conséquences néfastes

L'utilisation massive des sorties anticipées pour les salariés âgés a engendré un cortège de conséquences néfastes, en particulier pour l'employabilité des salariés vieillissants.

Les stéréotypes sur l'âge confortés

En premier lieu, l'usage des préretraites à une grande échelle a profondément transformé les anticipations de tous les acteurs concernés.

Évolution des taux d'emploi masculins du groupe d'âge 55-64 ans

	En %												
	1971	1975	1980	1985	1987	1989	1991	1993	1995	1996	1997	Variation relative (1971-1997)	
États-Unis	77,3	71,4	68,8	64,4	64,5	64,3	63,9	63,1	63,6	64,7	65,5	- 15,3	
France	73,0	67,1	65,3	46,7	43,9	43,3	42,0	40,3	38,7	38,6	38,4	- 47,4	
Allemagne(*)	77,1	66,7	64,1	53,6	54,1	51,7	49,9	48,0	48,0	48,0	47,3	- 38,7	
Pays-Bas	79,3	69,9	61,0	44,2	44,7	44,2	41,8	40,5	41,0	40,7	43,0	- 45,8	
Suède	82,8	80,7	77,5	73,2	73,4	73,9	73,7	65,9	64,4	66,0	64,7	- 22,0	
Royaume-Uni	82,9	82,0	73,9	59,4	58,1	61,6	61,5	55,9	56,0	57,0	58,6	- 29,3	
Irlande	82,4	76,1	72,2	64,7	62,7	59,9	60,2	59,1	59,1	58,7	57,8	- 30,0	
Portugal	82,1	77,1	74,8	64,9	62,1	63,9	66,5	59,9	59,1	58,5	58,2	- 29,1	
Espagne	82,7	76,7	71,5	59,1	57,0	56,7	56,2	51,6	48,0	49,9	50,5	- 39,0	
Canada	78,8	76,3	72,7	64,3	61,9	61,9	57,3	55,0	54,0	54,7	56,1	- 29,0	
Japon	85,3	83,2	82,2	78,9	78,2	79,2	82,0	82,1	80,8	80,6	80,9	- 5,2	

Note : (*) Allemagne réunifiée à partir de 1991.

Sources : OCDE, Statistiques de la population active et calculs de l'auteur.

Les entreprises ont pris l'habitude de voir les salariés de plus de 55 ans comme des travailleurs surnuméraires et inemployables. Ils doivent être mis à l'écart quelle que soit la logique managériale dominante dans l'entreprise : gains de productivité, réduction de la masse salariale ou gestion des compétences.

De leur côté, les salariés considèrent que la sortie définitive à 55 ans est désormais la nouvelle norme et développent leurs plans d'action en conséquence. Comme a pu nous le dire un opérateur, chez un grand constructeur automobile ayant pratiqué durant quinze années des vagues importantes de départ en préretraites FNE à 55 ans : « la retraite à 55 ans c'est la loi ».

De plus les départs massifs définitifs en préretraite, en vidant les bureaux et les ateliers des plus de 55 ans, vont conforter les stéréotypes sur l'âge. Bientôt les directions d'entreprises, l'encadrement direct et les opérateurs eux-mêmes partageront la même opinion : les travailleurs âgés sont inemployables, démotivés, inadaptables au changement, peu performants et inaptes à la formation et à l'usage des nouvelles technologies. Ce qui pouvait être vrai pour une génération particulière, souffrant d'un déficit évident de formation par exemple, devient l'attribut irrévocable de toute une classe d'âge qui est déclarée professionnellement trop vieille et se trouve totalement dévaluée sur le marché du travail.

Un effet ricochet sur les âges plus jeunes

Cette dévaluation des salariés âgés de plus de 55 ans a un effet ricochet sur les âges plus jeunes. Si les 55 ans et plus sont jugés trop vieux pour demeurer sur le marché du travail et doivent se retirer de toute activité, alors les groupes d'âge immédiatement inférieur constituent une foule de « demi-vieux » en partance et sans avenir. Ces demi-vieux font l'expérience de la discrimination par l'âge dans l'emploi. Nous avons des signes évidents de la dévaluation du groupe d'âge des 50 ans et plus sur le marché du travail à travers la progression rapide de son taux de chômage. Alors que le taux de chômage a baissé pour toutes les catégories d'âge en 1998, il a continué de progresser de près de 4 % pour les plus de 50 ans. De plus, il s'agit d'un chômage de très longue durée, car la perte d'emploi à cet âge est souvent définitive et sans espoir de retour sur le marché du travail. Une sur-vulnérabilité au chômage des plus de 50 ans est ainsi clairement observable. En 1992, un licenciement économique sur trois a touché un salarié de plus de 50 ans.

Les quadragénaires connaissent eux aussi à leur tour des difficultés de carrière, induites par une accélération de la fin du parcours professionnel et son interruption prématurée. Ils sont de plus en plus considérés dans l'entreprise comme un groupe d'actifs sans avenir. Dans un certain nombre d'entreprises on hésite à les former, en raison d'un retour sur investissement qui paraîtrait trop limité. De même qu'on hésite à les promouvoir, car pour eux le compte à rebours est déjà enclenché. Il n'est bien sûr plus question de les recruter, car les âges limites à l'embauche se situent bien avant la quarantaine. Ainsi, bien souvent, dès 40 ans dans certains postes, les perspectives de carrière sont inexistantes et la démotivation du salarié accom-

pagne cet état de fait. Le magazine américain *Fortune* (1^{er} février 1999) titrait récemment « Finished at forty ». Il mentionnait que dans la nouvelle économie, 40 ans est le seuil où, pour les employeurs, on commence à paraître vieux et où l'on se sent vieux. Les entreprises ne valorisent plus l'expérience mais le potentiel. Ils se défont alors volontiers de leurs salariés après 40 ans, pour embaucher des plus jeunes. Les salariés, dès 45 ans, sont parfois catalogués comme « attendant la retraite » et « regardant déjà vers la sortie ». Mais ce comportement ne serait-il pas induit par l'absence de perspectives de carrière ? Ce groupe d'âge est devenu récemment un groupe à risque, en butte à certaines formes de relégation dans l'entreprise. Il perçoit sa nouvelle vulnérabilité. Il devient donc souvent frileux et craintif. Il refuse le changement de poste ou la mobilité, car il se sait en situation précaire sur le marché du travail. Une perte prématurée d'emploi et la « deuxième partie de carrière » tourne au drame. À cet égard le risque de fin de carrière menace. Une nouvelle précarité sur le marché du travail des plus de 45 ans se fait jour. La protection dans l'emploi que devrait assurer l'amendement Delalande aux plus de 50 ans a un effet de seuil bien connu. Elle fragilise le groupe d'âge immédiatement inférieur, dont certaines entreprises pourraient avoir envie de se débarrasser avant le seuil fatidique de leur cinquantième anniversaire.

Une solution de facilité pour les entreprises

L'utilisation des mesures de sortie précoce a représenté une solution de facilité pour les entreprises. Ces dernières ont été incitées à inscrire l'âge comme un critère naturel de gestion du personnel et à faire porter systématiquement le rationnement de l'emploi sur les plus âgés, comme sur les plus jeunes. Le caractère socialement pacifique et apparemment indolore de ces mesures, les a détournées de toute anticipation du vieillissement inéluctable de leur personnel. Il les a empêchées de se préparer aux réalités qu'elles auront à affronter demain. Dans l'enquête que nous avons dirigée dans le cadre de la DARES en 1992 auprès d'un échantillon représentatif d'entreprises françaises, le maintien dans l'emploi des plus âgés ne figurait pas parmi les préoccupations des entreprises. (Guillemard, 1994). Les sorties précoces totales ou graduelles demeuraient leurs instruments privilégiés pour gérer les questions de vieillissement au travail. À cet égard les comparaisons que nous avons conduites avec des collègues britanniques (Guillemard et Walker, 1996) ont mis en évidence que les entreprises britanniques étaient plus ouvertes que leurs homologues françaises au principe de la requalification de la main d'œuvre âgée, ou encore de son maintien dans l'emploi après l'âge de la retraite, voire même de son recrutement. On peut penser que les différences d'attitudes entre entreprises françaises et britanniques tiennent largement aux facilités qu'a représentées en France l'existence de dispositifs publics généreux de sortie précoce d'activité, sans équivalent outre-Manche. Ces dernières ont incité les entreprises françaises à raisonner prioritairement en termes de mesures d'âge et d'externalisation des effectifs âgés.

Des mesures d'âge inefficaces

Les mesures de sortie précoce ont eu des effets décevants sur l'emploi. Elles ont parfois pu masquer le chômage, mais à des coûts exorbitants. Elles n'ont certainement pas été un instrument efficace de substitution de l'emploi entre groupes d'âge anciens et jeunes. Il conviendrait de s'interroger sur les raisons pour lesquelles ce mythe du sauvetage des jeunes chômeurs par les sorties anticipées des anciens a perduré comme pur système de croyances, alors qu'il a été constamment invalidé par les résultats européens de ces mesures pour l'emploi.

Les travaux les plus récents de Esping-Andersen (avril 1999) apportent une démonstration lumineuse de l'inefficacité de la préretraite, dans différents pays, pour résoudre les questions de chômage en général et celui des jeunes en particulier. Cet auteur met en évidence que, pour les différents pays pris en considération, les sorties totales de chômage, comme les niveaux de sortie du chômage des jeunes, sont négativement corrélés avec le taux de sortie précoce des salariés âgés.

Ainsi, plutôt que de limiter le chômage, les préretraites accentueraient le problème. Selon les données obtenues, pour chaque tranche de 10 points de pourcentage supplémentaires d'hommes âgés de 55 à 64 ans sortis en préretraite, on obtient 2 à 3 points de pourcentage de moins de sorties totales du chômage et 4 à 6 points de moins pour les sorties des jeunes du chômage. Ainsi, les sorties précoces apparaissent plutôt comme un instrument à la disposition des entreprises pour se débarrasser des salariés dont elles ne veulent plus, que comme une mesure pour soulager le chômage et ouvrir des possibilités d'emploi supplémentaires.

Un ensemble de pertes et de désordres pour les entreprises

Les mesures de sorties précoces ont également engendré un ensemble de pertes et de désordres pour les entreprises. Nous mentionnerons principalement, d'une part, les pertes d'expérience et de savoir-faire occasionnées par le départ des salariés âgés de l'entreprise et, d'autre part, l'impact des sorties précoces sur la pyramide des âges du personnel. Cette dernière, se « rectangularise » sous l'effet conjoint des sorties précoces et d'un recrutement limité de jeunes. En conséquence, la main d'œuvre des entreprises est constituée de groupes d'âges médians, pour lesquels il est extrêmement difficile d'instaurer une gestion dynamique des carrières, offrant des perspectives d'évolution pour tous et en particulier aux jeunes embauchés. Cette absence de fiabilité et de visibilité des trajectoires offertes aux différents âges dans l'entreprise peut représenter un coût important pour celle-ci et nuire à sa capacité à impliquer et motiver son personnel. Cette « rectangularisation » de la pyramide d'âge est d'autant plus préoccupante qu'elle ne fera que s'amplifier dans l'avenir. Le vieillissement démographique va entraîner un vieillissement accentué de la main d'œuvre.

Dans quelques années les plus de 45 ans représenteront plus de la moitié des effectifs salariés. Il est donc urgent pour les entreprises de développer de nouveaux outils de gestion des âges, afin de mieux maîtriser la gestion des carrières et aussi la coopération entre jeunes et anciens, l'amélioration des performances, des motivations et la valorisation des compétences issues de l'expérience. Tous ces éléments ont été jusqu'à présent presque totalement négligés, au profit d'une gestion des âges qui a consisté à mettre en place des mesures de départs anticipés dans l'espoir d'améliorer la productivité globale de l'entreprise.

Une gestion des âges qui tourne le dos aux réalités de demain

Éliminer les salariés vieillissants ne permet en aucun cas de faire face au vieillissement interne de la main d'œuvre puis à la contraction de la population active. Elle ne représente pas plus une solution en phase avec la réorganisation à l'œuvre du cycle de vie, dont le caractère ternaire et rigide semble s'effacer au profit de modalités plus diversifiées et plus souples.

Faire face au vieillissement, puis à la pénurie de main d'œuvre

Dès 2001 on assiste à un ralentissement de la croissance de la population active et à son vieillissement interne rapide. En effet, seuls les actifs les plus âgés sont une catégorie en croissance. Les classes d'âges plus jeunes se réduisent, parce qu'elles vont être peuplées des cohortes minces de l'après baby-boom.

La diminution des ressources en main d'œuvre n'interviendrait qu'à partir de 2006 (*Économie et Statistique*, 1996). À partir de cette date la population active diminuera. Les générations du baby-boom atteindront progressivement 60 ans, alors que les générations moins nombreuses parviendront en âge de travailler. Le question est alors de savoir si les entreprises pourront se contenter d'une force de travail si réduite, et dans la négative quelles stratégies elles mettront en œuvre pour affronter le vieillissement puis la contraction de la population active. En effet, les propositions actuelles sur les réformes de la retraite font l'hypothèse que les entreprises maintiendront en activité leurs salariés âgés. Mais rien dans ces projets ne porte sur les mécanismes incitatifs qui pourraient les y conduire, et rien actuellement, au niveau des comportements des entreprises ne vient conforter cette option. Cela supposerait que les entreprises adaptent l'organisation de leur production et les déroulements de carrière à une main d'œuvre plus âgée, qu'elles maintiendraient au travail. Nous avons observé que les attitudes présentes des entreprises ne laissent présager aucun mouvement en ce sens. Une telle conversion ne peut guère s'improviser. Elle doit se programmer

sur le moyen terme par une politique d'entretien de l'employabilité et de requalification des générations successives d'âge moyen. Il est difficile de croire en la matière en un scénario d'ajustement naturel et « d'harmonie spontanée » dans lequel, soudainement, les entreprises trouveraient de nouvelles vertus aux salariés âgés, grâce au simple renversement des tendances du marché du travail. D'autres choix sont possibles dans l'avenir proche pour les entreprises. Ainsi, ces dernières peuvent faire appel à une main d'œuvre immigrée qualifiée, qui pourrait venir de l'Est européen, soit recourir à la délocalisation de leurs activités. On le constate, affronter les questions de vieillissement de la main d'œuvre et de contraction de la population active suppose un plan raisonné d'action, tant au niveau des politiques publiques que des stratégies d'entreprises en matière d'emploi, de formation et de réorganisation du travail et des déroulements de carrière. Pour l'heure rien ne permet de déceler les prémisses d'orientations politiques susceptibles de relever ce défi majeur pour l'avenir de nos sociétés développées.

Une étude récente de l'OCDE (1998) souligne que les vingt dernières années ont été marquées par une véritable révolution dans la manière dont sont répartis les temps d'éducation, de travail et de retraite sur le cycle de vie. Elle indique que depuis 1960, le nombre moyen d'années de retraite, s'est accru rapidement, avec un gain de plus de onze ans pour les hommes. Alors que le nombre moyen d'années passées en emploi s'est considérablement réduit entre 1960 et 1995, diminuant de sept ans. Enfin, l'âge d'entrée des jeunes sur le marché du travail a été retardé en moyenne de cinq ans par rapport à 1960, pour partie en raison de l'allongement de la période de scolarité, mais aussi à cause de difficultés d'insertion sur le marché du travail pour les jeunes, qui dessinent une période instable de chômage et d'inactivité entre la fin de la scolarité et l'accès plein au marché du travail.

Dans la même étude, (p. 120), l'OCDE insiste sur l'importance de la chute du nombre d'années passées dans l'emploi entre 1960 et 1995. Pour un homme typique de 1960, vivant dans un pays de l'OCDE, sur soixante-huit années de vie, cinquante étaient consacrées à la vie de travail et dix-huit étaient passées hors de l'emploi, essentiellement à l'école et pour une courte période à la retraite. Le même homme typique de 1995 vit jusqu'à 76 ans et consacre seulement la moitié de sa vie, soit trente-huit ans, à l'emploi. La deuxième partie de sa vie est passée dans le système d'éducation, le chômage et surtout à la retraite. Les résultats des projections de cette étude font apparaître que, si ces tendances se poursuivent, vers 2020, les hommes passeraient nettement plus de temps hors du marché du travail que dans l'emploi. Bien entendu, ce mouvement impressionnant de raccourcissement de la vie de travail est particulièrement préoccupant dans la perspective du vieillissement démographique accentué que vont connaître toutes les sociétés développées dès le début du troisième millénaire.

L'une des recommandations politiques qui découlent de ce chiffrage pour les experts de l'OCDE est d'encourager un « vieillissement actif ». Ce dernier implique, selon les auteurs, de supprimer les rigidités actuelles

du parcours des âges, de manière à permettre aux individus des choix de vie plus ouverts, sur la manière dont ils répartissent tout au long de leur parcours des âges travail, apprentissages et loisirs.

Prendre en compte l'émergence d'un cycle de vie plus flexible

L'apparition d'un cycle de vie plus flexible conduit à repenser la distribution des temps de travail et des contenus de protection sociale sur le parcours des âges. Les recommandations du dernier rapport OCDE^(*) précité s'inscrivent bien dans cette réalité nouvelle.

L'avènement de la société industrielle a été étroitement lié à l'émergence d'un mode d'organisation ternaire du parcours des âges. La vie de travail était concentrée et intense et donnait lieu à un rapport salarial stable et durable et un mode de protection sociale qui épousait cette distribution en trois étapes bien distinctes de l'existence avec des fonctions différenciées de préparation à l'activité, de travail et de retraite. Or nous savons que ce rythme ternaire du cycle de vie se décompose en un modèle plus dilué et flexible (Guillemard, 1993). Le rapport salarial est moins durable et moins stable. De nouvelles formes d'emploi émergent. Le concept de carrière professionnelle se fragmente. Vie de travail et parcours professionnel sont de moins en moins unidimensionnels et continus. Les différents temps sociaux travail, formation et non-travail se diluent sur l'ensemble du cycle de vie et s'interpénètrent plus étroitement à chaque âge. En conséquence le temps de travail est moins intense et moins concentré, sa durée instantanée tend à se réduire et il devient plus discontinu et mieux réparti sur le cycle de vie.

De plus, on assiste à une large diversification des parcours de travail et de vie. Le cycle de vie devient moins rigide. Il est aussi moins standardisé et moins scandé par des marqueurs chronologiques stricts. Ainsi, pour ne prendre qu'un exemple, la diffusion de la parentalité tardive suppose un allongement de la vie de travail qui ne s'impose pas dans le cadre d'autres choix de vie.

La nouvelle flexibilité du cycle de vie engendre plus de diversité des parcours mais aussi des trajectoires chaotiques et imprévisibles et l'émergence de nouveaux risques sociaux. En témoignent aujourd'hui les entrées différées et incertaines des jeunes sur le marché du travail, comme le nouveau risque de fin de carrière qui s'incarne par le rejet précoce du marché du travail de salariés vieillissants et qui peut tourner au drame lorsque la couverture sociale est épuisée. Or, l'édifice actuel de la protection sociale, qui s'est construit étroitement sur une organisation ternaire du parcours des âges, n'est pas en mesure de couvrir les nouveaux profils de risque qui

(*) OCDE (1998) : *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*.

Le nombre moyen d'années a été évalué à partir des données de quinze pays : Autriche, Canada, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Nouvelle-Zélande, Espagne, Suède, Royaume-Uni et États-Unis.

émergent. Nous assistons à une disjonction croissante entre nos instruments rigides de protection sociale et les nouveaux besoins en sécurité qui sont associés à des parcours des âges plus flexibles, exigeant protection contre l'obsolescence rapide des savoirs et des compétences, reconversions multiples en cours de vie active et couverture de périodes d'inactivité qui ne sont plus seulement accumulées en fin de vie active sous forme de retraite.

Dès lors, la logique du contrat entre générations, qui était sous jacente aux systèmes de retraite, doit être repensée. Accumuler le droit à l'inactivité dans le troisième temps de la vie n'est plus en phase avec le modèle de cycle de vie qui se dessine.

Il conviendrait donc de renégocier la distribution des temps de travail et d'inactivité indemnisée sur l'ensemble du cycle de vie pour tous les âges et toutes les générations. Une solidarité renouvelée entre les âges et les générations pourraient en résulter.

Un nouveau contrat entre les générations redistribuant l'emploi et l'inactivité indemnisée

Le nouveau cycle de vie flexible qui se dessine invite à repenser les manières dont les temps de travail et les instruments de la protection sociale, assurant la couverture des temps d'inactivité indemnisée, vont devoir s'articuler pour couvrir les nouveaux profils de risques émergents, dont le risque de fin de carrière.

Différents enseignements pour l'action résultent des résultats de recherche.

La réforme des retraites ne peut être pensée à l'écart d'une réflexion, tant sur les évolutions du travail et de l'emploi, que sur les mutations du cycle de vie

Les propositions visant à retarder l'âge de la retraite, par le seul accroissement de la durée de cotisation exigible pour l'obtention de retraites pleines, ne nous semblent guère en mesure de produire l'effet souhaité d'allongement de la durée d'activité. Au contraire, elles pourraient approfondir le risque de fin de carrière et en alourdir le coût pour les salariés âgés, dont la situation précaire s'aggraverait en même temps que les perspectives de sortie vers la retraite seraient repoussées et assombries par une baisse très notable du niveau de la pension.

Allonger la durée d'activité suppose de mobiliser les instruments d'une politique active d'emploi et non ceux de la retraite dont les règles n'ont que très peu d'impact actuellement sur les modalités de sortie du marché du travail des salariés vieillissants. Rappelons que les générations qui liquident leurs retraites actuellement sont pour plus de la moitié d'entre elles, déjà sorties du marché du travail.

Le nouveau contrat entre les générations, qui est à construire, suppose de repenser les manières de répartir plus harmonieusement les temps de travail et d'inactivité indemnisée sur l'ensemble du cycle de vie. À cet égard, les disjonctions actuelles de la négociation sur les 35 heures et de la réflexion sur l'évolution de la durée de la vie de travail, traitée à travers le dossier des retraites, apparaît très dommageable. Car elle continue d'opérer sur la base d'une division en trois temps du parcours des âges. Pourtant ces éléments sont indissociablement centraux dans une renégociation d'ensemble du contrat entre les générations. Seule cette négociation est susceptible de déboucher sur un jeu à somme positive pour l'ensemble des parties en présence. Les retraites pourraient être plus tardives, mais aussi plus choisies et le temps de travail serait mieux réparti sur le cycle de vie, avec des possibilités élargies de périodes sabbatiques, de congés parentaux ou de temps de formation. Celles-ci pourraient advenir grâce à des instruments plus souples de protection sociale, sur le modèle repensé du compte épargne temps par exemple et que Alain Supiot a désigné comme « droits de tirage sociaux » dans son récent rapport pour la Commission européenne (1999). Les entreprises pourraient trouver dans ce nouveau contrat une main d'œuvre plus flexible et motivée, les salariés se verraient protégés contre les nouveaux risques et les pouvoirs publics seraient à même de garantir un nouveau régime assaini de protection sociale.

Il est urgent de mettre en œuvre une régulation publique efficace de la seconde moitié du parcours professionnel

Nous avons évoqué plus haut le fait que les pratiques entrepreneuriales, concernant les salariés vieillissants, demeurent en France très orientées vers l'externalisation plutôt que le maintien dans l'emploi. Les comparaisons européennes sur ce sujet mettent en évidence la moindre fréquence en France d'initiatives en faveur de la formation, du maintien, de la réinsertion ou de la reconversion des salariés vieillissants que chez nos voisins européens (Fondation européenne de Dublin, 1997). À cet égard il faut rappeler les incohérences de la politique publique française concernant les fins de carrière. Il semble que la fin de carrière dans le débat public soit soumise à une véritable injonction paradoxale. Lorsqu'on traite des problèmes d'emploi, les salariés âgés doivent laisser la place aux jeunes. En revanche lorsqu'on traite des problèmes de retraite, les salariés sont sommés de prolonger leur activité et de demeurer plus longtemps au travail. Mais il n'existe pas de vraie politique active d'emploi qui vienne concrètement soutenir cette injonction et favoriser leur maintien sur le marché du travail.

Il faut remarquer que les pays qui ont le mieux résisté au vaste mouvement de sortie précoce d'activité, tels que le Japon ou la Suède, présentent une véritable régulation publique volontariste de la fin de carrière. Ainsi, le Japon a développé, durant vingt ans, un ensemble de mesures coordonnées pour favoriser le maintien au travail des salariés vieillissants. En particulier, il existe depuis 1994 un dispositif qui subventionne la perte de salaire

des plus anciens. Elle favorise ainsi la renégociation du contrat de travail pour ce groupe d'âge, en même temps que de nouveaux contenus d'activité peuvent être fixés, le tutorat ou le conseil par exemple. Une telle mesure consiste en une subvention publique au maintien dans l'emploi de ce groupe d'âge. Elle contraste avec les solutions adoptées en France par exemple, où c'est la sortie du marché du travail qui a été indemnisée. La politique publique volontariste dans ce domaine mise en œuvre continûment grâce à un ensemble cohérent d'instruments, semble un facteur essentiel pour rendre compte du maintien des salariés âgés sur le marché du travail dans des pays comme le Japon ou la Suède.

La question d'une renégociation de la répartition des temps de travail et d'inactivité sur le cycle de vie représente une question cruciale pour l'avenir de nos sociétés développées. Il est possible de se demander si les politiques et les réformes publiques seront à même de relever le défi du vieillissement démographique au niveau de l'emploi et des transferts sociaux, en retissant cohésion sociale et solidarité entre générations. Ou si, faute de renégocier globalement la répartition des temps sociaux sur le cycle de vie, l'on ne s'enfoncera pas dans une décomposition de nos sociétés en générations rivales et en guerre des âges, autour de ressources de protection sociale et d'emploi de plus en plus limitées ou mal réparties.

Références bibliographiques

- Commission européenne (1997) : « La réforme des modalités de passage de la vie active à la retraite », chapitre 5 in *La protection sociale en Europe*, pp. 113 –129.
- Économie et Statistique (1996) : *Projections de la population active et participation au marché du travail*, n° 300.
- Esping-Andersen G. (1999) : « Regulations and Context. Reconsidering the Correlates of Unemployment » in *Why Deregulate Labor Markets?*, Oxford University Press, avril.
- Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie et de Travail (1997) : *La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi*, Rapport européen de recherche, Dublin.
- Guillemard A-M. (1993) : « Emploi, protection sociale et cycle de vie », *Sociologie du Travail*, n° 3, pp. 257-284.

- Guillemard A-M. (1994) : « Attitudes et opinions des entreprises à l'égard du vieillissement de la main d'œuvre » in *Vieillesse et emploi*, Salzberg et Guillemard (ed.), DARES, La Documentation Française, pp. 57-70.
- Guillemard A-M. et A. Walker (1996) : « Managing an Ageing Workforce in Britain and France », *The Geneva Papers on Risk and Insurance*, n° 81, pp. 478-501, octobre.
- Marchand O. et L. Salzberg (1996) : « La gestion des âges à la française », *Données Sociales de l'INSEE*, pp. 165-173.
- OCDE (1998) : *Préserver la prospérité dans une société vieillissante*, Paris.
- Supiot A. (1999) : *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Flammarion.

Annexe B

L'activité après 50 ans : évolutions récentes

Nicole Roth

INSEE, Division Études Sociales

Une inactivité de plus en plus précoce

Au cours des vingt dernières années, les relations entre âge et travail tout au long du cycle de vie ont connu des mutations importantes. Avec des entrées en activité de plus en plus tardives du fait de l'allongement de la période de formation, et des sorties de plus en plus précoces, la vie de travail s'est écourtée.

La baisse de l'activité aux âges élevés a été favorisée par l'abaissement de l'âge légal de la retraite dans le secteur privé en 1983, qui a permis à un plus grand nombre de personnes de liquider leur retraite à taux plein dès 60 ans contre 65 ans auparavant. Par ailleurs, cette baisse de l'activité a été permise par le développement des préretraites en France, à partir du milieu des années soixante-dix. Enfin, le chômage de fin de carrière s'est également accru, réduisant d'autant l'âge de cessation effective d'activité.

Ces différents dispositifs ont bénéficié d'un certain consensus tant du côté de l'offre que de la demande de travail. La baisse des taux d'activité des personnes âgées correspond à la fois aux aspirations des salariés à un retrait d'activité plus précoce et à la stratégie des employeurs, qui y ont trouvé le moyen de gérer leurs problèmes de sureffectifs et de remplacer des travailleurs vieillissants par des salariés plus jeunes, offrant de plus grandes capacités d'adaptation aux technologies nouvelles, et pour un coût salarial relativement moins élevé. Toutefois, ces dispositifs n'ont été rendus possibles que par l'action des pouvoirs publics et un effort financier important de la part de la collectivité.

En deux décennies, les taux d'activité des hommes au-delà de 50 ans ont ainsi baissé d'un tiers, passant de 50 % en 1976 à 34 % en 1998, du fait de l'allongement de la longévité et de la baisse des taux d'activité des quinquagénaires et des sexagénaires (tableau 1) : les taux d'activité des 50-54 ans sont restés quasiment inchangés sur cette période, légèrement supérieurs à 90 %, ils ont reculé d'un cinquième entre 55 et 59 ans (passant de 83 à 67 %). La baisse des taux d'activité est massive après 60 ans : entre 60 et 64 ans, l'activité a été divisée par un facteur supérieur à trois, ne touchant plus que 15 % des hommes, et, au-delà de 65 ans, l'activité est devenue très marginale (4 % entre 65 et 69 ans).

1. Taux d'activité des personnes de 50 ans ou plus (au sens du BIT)

	1976	1980	1985	1990	1995	1997	1998
Hommes	0,50	0,48	0,41	0,36	0,32	0,34	0,34
dont : 50-54 ans	0,94	0,93	0,91	0,90	0,91	0,92	0,92
55-59 ans	0,83	0,81	0,68	0,68	0,66	0,68	0,67
60-64 ans	0,52	0,48	0,31	0,23	0,17	0,16	0,16
65-69 ans	0,22	0,14	0,11	0,07	0,05	0,04	0,04
70 ans et plus	0,08	0,05	0,03	0,02	0,01	0,01	0,01
Femmes	0,24	0,24	0,22	0,21	0,21	0,22	0,23
dont : 50-54 ans	0,52	0,55	0,58	0,63	0,70	0,72	0,72
55-59 ans	0,45	0,48	0,43	0,45	0,49	0,50	0,50
60-64 ans	0,28	0,28	0,19	0,17	0,14	0,14	0,14
65-69 ans	0,11	0,07	0,05	0,04	0,03	0,02	0,02
70 ans et plus	0,03	0,02	0,01	0,01	—	—	—
Ensemble (50 ans et plus)	0,35	0,35	0,30	0,28	0,26	0,28	0,28

Sources : Enquêtes Emploi de 1976 à 1998, INSEE.

Pour les femmes, le taux d'activité global au-delà de 50 ans est remarquablement stable sur la période 1976-1998 (23 % en 1998). Toutefois cette stabilité résulte de deux effets inverses de forte amplitude. Les quinquagénaires, et notamment celles de la tranche d'âge 50-54 ans sont de plus en plus souvent actives : en 1998, trois quarts des femmes de 50 à 54 ans sont actives contre la moitié d'entre elles en 1976. Entre 55 et 59 ans, le taux d'activité des femmes progresse de cinq points (50 % en 1998 contre 45 % en 1976), alors qu'il recule de quinze points pour les hommes d'âge équivalent. Entre 60 et 64 ans, le taux d'activité des femmes (14 %) rejoint celui des hommes, l'incitation à poursuivre l'activité professionnelle jusqu'à 65 ans afin de bénéficier de retraites du régime général à taux plein étant plus forte pour les femmes que pour les hommes. Enfin, au-delà de 65 ans, l'activité devient quasiment inexistante.

Cette évolution des taux d'activité entre 1976 et 1998 reflète les changements intervenus en matière d'assurance-vieillesse et de préretraite. L'évolution du chômage en fin de carrière a également contribué sur cette période à faire baisser l'âge effectif de cessation d'activité. Alors qu'en 1976 les taux d'emploi étaient très proches des taux d'activité (avec un taux de chômage de 2 % pour les hommes et de 4 % pour les femmes de 50 ans et plus), ils tendent à s'en écarter notablement en 1998 (le taux de chômage avoisine les 9 % pour les hommes et atteint 10 % pour les femmes de 50 ans et plus). La baisse des taux d'emploi des quinquagénaires est donc encore plus marquée que celle des taux d'activité.

Évolution de l'emploi et de l'activité entre 1990 et 1998

Depuis 1990, l'emploi et le chômage des quinquagénaires ont connu des évolutions semblables à celles des actifs adultes (entre 25 et 49 ans) : croissance du chômage, développement du temps partiel « choisi » et du temps partiel « contraint » (on considère ici comme étant à temps partiel « contraint » les personnes qui travaillent à temps partiel, mais qui souhaiteraient travailler davantage et sont disponibles pour le faire ; les autres personnes travaillant à temps partiel sont classées à temps partiel « choisi »). Toutefois, et en faisant abstraction des écarts de niveaux entre les différentes classes d'âge, certaines différences apparaissent entre les actifs adultes et leurs aînés (graphique 1).

Pour les hommes, le chômage des adultes de 25 à 49 ans a plus augmenté depuis 1990 que celui des quinquagénaires, de même que le temps partiel contraint. Les hommes de 55 à 59 ans se distinguent des autres classes d'âge par une importance plus marquée du temps partiel non contraint. Cette préférence accrue pour le temps partiel que l'on constate ici au travers des taux d'activité observés est confirmée par d'autres sources. Ainsi, dans l'enquête complémentaire sur le temps de travail réalisée par l'INSEE en 1995, les hommes sont de plus en plus nombreux à déclarer souhaiter travailler à temps partiel au fur et à mesure que leur âge s'élève : 8 % des 25-49 ans, 14 % des 50-54 ans et 19 % des 55-59 ans qui sont à temps plein préféreraient travailler à temps partiel, avec une réduction correspondante de leur salaire mensuel.

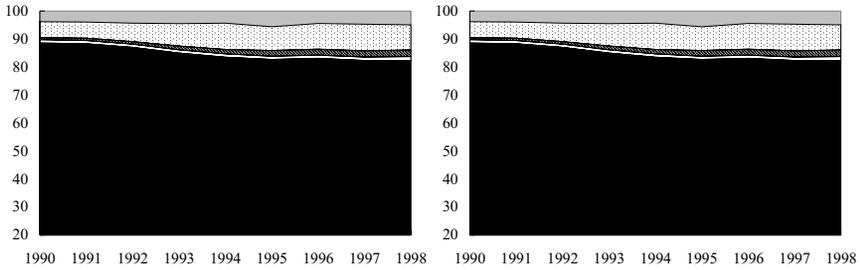
Pour les femmes, au contraire, cette proportion a plutôt tendance à décroître avec l'âge : 26 % des femmes d'âge adulte contre 22 % pour les quinquagénaires. Cette différenciation entre hommes et femmes renvoie en partie à la division des tâches au sein des couples et donc à des motivations différentes pour le choix du temps partiel : alors que pour les femmes le choix du temps partiel est plus souvent lié à la garde des enfants, pour les hommes, le choix du temps plein apparaît plutôt lié à la contrainte budgétaire du ménage et l'aspiration au temps libéré ne s'exprimerait que lorsque les besoins du ménage diminuent, avec l'extinction des charges d'éducation des enfants. Cette seconde motivation, valable également pour les fem-

1. Décomposition de l'emploi et de l'activité entre 1990 et 1998

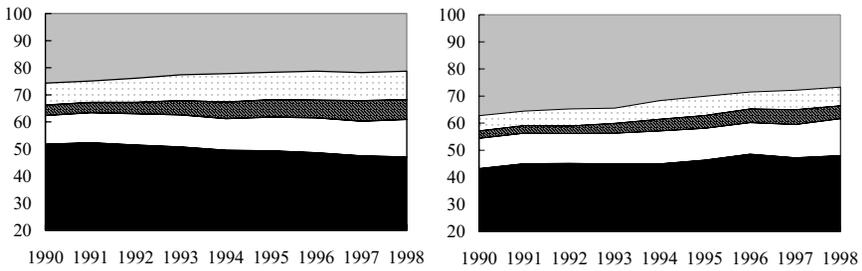
Hommes

Femmes

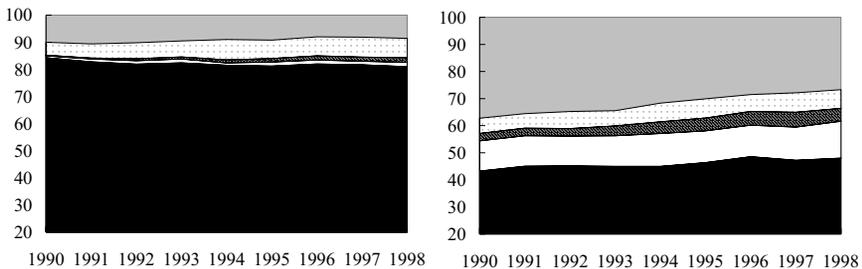
25 à 49 ans



50 à 54 ans



55 à 59 ans



■ Part emploi à temps plein □ Part emploi à temps partiel non contraint ▨ Part emploi à temps partiel contraint □ Part Chômage

Sources : Enquêtes Emploi de 1990 à 1998, INSEE.

mes, apparaît ainsi minoritaire par rapport à la première liée à la garde des enfants. En 1998, 44 % des personnes de 50 à 54 ans ont encore au moins un enfant de moins de 25 ans à charge, contre seulement 20 % des 55-59 ans. En 1990, ces proportions étaient respectivement de 50 % et 28 %.

Pour les femmes, l'importance du temps partiel choisi apparaît stable au fil du temps et d'amplitude comparable pour les différentes classes d'âge (autour de 10 points). Le temps partiel contraint augmente, quant à lui, fortement sur la décennie écoulée et ceci aux différents âges. L'emploi à temps plein évolue cependant différemment selon l'âge : pour les femmes adultes, le taux d'emploi à temps plein diminue légèrement au cours du temps, alors que pour les quinquagénaires, il est stable pour les 55-59 ans et en augmentation pour les 50-54 ans.

Les fins de carrière des générations âgées de 55 ans ou plus

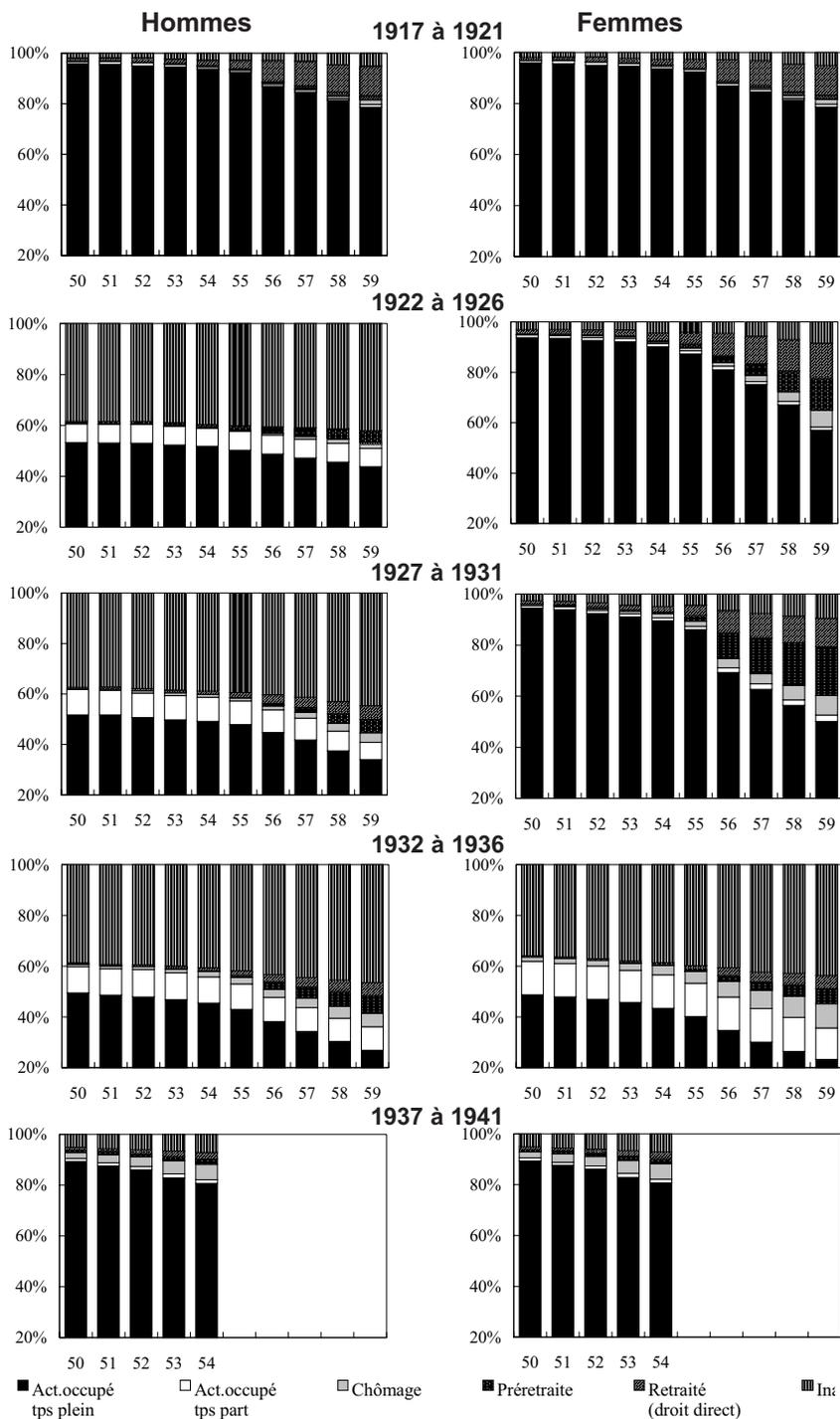
Ces évolutions appréciées jusqu'ici « en coupe » à partir des différentes enquêtes Emploi annuelles peuvent être précisées en termes de trajectoires individuelles, comparant les différentes générations entre elles. Cette analyse, réalisée à partir de l'enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de 1996, se fait sur des données rétrospectives, les personnes décrivant *a posteriori* leur calendrier de fin d'activité. Elle ne tient donc pas compte d'éventuels effets de mortalité différentielle. Le critère d'activité retenu ici renvoie à la définition du recensement, et non plus à la définition au sens du Bureau international du travail habituellement retenue dans les Enquêtes Emploi.

Les calendriers rétrospectifs retracent la situation principale des différentes générations nées entre 1917 et 1941, entre leur 50^e et leur 65^e anniversaire (seule la tranche 50-59 ans est représentée ici) (graphique 2).

Pour les hommes, au fur et à mesure du rajeunissement des générations, les situations de retraite précoce, essentiellement liées aux régimes spéciaux de retraite, apparaissent relativement stables. En revanche, les situations de chômage ou de préretraite se développent régulièrement à partir de la génération 1922-1926 (qui atteint 60 ans entre 1982 et 1986), alors qu'elles étaient rares auparavant. Ces situations de chômage ou de préretraite deviennent importantes après 56 ans. La préretraite a joué le plus massivement pour les générations 1927 à 1931 ; pour les générations plus jeunes, nées entre 1932 et 1936, son importance se contracte légèrement, mais la part du chômage augmente, réduisant au total la part des effectifs ayant un emploi.

De plus, par rapport à leurs aînés, les hommes des générations les plus récentes déclarent de plus en plus souvent être inactifs non retraités : pour les plus anciens, les taux d'inactivité déclarés entre 50 et 59 ans varient entre 2 et 5 %, alors qu'ils oscillent entre 5 et 11 % pour les hommes des générations 1932-1936. Ces différences peuvent tenir au caractère rétros-

2. Activité des générations 1917 à 1941 entre 50 et 59 ans



Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi, 1996.

pectif des calendriers, et au fait que les situations d'invalidité, impliquant une mortalité plus forte, étaient plus fréquentes dans les générations anciennes. Néanmoins, d'autres facteurs peuvent également expliquer cette croissance de l'inactivité : le développement des dispenses de recherche d'emploi, l'émergence de situations de départs « négociés » entre l'employeur et le salarié, amenant ce dernier à se considérer comme inactif, ou plus simplement, le fait que certaines situations d'invalidité ou de handicap conduisent plus souvent que dans le passé à une éviction du marché du travail.

À partir des générations nées en 1932 ou après (jusqu'en 1941), les situations de non-emploi se manifestent un peu plus tôt, avec une fréquence accrue du chômage entre 50 et 54 ans.

Pour les femmes, l'activité et l'emploi progressent, mais les profils des différentes générations semblent plus homogènes. Une partie importante de l'emploi se développe à temps partiel, dont la fréquence double entre les générations les plus anciennes et les plus récentes. À la différence des hommes, les femmes sont beaucoup moins concernées par les préretraites, qui ont majoritairement touché les secteurs d'activité à dominante masculine (sidérurgie, chantiers navals...). La baisse d'activité apparaît plus marquée après 55 ans, surtout pour les générations les plus jeunes, mais cette baisse est de moindre ampleur que celle des hommes.

Les emplois occupés par les quinquagénaires

Ces évolutions des taux d'activité ont eu des effets sur le poids des personnes de 50 ans ou plus dans l'emploi total. Toutefois, la baisse des taux d'activité après 50 ans a été plus faible que pour les jeunes de moins de 25 ans : pour ces derniers, le taux d'activité a été divisé par 1,6 entre 1982 et 1998, contre 1,2 pour les plus de 50 ans. Cet effet, combiné à un taux de chômage plus élevé pour les jeunes, a conduit à une baisse limitée du poids des personnes de 50 ans ou plus dans l'emploi total depuis 1982 (tableau 2). Le poids dans l'emploi total des 50 ans ou plus tend même à augmenter depuis 1990, notamment pour des raisons démographiques (arrivée à l'âge de 50 ans des premières générations du baby-boom).

2. Évolution de la structure de l'emploi 1982-1998

En %

	Moins de 25 ans	25-49 ans	50 ans et plus	Ensemb
1982	14,4	63,1	22,4	100,0
1990	11,0	69,8	19,2	100,0
1998	7,0	72,2	20,8	100,0

Sources : Enquêtes Emploi de 1982, 1990 et 1998, INSEE.

Depuis 1982, pour l'emploi total comme pour l'emploi des 50 ans ou plus, on assiste au déclin des catégories sociales non salariées (agriculteurs et artisans et commerçants) : celles-ci représentent 10 % de l'emploi total en 1998 contre 15 % en 1982. Pour les plus de 50 ans, ces proportions sont respectivement de 19 % en 1998 contre 29 % en 1982, soit environ le double aux deux dates.

Parmi les salariés, la diminution des taux d'activité aux âges élevés s'est traduite par une polarisation accrue des emplois occupés par les quinquagénaires vers des emplois plus qualifiés (tableau 3). Ainsi, dans un contexte de progression globale (9 % des effectifs salariés en 1982 sont des cadres, 13 % en 1998), les cadres âgés de 50 ans ou plus représentent 19 % des effectifs salariés de cette classe d'âge en 1998 contre seulement 12 % en 1982 : la sur-représentation des cadres aux âges élevés s'accroît donc entre les deux dates, passant de 1,3 en 1982 à 1,4 en 1998. Cette situation s'observe également pour les professions intermédiaires. À l'inverse pour les employés et surtout les ouvriers, leur sous-représentation parmi les 50 ans ou plus, s'amplifie sensiblement entre 1982 et 1998.

3. Évolution de la structure des emplois occupés (salariés) selon la catégorie socio-professionnelle

	<i>En %</i>				
	Ensemble	≤ 50 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64
1982					
• Cadres	8,8	11,9	10,8	12,5	14,
• Professions intermédiaires	21,8	20,7	20,8	21,1	19,
• Employés	31,0	30,7	28,8	30,7	35,
• Ouvriers	38,4	36,7	39,6	35,8	31,
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,
1990					
• Cadres	11,4	14,8	14,8	13,3	19,
• Professions intermédiaires	22,6	22,4	23,7	21,4	17,
• Employés	32,2	30,2	28,3	30,5	38,
• Ouvriers	33,8	32,6	33,2	34,8	25,
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,
1998					
• Cadres	13,4	19,3	17,9	20,6	25,
• Professions intermédiaires	23,3	24,2	25,4	23	18,
• Employés	33,0	30,4	30,3	29,5	36,
• Ouvriers	30,3	26,1	26,4	26,9	20,
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,

Sources : Enquêtes Emploi de 1982, 1990 et 1998, INSEE.

L'hétérogénéité des situations

La baisse tendancielle des taux d'activité aux âges élevés résulte en partie de déformations structurelles de la population active. En particulier, la baisse relative des catégories non salariées, les agriculteurs en premier lieu et dans une moindre mesure les artisans-commerçants qui traditionnellement partaient à la retraite à des âges plus élevés, conduit à une baisse des taux d'activité moyens.

Au sein des salariés, d'autres facteurs d'hétérogénéité sont à l'œuvre, en particulier entre les fonctionnaires et les salariés du secteur privé (on prend ici en compte le statut du dernier emploi occupé et non pas l'ensemble de la carrière). Pour les générations récentes (âgées de moins de 70 ans en 1996) et en se limitant aux retraités à cette date, les profils de fin de carrière sont très différents (tableau 4).

4. Trajectoires-types de fin de carrière

En %

	Hommes	Femmes	Ensemb
Uniquement emploi	38,3	28,7	34,1
Emploi + inactivité	7,2	13,6	10,0
Emploi + chômage	17,5	13,9	15,9
Emploi + préretraite	29,0	14,3	22,5
Inactivité	3,3	25,9	13,2
Autre ou non-réponse	4,7	3,6	4,3
Total	100,0	100,0	100,0

Champ : Retraités (de droit direct), anciens salariés du secteur privé, âgés de moins de 70 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de 1996, INSEE.

Les retraités anciens fonctionnaires très majoritaires à occuper un emploi juste avant de liquider leur retraite (80 % des hommes et 64 % des femmes, soit 72 % pour l'ensemble).

Par contre, une minorité des retraités anciens salariés du privé est passée sans solution de continuité de l'emploi à la retraite : 38 % des hommes, 29 % des femmes, soit 34 % pour l'ensemble. Ils sont nombreux à avoir été au chômage (16 %) ou en préretraite (22 %) tout en ayant occupé un emploi après leur 50^e anniversaire, auxquels il faut rajouter une partie des situations classées en « autres » (et qui ont été uniquement au chômage ou en préretraite à partir de 50 ans). Les situations d'inactivité complète après 50 ans concernent un quart des femmes retraitées de moins de 70 ans (celles-ci ayant néanmoins occupé un emploi antérieurement leur ouvrant des droits à une retraite de droit direct).

S'agissant de la catégorie sociale du dernier emploi occupé, on retrouve également des écarts très marqués entre les différentes catégories du secteur privé. Ainsi 28 % seulement des anciens ouvriers ont travaillé jusqu'à leur départ en retraite, contre 52 % des anciens cadres, toujours parmi les retraités de moins de 70 ans (tableau 5).

5. Trajectoires-types de fin de carrière, selon la catégorie socio-professionnelle

En %

	Cadres	Professions intermédiaires	Employés	Ouvrier
Uniquement emploi	52,9	39,4	35,1	28,0
Emploi + inactivité	6,1	7	12,6	10,4
Emploi + chômage	14,8	18,4	14,9	15,8
Emploi + préretraite	21,9	27,4	11,6	27,1
Inactivité	2,3	5,1	22,0	13,3
Autre ou non-réponse	2,0	2,7	3,8	5,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : Retraités (de droit direct), anciens salariés du secteur privé, âgés de moins de 70 ans.

Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de 1996, INSEE.

Ces résultats sont sensiblement identiques pour les retraités du secteur privé âgés de 70 à 74 ans en 1996. Ils ne se modifient sensiblement qu'au-delà de 75 ans, soit pour les générations antérieures à 1921. Pour cette classe d'âge, 54 % des retraités anciens salariés du secteur privé ont eu un emploi continu après 50 ans jusqu'à la liquidation de leur retraite.

Interrogés sur leur souhait de continuer à travailler au moment de la cessation de leur activité professionnelle, les réponses varient fortement en fonction du profil de fin de carrière (tableau 6). Ainsi, en se limitant aux retraités récents du secteur privé (de moins de 70 ans), ceux qui affirment le plus nettement qu'ils auraient souhaité prolonger leur activité professionnelle sont les anciens chômeurs, suivis de ceux qui ont été « inactifs » avant de bénéficier de leur retraite (cette réponse positive peut alors s'interpréter comme l'expression d'un regret d'avoir dû interrompre leur activité professionnelle en raison de leur état de santé ; elle peut également renvoyer à des situations d'« inactivité » proches du chômage). Par contre, les cessations d'activité au profit d'un système de préretraite semblent avoir été mieux ressenties : moins d'un tiers seulement des anciens préretraités déclarent qu'ils auraient souhaité continuer à travailler. Cette appréciation relativement positive des anciens préretraités est évidemment à mettre en relation avec les conditions d'indemnisation sensiblement plus favorables que celles octroyées en cas de chômage.

6. Souhait de poursuivre l'activité professionnelle, selon le profil de fin de carrière

	<i>En %</i>		
	Oui	Non	Non-répo
Hommes			
• Uniquement emploi	15,6	81,8	2,6
• Emploi + inactivité	51,0	41,9	7,1
• Emploi + chômage	61,1	37,1	1,8
• Emploi + préretraite	28,9	70,7	0,4
Femmes			
• Uniquement emploi	18,4	77,7	3,9
• Emploi + inactivité	39,9	60,1	0,0
• Emploi + chômage	63,6	31,9	4,5
• Emploi + préretraite	37,7	60,8	1,5

Champ : Retraités (de droit direct), anciens salariés du secteur privé, âgés de moins de 70 ans.

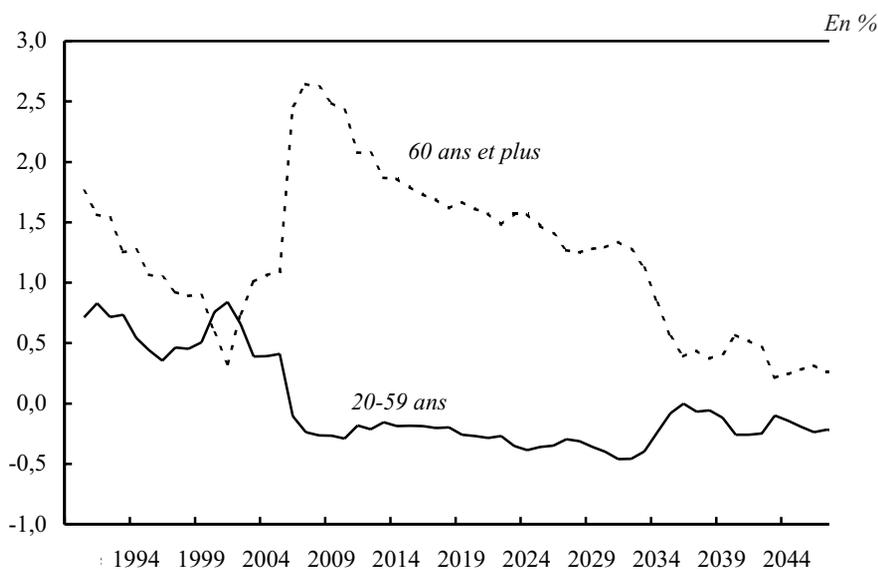
Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de 1996, INSEE.

Vers une remontée des taux d'activité aux âges élevés ?

La baisse des taux d'activité aux âges élevés a constitué en France un des moyens de lutter contre le chômage, notamment celui des jeunes. L'activité est désormais très faible après 60 ans, et est même l'une des plus faibles d'Europe entre 55 et 59 ans.

Compte tenu des évolutions démographiques et du vieillissement de la population (graphique 3), la question d'une remontée des taux d'activité aux âges élevés paraît cependant inéluctable, cette hypothèse constituant l'une des modalités pour relancer la croissance des actifs cotisants et freiner la dégradation du ratio actifs/retraités. Des questions se posent néanmoins sur les moyens à mettre en œuvre, tant du côté des régimes d'assurance-vieillesse que de la politique de l'emploi, et des incertitudes pèsent sur les effets de ces politiques sur les comportements à la fois du côté de l'offre et de la demande de travail. S'agissant des individus, quels seront les comportements futurs en matière d'entrée sur le marché du travail et de sortie d'activité, compte tenu des incitations des systèmes d'assurance-vieillesse ? S'agissant des employeurs, quels efforts de formation ou d'adaptation seront nécessaires, afin d'offrir des emplois adaptés aux travailleurs âgés ?

3. Taux d'accroissement annuel de la population âgée de 20 à 59 ans et des 60 ans et plus^(*)



Note : (*) Populations projetées, hypothèses centrales de l'INSEE.

Références bibliographiques

- Aventur F. (1994) : *La formation continue des salariés à partir de 45 ans, Emploi et vieillissement*, La Documentation Française, coll. Cahiers Travail et Emploi.
- Blanchet D. et P. Marioni (1996) : « L'activité après 55 ans : évolutions récentes et éléments de prospective », *Économie et Statistique*, n° 300.
- Caussat L. et N. Roth (1997) : « De l'emploi à la retraite : générations passées et futures », *Revue Française des Affaires Sociales*, n° hors série 'Le vieillissement comme processus'.
- Fermanian J.D., B. Galtier et S. Lagarde (1999) : « Réduction collective ou individuelle du temps de travail : que souhaitent les salariés ? », *Économie et Statistique*, n° 321-322.

Annexe C

Travail, vieillissement et cessation d'activité : approche ergonomique

Antoine Laville
Serge Volkoff

*Centre de Recherche et d'Étude sur l'Âge
et les Populations au Travail (CREAPT)*

La relance du débat social sur le financement des retraites met en question les modalités de la fin de la vie active, notamment au travers des propositions d'allongement de la durée de cotisation.

Nos compétences ne nous autorisent pas à prendre part à cette réflexion sur son volet financier. Mais nos thèmes de recherche et nos connaissances peuvent alimenter un point de vue, articulant la démographie de la population active et l'approche ergonomique du vieillissement au travail, autour de deux questions, liées entre elles.

Quelles politiques du travail, d'une part, quelles modalités de cessation d'activité, d'autre part, seraient les mieux à même de tenir compte des caractéristiques de la population concernée, de son état de santé et de son efficacité dans l'appareil de production ?

Cette annexe rassemble des éléments de réponse à cette double interrogation.

Rappel du contexte démographique

Vieillesse récente et vieillissement à venir

L'évolution de la structure d'âge de la population active, en France comme dans la plupart des pays industrialisés, a été caractérisée, depuis quelques années, par deux mouvements contradictoires⁽¹⁾.

(1) Schneider G. (1995) : « Problèmes et perspectives des travailleurs âgés dans une société vieillissante » in *Le travail dans le monde*, BIT.

D'une part, le vieillissement global de la population et l'âge plus tardif des entrées dans la vie active, tendent à renforcer la proportion des salariés d'âge moyen ou élevé, surtout celle des quadragénaires jusqu'à présent. D'autre part, les politiques en matière de cessation d'activité, menées notamment dans un but de réduction des effectifs, ont entraîné une baisse des taux d'activité aux âges les plus élevés, baisse constatée dans de nombreux pays. Les disparités internationales demeurent trop importantes, et l'on sait que la France présente un taux d'activité particulièrement faible pour les plus de 55 ans.

Selon les prévisions les plus plausibles, la baisse de la proportion de jeunes va se poursuivre. En revanche, compte tenu des incertitudes qui affectent aujourd'hui l'avenir des systèmes de protection sociale, la tendance à la baisse des âges de départ pourrait se ralentir, sinon s'inverser. On peut considérer comme prévisible :

- une progression de la part des 40-55 ans dans pratiquement tous les pays industrialisés, bien qu'à des dates et à des rythmes un peu différents d'un pays à l'autre, cette progression étant déjà en cours dans la plupart de ces pays ;
- au moins un maintien, et sans doute une progression, de la part des 55 ans et plus, pendant deux à trois décennies.

Une évolution à confronter aux caractéristiques du travail

Ces tendances globales s'accompagnent de fortes disparités selon les secteurs et selon les entreprises. La tendance au vieillissement est particulièrement nette dans l'industrie, mais le gonflement des tranches d'âge moyennes est sensible dans les services, notamment ceux qui ont beaucoup embauché dans les années soixante-dix, et trop peu depuis.

Vis-à-vis de certaines caractéristiques du travail, comme les horaires décalés, les fortes contraintes de rythme, ou encore l'adaptation à la modernisation technologique et le développement de la polyvalence, cette évolution démographique peut être à l'origine de tensions, comme le montrent les résultats d'enquêtes nationales⁽²⁾ ou européennes sur les conditions de travail.

Des mécanismes de sélection de la main d'œuvre, qui ont contribué à tenir une partie des salariés âgés à l'écart de certaines contraintes ou exigences du travail, deviennent plus délicats à mettre en œuvre si le poids démographique de ces tranches d'âge s'accroît.

(2) Molinié A-F. (1993) : « Évolution des contraintes de travail et sélection sur âge », *Performances Humaines et Techniques*, n° 62.

L'âge de fin de vie active et l'intérêt de l'entreprise

Quatre grands arguments

Les arguments justifiant l'intérêt des départs précoces pour les entreprises sont, pour l'essentiel, de quatre types :

- c'est une stratégie relativement consensuelle et indolore de gestion des sureffectifs ;
 - c'est une source d'économies sur le coût salarial, en raison du montant élevé des rémunérations liées à l'ancienneté, au regard d'une « productivité » individuelle qui serait, elle, plutôt en recul avec l'âge ;
 - c'est une prise en compte de la diminution des capacités physiques chez les salariés vieillissants et du nombre important d'inaptitudes chez les plus âgés ;
 - c'est une nécessité pour faire face à de nouvelles exigences cognitives du travail, aux nouveaux impératifs de qualité, aux réorganisations, aux modernisations techniques ou au renouvellement des missions, toutes formes de mutations vis-à-vis desquelles les plus âgés rencontreraient des difficultés spécifiques.

Questionner les critères d'évaluation

Les deux premiers arguments appellent peu de commentaires de notre part. On peut tout de même réitérer une interrogation, fréquente dans les réflexions des ergonomes, sur la portée et les limites des indicateurs qui président à la définition des « sureffectifs » ou de la « productivité ».

En l'occurrence, étant donné ce que nous savons des diversités liées à l'âge dans l'activité de travail, nous ne pensons pas que ces indicateurs évaluent correctement l'apport des salariés vieillissants. Il est peu probable qu'ils sachent tenir compte des spécificités de l'activité de travail chez des personnels expérimentés, spécificités que de nombreuses recherches ont maintenant mises en évidence (et sur lesquelles nous reviendrons) : stratégies de travail visant à anticiper et réguler les incidents pour fiabiliser le système de production et assurer la qualité, valorisation des acquis de l'expérience dans la construction des collectifs et la transmission des compétences, etc.

Déclins et expérience

Sur les troisième et quatrième arguments, les connaissances scientifiques sur le vieillissement au travail peuvent enrichir la réflexion. Cela amène à formuler différemment les enjeux de capacités physiques et cognitives, en renvoyant à l'idée de « marge de manœuvre », selon une approche que nous résumons ici⁽³⁾ :

(3) Marquié J-C., D. Paumes et S. Volkoff (1995) : *Le travail au fil de l'âge*, Éd. Octarès.

- les déclin éventuels de certaines fonctions, en lien avec l'avance en âge, ne sont ni généraux, ni brutaux, ni uniformes. Ils peuvent se trouver accélérés ou ralentis sous l'effet des conditions de travail vécues antérieurement. Ils peuvent aussi se trouver « révélés » par des conditions de travail perturbant la réalisation de la tâche ;

- les fonctions de base, déclinantes ou non, sont intégrées dans l'activité de travail. Et l'homme ou la femme au travail ne sont pas les spectateurs passifs du plus ou moins bon ajustement entre leur état fonctionnel et les exigences de leur tâche. Ils élaborent en permanence des compromis entre les objectifs de production, les compétences dont ils disposent et le souci de préserver leur santé autant que faire se peut. Ces compromis ne sont pas stables, le salarié les réaménage sans cesse pour tenir compte des changements techniques, des nouvelles organisations et de son propre état, lequel varie selon les moments de la journée (ou de la nuit) et se transforme avec l'âge ;

- au fil de la vie professionnelle, le salarié accumule à la fois une expérience des situations de travail et du fonctionnement de l'entreprise, et une connaissance de son propre fonctionnement dans ces situations. Il puise dans cette expérience et, dans cette connaissance de soi, des possibilités d'adapter ses actions, d'anticiper pour éviter les urgences, de rechercher des coopérations et des répartitions collectives du travail qui lui conviennent, voire de changer de poste ou de fonction ;

- mais (et c'est là que se dessine l'idée de « marge de manœuvre ») ces stratégies ne sont réalisables que si les conditions et l'organisation du travail, d'une part, la gestion des itinéraires professionnels et de la formation, d'autre part, les préservent ou les favorisent.

Une distribution des âges trop concentrée, et notamment un trop petit nombre de jeunes salariés, peuvent restreindre les marges de manœuvre que l'on vient d'évoquer (cette remarque vaut aussi, d'ailleurs, pour les embauches massives, de jeunes exclusivement, à une période donnée). Mais la responsabilité repose tout autant, et parfois davantage, sur la conception des moyens de travail et de l'organisation du travail, que sur la gestion des pyramides des âges.

L'intérêt de l'entreprise implique de penser ces deux registres de décision comme complémentaires, et non alternatifs. Dans certains cas, on constatera alors qu'un remodelage massif de la pyramide des âges ne s'impose pas, et qu'il peut de plus comporter de sérieux inconvénients, s'agissant notamment de la distribution des savoirs dans l'entreprise.

Âge de fin de vie active et aspirations des salariés

Des parcours très sollicitants

Parmi les facteurs de diversité interindividuelle que l'on a évoqués, la durée et le contenu de la vie professionnelle de chacun jouent un rôle es-

sentiel. Dans les générations concernées aujourd'hui par des possibilités de départ anticipé, plusieurs raisons expliquent que ces possibilités représentent un espoir pour une partie des salariés. Ces raisons ont à voir avec leur « parcours-travail ».

Parmi les quinquagénaires d'aujourd'hui, beaucoup ont commencé leur vie de travail dès l'adolescence – c'est d'ailleurs ce public que visent les aménagements actuellement projetés pour l'ARPE. Les plus âgés d'entre eux, après une enfance sous l'Occupation puis dans l'après-guerre, ont été d'emblée confrontés à des facteurs de pénibilité dans le travail : à la ferme, sur des bateaux de pêche, chez des artisans... Ils ont pu connaître ensuite (pour les hommes) un service militaire pendant la Guerre d'Algérie, puis (pour les hommes et les femmes) une exposition durable aux contraintes et nuisances du travail industriel au temps des « Trente glorieuses » : horaires longs, travail de nuit, efforts importants, bruit, chaleur, toxiques, risques d'accidents, etc. Certaines de ces contraintes ont pu s'atténuer ensuite, soit globalement, soit dans le parcours de chacun, au gré de sa mobilité ou de ses promotions. Mais d'autres sollicitations se sont renforcées, du fait des contraintes d'urgence dans le travail ou de brusques mutations technologiques. Elles ont mis à mal des compromis individuels élaborés à la longue. Elles se sont parfois accompagnées du sentiment que le goût du travail bien fait n'est plus une valeur prisée dans l'entreprise.

Le souhait de partir

Au terme d'un tel parcours, on comprend que l'idée du repos bien gagné se fasse jour avant 60 ans. Ce d'autant plus que la forte élévation de l'espérance de vie dans toutes les catégories socioprofessionnelles (même si les disparités se maintiennent, voire progressent⁽⁴⁾) est perçue à présent comme un progrès légitime dont chacun doit bénéficier. Or les salariés ayant eu un parcours « pénalisant » comme celui que l'on vient de décrire, ont raison de s'inquiéter de leur nombre d'années en bonne santé après la retraite. Pour peu que, par ailleurs, eux-mêmes ou leurs collègues aient des enfants au chômage, l'idée de « laisser la place aux jeunes » s'impose largement.

Il serait absurde d'opposer des arguments d'expert à une aspiration ainsi consolidée. Des résultats de recherches (issues de l'enquête ESTEV, par exemple⁽⁵⁾) et notre propre expérience confirment l'opportunité d'un allègement de la charge de travail pour une partie des salariés âgés. Or le départ anticipé est une forme allégée qui peut avoir sa légitimité, surtout si d'autres solutions paraissent exclues, ou n'ont qu'une portée limitée, ou viendraient trop tard.

(4) Desplanques G. (1991) : « Les cadres vivent plus vieux », *INSEE Première*, n° 158.

(5) Derriennic F., A. Touranchet A. et S. Volkoff (1996) : *Âge, travail, santé. Études sur les salariés âgés de 37 à 52 ans*, Éditions de l'INSERM.

Mais cette dernière remarque mérite d'être soulignée. Car les multiples déterminants de l'aspiration à un départ précoce, tels qu'on les a énumérés, désignent autant de cibles pour des actions préventives.

Pourrait-on, ou aurait-on pu (et donc : devrait-on, à l'avenir) veiller à restreindre les facteurs d'usure dans le travail, mieux répartir les efforts, élargir pour chacun l'espace de construction de sa propre santé, mieux préparer les changements et respecter davantage les composantes essentielles de l'identité professionnelle ? Ou bien considérera-t-on, d'une part, que le raccourcissement de la durée de vie active (s'il persiste) dispense d'un bilan et d'une réflexion anticipatrice dans les autres domaines et, d'autre part, que son allongement (s'il survient) se fera au prix de compromis pénibles que les salariés doivent « prendre sur eux » ?

Quel point de vue sur le vieillissement, le travail et le départ en retraite ?

Les effets du vieillissement sont très variables

Le vieillissement est un processus de changement⁽⁶⁾ continu et discontinu. Il débute dès la naissance et se poursuit pendant et après la période de vie active. Ce n'est pas un état mais une évolution, et l'état à un âge donné est le résultat du passé.

Pendant la vie active, les processus de changement associent, comme on l'a dit, une diminution de certaines capacités fonctionnelles mises en jeu dans le travail (capacités d'effort physique, de discrimination sensorielle, de régulation du sommeil et des alternances veille-sommeil, de mémoire à court terme...) et l'acquisition expérience (réflexions tirées du « vécu » d'événements, de situations) et de compétences (habileté, savoir et savoir-faire...).

Ces processus de changement sont sous forte influence de caractéristiques de la vie de travail et de la vie hors travail⁽⁷⁾. Aussi la diversité des états fonctionnels à un âge chronologique donné est grande, et elle est la règle.

Le travail, son contenu et les conditions dans lesquelles il est réalisé, expliquent une part des différences d'espérance de vie en bonne santé, de morbidité et de mortalité retrouvées dans la population. Les conditions de travail participent également à l'accroissement plus ou moins important de l'expérience et des compétences.

Un ouvrier ayant eu une scolarisation et une formation professionnelle réduites et qui, de ce fait, aura occupé des emplois peu qualifiés et subi des

(6) Laville A. (1989) : « Vieillesse et travail » in *Le travail humain*, tome 52, n° 1.

(7) Laville A. et S. Volkoff (1997) : « Elderly Workers » in *Encyclopaedia of Occupational Health and Safety*, BIT, vol. 1, part. 4.

conditions de travail sévères, sera en fin de vie active atteint de déficiences fonctionnelles et n'aura acquis qu'une expérience et des compétences limitées. Aussi, d'une part, il aura des difficultés à se maintenir dans son emploi, d'autre part, sa mobilité vers d'autres emplois sera réduite.

À l'inverse, un cadre ayant eu une scolarisation et une formation professionnelle (initiale et continue) longues, ayant occupé diverses fonctions dans le système de production, sera en meilleure santé et aura acquis une expérience et des compétences favorisant le maintien dans son emploi ou sa mobilité professionnelle.

Pour les générations actuelles en fin de vie active, l'âge et les modalités de cessation d'activité devraient être différenciés en fonction de critères en rapport avec le parcours des situations de travail au cours de leur vie professionnelle (durée, contenu et conditions de travail).

En particulier, des priorités devraient être accordées à ceux qui ont été longtemps exposés à des risques de maladie professionnelle ou à des conditions de travail « usantes » (horaires de nuit par exemple), ou encore à ceux qui souffrent de séquelles d'accidents.

Les possibilités de retraite progressive

La remarque qui précède vaut pour les modalités de départs en retraite, mais aussi pour d'autres dispositifs : temps partiel progressif et/ou droit à un changement d'emploi correspondant à son état fonctionnel, à son expérience et ses compétences (formation des jeunes, fonction d'expertise ou poste dit « doux » mais non disqualifié).

S'agissant du temps partiel progressif, il peut être par lui-même, sous certaines conditions (notamment une bonne maîtrise de « l'intensité » du travail) un facteur de diminution de la pénibilité, de raréfaction des situations les plus pénalisantes (heures de nuit par exemple), et d'amélioration des possibilités de repos. Il peut aussi permettre une réflexion sur l'organisation du travail et la répartition des tâches, en redonnant à cette occasion un statut valorisant aux compétences des plus âgés, qui dès lors n'apparaissent plus comme une « charge » pour leurs collègues ou pour l'encadrement.

La recherche de modalités adaptables, à moyen et long termes

Pour les générations qui suivent, en général plus scolarisées et formées professionnellement, entrées plus tardivement dans la vie active, ayant connu une mobilité plus grande et ayant vécu des transformations technologiques tout au long de leur parcours, ces modalités devraient persister mais avec des ajustements tenant compte des changements de ces générations, des changements du travail et de ses conditions de réalisation, et des évolutions du temps de la vie active (par exemple, alternance de travail à temps complet, à temps partiel, de congés prolongés pour convenance personnelle ou pour formation...).

Ces évolutions, qui ne sont pas toutes prévisibles, conduisent à ne pas rigidifier sur une longue période les modalités de cessation d'activité.

Par ailleurs, les salariés étant ceux qui connaissent précisément leur passé dans le travail et ses résultats sur leur état fonctionnel, devraient pouvoir participer à un choix personnel de ces modalités dans le cadre d'une réglementation générale. On peut donc formuler quelques souhaits quant aux formes de préparation et de concertation que ces principes impliquent.

Le principal serait de donner du temps à cette réflexion. Si chacun, salarié candidat à un aménagement de ses dernières années de vie active, décideur ou représentant des salariés, perçoit que l'entreprise s'est donné les moyens d'un examen approfondi des problèmes soulevés, la conciliation entre les aspirations individuelles, la négociation collective et les politiques publiques, apparaîtra possible.

On connaît les conditions de succès de ces concertations anticipatrices : une élucidation précise des enjeux, un choix pertinent des acteurs sollicités (du côté notamment de la médecine du travail, des CHS-CT, de l'encadrement de proximité, tous acteurs trop rarement sollicités sur ces sujets), une information complète de chacun, un calendrier sans échéances précipitées, etc.

Engagée sur de telles bases, la réflexion collective a toutes chances d'aborder les questions évoquées au début de cette annexe, et donc d'englober les modalités de fin de vie active dans une prospective plus large sur la conception des moyens de travail et la gestion des parcours professionnels. C'est précisément à cette réflexion élargie qu'il nous semble important de parvenir.

Annexe D

Les atouts des salariés âgés : approche gérontologique

Gérard Cornet

*Gérontologue, coordinateur professionnel du diplôme universitaire
'Ingénierie du Vieillissement', IUP Ville et Santé, Université Paris XIII*

Quels atouts les salariés âgés offrent-ils pour leur maintien en activité dans le cadre d'un système de retraite progressive choisie au lieu du consensus actuel en faveur d'une préretraite ou d'une retraite totale précoce ?

Notre analyse partira des constats suivants :

- le vieillissement démographique et l'effet de ciseau prévisible avant la fin de la décennie sur la force de travail disponible vont créer une situation paradoxale et conflictuelle : nécessité de prolonger la vie professionnelle des aînés, mais risque aggravé, particulièrement en France, d'un chômage massif et d'une précarité de l'emploi qui se reportera sur les salariés âgés ;
- la transformation du travail : ce sont les capacités d'adaptation aux nouvelles technologies et aux changements qui vont, dans une économie de services, conditionner l'accès à l'emploi et la croissance ;
- en fin de carrière et après la cinquantaine la plupart des salariés sont déjà écartés des postes de travaux pénibles exigeant de la force physique et de la vitesse d'exécution ;
- les principaux arguments invoqués contre le maintien dans l'emploi des salariés âgés, outre le coût plus élevé de leur salaires, sont leur manque d'aptitude à utiliser les nouvelles technologies, leur mauvaise adaptabilité aux changements et le faible retour sur investissement à escompter des formations.

C'est ainsi que, par exemple, France Télécom, confrontée aux changements technologiques et à un nouvel environnement concurrentiel, prévoit une mise en préretraite massive de plus de 20 000 salariés de plus de 55 ans, affectant toutes les catégories d'emplois.

Dès lors, la première question posée au gérontologue pour prolonger la durée de vie professionnelle, même aménagée, bien au-delà des pratiques actuelles, est celle de l'évolution des capacités cognitives et de la performance des salariés âgés.

Y-a-t-il donc des seuils justifiant des mesures d'âges ? La relation entre âge, capacités cognitives et performance, et âge et usage des nouvelles technologies d'information et de communication au travail, âge et adaptabilité aux changements, est-elle réellement négative ? S'agit-il d'une évolution due au vieillissement de l'individu ou aux effets de génération, ? d'une réaction aux mutations rapides du travail ? d'un effet induit par son environnement ? ou d'une représentation sociale de l'âge ?

Quels sont les changements à promouvoir, notamment dans la gestion des ressources humaines et la formation, pour permettre de compenser les déficiences observées ?

Comment modifier le comportement des acteurs, salariés et entreprises par rapport à l'image de l'âge et de la retraite, donc l'environnement psychologique, économique et social des travailleurs vieillissants ?

Sans une mise en évidence des bénéfices tangibles à escompter d'un maintien partiel et prolongé de l'activité professionnelle, il serait vain d'espérer lever les freins existants pour passer, avec une approche positive de l'âge, d'une « retraite couperet » à un système souple, choisi et négocié entre les parties, de retraite progressive.

Il n'y aurait alors d'autre solution que celle d'un cadre contraignant, avec tous les risques correspondants.

Notre approche « gérontechnologique » se concentrera sur trois points :

- changements cognitifs et performances par rapport aux nouvelles technologies ;
- comportement des acteurs : intérêt et limites des expériences de retraite progressive ;
- motivations à susciter et changements à promouvoir.

Changements cognitifs et performances par rapport aux nouvelles technologies

L'analyse de l'évolution des performances cognitives en fonction de l'âge montre que celles-ci sont faiblement affectées jusqu'à un âge avancé, hors cas de pathologie.

D'autres recherches, menées en France, dans les pays anglo-saxons et au Japon, indiquent que les différences en performance et en productivité sont plus grandes entre individus qu'entre groupes d'âge (rappelons que le vieillissement est d'abord un phénomène individuel).

Les études ergonomiques mettent en évidence l'importance du facteur temps dans l'adaptation des aînés aux nouvelles technologies dans deux types de situations :

- complexité des informations créant une surcharge mentale ;
- situation nouvelle sans possibilité de référence aux pratiques habituelles.

Il faut plus de temps aux personnes vieillissantes pour traiter des questions complexes et plus de temps pour mémoriser et assimiler de nouvelles procédures qui vont remplacer les routines acquises.

Ces études de laboratoire ne sont cependant pas de bons indicateurs pour l'évaluation de la performance globale en situation de travail, dans laquelle l'individu vieillissant compense ces diminutions fonctionnelles par les habiletés acquises et l'expérience accumulée.

Si l'individu dispose d'une marge de manœuvre satisfaisante pour organiser ces compensations, éviter une surcharge mentale, prendre ses repères, encoder correctement et mémoriser l'information à traiter et la procédure à suivre, les études de cas montrent même, que l'expérience aidant, la performance globale des aînés peut être qualitativement supérieure à celle des jeunes, quelle que soit la complexité des tâches.

L'âge en soi, n'est donc pas, sauf exception d'urgence dans des situations inédites et de stress temporel, un facteur discriminant de performance dans l'utilisation des nouvelles technologies, et il n'y a pas au niveau des performances cognitives, de seuil d'âge significatif justifiant la mise à l'écart des salariés.

Cette affirmation reste-t-elle validée au-delà de la soixantaine ?

En l'absence d'études sur les plus de 60 ans en situation de travail (et pour cause), on observera l'intérêt des professionnels indépendants âgés pour l'apprentissage des nouvelles technologies de l'information et d'une partie des jeunes générations de retraités ou préretraités, dont beaucoup de femmes, supposées moins concernées par les nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), dans des stages de formation à Internet, pour constater que l'âge n'est pas, en tant que tel, le facteur discriminant d'inadaptation.

Il s'agit plutôt d'un effet générationnel, combiné à des facteurs technologiques et psychologiques liés à l'environnement, à l'absence de motivation personnelle et au comportement global négatif des acteurs.

L'évolution rapide des techniques et des métiers, invoquée comme facteur de déqualification des salariés âgés, crée un écart culturel entre les générations, que l'élévation du niveau de formation initiale des générations montantes et leur plus grande familiarité avec les nouvelles technologies de l'information devraient progressivement réduire.

Mais, d'une part, il existe une proportion très élevée d'adultes présentant une insuffisance de formation initiale (38 % des 45-54 ans et 58 % des 55-64 ans n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire, cf. rapport du secrétariat d'État à la Formation professionnelle, 1999) et, d'autre part, rien ne garantit, qu'en l'absence d'une formation adaptée et efficace tout au long de la vie professionnelle, l'écart ne se creuse pas davantage, compte tenu de l'accélération des changements.

Il s'agit donc d'un problème récurrent d'obsolescence des qualifications concernant une large partie de la pyramide des âges des actifs, et non d'un problème limité aux fins de carrière.

Les difficultés liées aux postes de travail et à son environnement, sont, outre la pression temporelle précitée, l'insuffisante ergonomie des interfaces informatiques homme/machine, la crainte et la dramatisation des erreurs de manipulation de systèmes peu familiers, la peur d'être mis en échec et déstabilisé dans l'équilibre quotidien construit au fil de l'acquisition des compétences (un phénomène psychologique analogue à celui du problème des chutes chez les personnes âgées), la non-reconnaissance et l'insuffisante utilisation du savoir-faire existant, mal transposé ou non utilisé dans le brusque passage aux nouveaux systèmes.

Ces craintes ne sont pas sans fondement. Elles expliquent une tendance à l'anticipation négative du changement quand celui-ci ne permet pas une vision rassurante des bénéfices tangibles à en attendre pour l'exécution immédiate des tâches et l'emploi futur dans l'entreprise. Devant un horizon fermé, l'attitude psychologique du vieillissement est la crispation sur le statu quo et le repli vers le passé.

On mesure donc combien la création d'un environnement favorable dans la situation de travail et dans l'entreprise compte dans la réussite d'une adaptation aux changements technologiques.

Il est alors évident que la mise en place intelligente d'un système de retraite progressive choisie peut aider à créer un tel environnement. En offrant un horizon temporel durable pour l'activité, elle permet les transitions vers de nouvelles tâches et de nouveaux centres d'intérêt, elle réduit le stress, augmente les possibilités de récupération, en diminuant le risque de dépression imputable à une coupure brutale non souhaitée ni préparée avec le milieu professionnel et elle libère du temps pour la formation.

Le comportement des acteurs : intérêt et limites des expériences de retraite progressive

Le quasi-pacte social qui a prévalu jusqu'ici repose sur une convergence d'intérêts entre la logique financière de gestion des entreprises incitant à réduire la masse salariale et la préférence logique des salariés et des syndicats pour une sortie précoce protégée, avec des compensations, par rapport au maintien en activité dans des conditions peu valorisantes ou au risque de licenciement.

Dans ces conditions, la préretraite totale apparaît plutôt comme une libération anticipée du stress et des contraintes du travail, la retraite est idéalisée dès l'approche de la cinquantaine et la poursuite de l'activité dévalorisée. La cessation anticipée d'activité, banalisée, fait l'objet d'une forte demande sociale.

Les excès de telles pratiques ont amené une réforme du dispositif des préretraites et incité des entreprises grandes ou moyennes à utiliser le régime de préretraite progressive (PRP) pour les plus de 55 ans.

La dernière étude de la Direction régionale du travail, le l'Emploi et de la Formation professionnelle (DRTEFP) Rhône-Alpes sur l'expérimentation de ce dispositif volontaire et négocié, menée par une sélection d'entreprises « dans un contexte offensif de modernisation », montre que l'intérêt des entreprises réside dans la possibilité de retrouver une flexibilité d'embauche pour recruter des personnes mieux formées et rééquilibrer leur pyramide des âges, et celui des salariés, d'organiser leur départ « faute de mieux », quand ils se sentent incapables de s'adapter aux changements de technologies et d'organisation et quand les conditions financières restent acceptables.

Par rapport à l'adaptation aux nouvelles technologies et au changement des travailleurs vieillissants, cette étude constate des attitudes ambivalentes.

Pour les entreprises

- la PRP permet « d'injecter du sang neuf », de se débarrasser sans heurt des compétences obsolètes, de promouvoir une nouvelle organisation du travail en décloisonnant les tâches et d'organiser la flexibilité interne et le temps partiel face à une activité de plus en plus imprévisible ;

- mais, d'autre part, ce dispositif ne paraît pas adapté aux cadres ; il ne serait pas accepté s'il permettait le départ massif des personnes occupant des postes clés, et il n'est pas utilisable pour organiser la transmission des compétences techniques en phase de changement, où les salariés anciens sont les plus mal placés pour former des remplaçants (échec du tutorat) et transmettre sélectivement les seules compétences jugées pertinentes ; les anciens, qui conservent plutôt leur poste, sont donc rarement utilisés pour former les jeunes.

Pour les salariés

- le côté positif tient au soulagement par rapport aux cadences et aux nouvelles contraintes du changement de métier (apprentissage de l'ordinateur, travail sur écran, multitâches...), génératrices de ras le bol, une meilleure récupération de la fatigue et du stress – qui se traduit par une diminution de moitié des inaptitudes médicales – une meilleure efficacité et la possibilité d'un transfert vers d'autres activités hors travail ;

- le côté négatif, pour ceux qui n'ont pas réussi à s'adapter aux changements du métier ou refusent d'en faire l'effort et choisissent de « partir en PRP », est la peur du sale boulot, d'être mis à l'écart, « de faire partie des vieux » ; il en résulte un désinvestissement dans le travail.

Bref, ces pratiques de la PRP, qui créent finalement peu d'emplois, restent encore fondamentalement, malgré leurs avancées, des pratiques d'exclusion des salariés âgés et non des pratiques de valorisation compatibles avec les exigences du futur.

Ce constat reste aussi globalement valable pour les modèles nordiques, bien que les pratiques de formation des travailleurs âgés et les traditions de travail à temps partiel créent des conditions beaucoup plus favorables au maintien en activité. L'exemple fortement incitatif du Japon relève, lui, d'une autre culture.

Motivations et changements à susciter : une évolution radicale à promouvoir

L'arrivée des générations nombreuses du baby-boom dans les tranches d'âge de la cinquantaine et la structure par âge « en as de pique » des grandes entreprises montrent qu'un dispositif de retraite progressive choisie doit s'intégrer dans une nouvelle gestion des ressources humaines et « un système économique » qui « devra réapprendre à produire avec ces salariés que l'on appelle les travailleurs âgés ».

Il s'agit donc d'un changement radical à opérer, tant par rapport aux idées reçues sur le vieillissement et les aptitudes, que par rapport aux pratiques établies, aussi bien dans les entreprises, les syndicats, les instances de l'État, que chez les individus eux-mêmes.

La PRP doit s'inscrire dans la durée pour ne pas être assimilée à une simple alternative au licenciement et permettre à l'entreprise et au salarié de construire ensemble un projet valorisant. Une période de trois ans (*cf.* Crédit Agricole) semble, *a priori* beaucoup trop courte pour atteindre un tel objectif, et cinq ans (*cf.* la cryotechnologie), à dix ans ; paraît plus adaptée, avec comme en Suède, une flexibilité généralisée de l'âge de la retraite.

Elle doit donner du « grain à moudre » à chacun des acteurs en levant l'hypothèque financière : sa neutralité vis-à-vis de la cessation totale d'activité est un minimum indispensable, non seulement par rapport aux droits à la retraite,

mais, comme le montre le rapport précité de la DRTEFP, aux primes et avantages, car la perte de revenu peut, selon les situations, être dissuasive.

Il ne suffit pas d'avoir la possibilité de rester à temps partiel dans l'entreprise, faut-il encore en avoir envie et que l'organisation du travail le permette.

Le changement d'attitude du management implique :

- une réévaluation de l'employabilité et de la performance globale du personnel âgé, avec une meilleure analyse de son potentiel, de ses apports en compétences, stabilité dans le travail, cohésion de l'entreprise et sécurisation, qui restent loin des préoccupations quotidiennes des dirigeants ;

- une révision motivante des politiques de formation axée sur l'acquisition de ce que Marquié appelle la « flexpertise », avec un temps de formation et un accompagnement suffisants pour atteindre les objectifs de performance et d'acquisition de nouvelles compétences technologiques ;

- la réforme de la formation continue, nécessaire pour qu'elle facilite une meilleure pratique de la gestion des âges, doit cependant éviter de recréer un effet de ghetto « étiquetant » les salariés âgés comme une catégorie à part, mais simplement « permettre à chacun de réaliser son potentiel sans être désavantagé par son âge » (Walker, 1997) ; le droit à la formation tout au long de la vie professionnelle doit également devenir effectif et porteur « d'employabilité » et de compétitivité également après 50 ans et jusqu'en fin de carrière, en prenant acte que cette notion perd son sens traditionnel de continuité, puisqu'en moyenne, « un employé sur cinq change déjà d'emploi tous les cinq ans » (secrétariat d'État à la Formation professionnelle, 1999) ;

- une image positive du parcours des âges dans toute l'entreprise, à commencer par le sommet, ce qui suppose une évolution des dirigeants, eux-mêmes confrontés au refus psychologique de leur propre vieillissement, vers une gestion plus prévoyante et plus équilibrée de la structure des âges par rapport au « jeunisme » ambiant ;

- une image positive du travail à temps partiel appliqué au personnel âgé dans l'organisation de l'entreprise, lequel ne doit pas se concevoir juste comme une sortie plus ou moins accélérée, mais comme une mise en œuvre d'une nouvelle flexibilité du travail répondant aux sollicitations du marché ;

- un allègement incitatif des charges sociales, avec une simplification des dispositifs.

La formation à l'encadrement d'activités d'utilité sociale ou plus généralement d'économie sociale, en prolongement de l'activité professionnelle à temps partiel, mérite également une réflexion particulière pour le salarié comme pour l'entreprise, bien avant la fin de carrière (*cf.* réflexions du Groupe de veille des défis de l'âge).

De même l'externalisation des tâches appelle une réflexion nouvelle et des dispositifs incitatifs permettant de concilier retraite progressive et facilités pour la création d'entreprises.

Conclusions

Contrairement aux idées reçues, il n'existe pas, d'un point de vue gérontologique, d'inadaptabilité proprement dite aux nouvelles technologies en fonction de l'âge.

Les résistances aux changements constatées dans l'organisation du travail et la préférence pour une cessation totale précoce de l'activité, résultent essentiellement d'une construction sociale démotivante.

L'expérience montre que des stratégies adéquates de formation et de motivation, et la création d'un environnement favorable, sont indispensables pour lever les freins psychologiques et sociaux très puissants qui s'opposent au maintien et à la bonne insertion des personnes vieillissantes dans l'activité économique.

La retraite progressive choisie, combinée à l'organisation du temps partiel, apporte une solution compatible avec une optimisation de la masse salariale et de la flexibilité des entreprises, dans une meilleure gestion à moyen terme des ressources humaines.

Elle peut offrir, sous condition de valorisation équitable du statut, une réponse aux aspirations des salariés âgés pour une meilleure transition vers la retraite.

Compte tenu des pratiques existantes, c'est un champ de négociation collective à impulser vigoureusement par une politique coordonnée de l'État.

La négociation sociale en cours sur l'aménagement du travail et la reprise de la croissance, créent une opportunité pour donner à PRP une autre dimension que celle d'un nouveau dispositif de sortie de l'emploi des salariés âgés, moins coûteux que les précédents, pour en faire l'un des instruments d'une nouvelle croissance aux bénéfices partagés.

Références bibliographiques

- Bouma Herman et Graafmans Jan A.M. (1992) : *Gerontechnology*, IOS Press.
- Coomans Géry (1998) : « Perspectives démographiques et marchés régionaux du travail dans l'Union européenne. Horizon 2015 » in *L'emploi en Europe à l'horizon 2015*.
- Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle 'Rhône-Alpes' (1998) : *La préretraite progressive*.
- Futuribles (1998) : *Revue de septembre*.
- Gaullier Xavier (1998) : « Travail, formation, retraite : mutation des âges et recherche de solidarité », *Esprit*, octobre.
- Marklund Inger (1998) : « La réforme partielle des pensions avec instauration de la flexibilité de l'âge de la retraite », *Table ronde de l'Association internationale de Sécurité sociale*.
- Marquié Jean-Claude, Dominique Paumes et Serge Volkoff (1995) : *Le travail au fil de l'âge*, Éd. Octares, Toulouse.
- Retraite, Emploi et Société (1998) : *Revue n° 85*.
- Revue du Marché commun et de L'Union européenne (1998) : *Revue de mars*.
- Sandeman Paul (1999) : « La formation professionnelle continue. Bilan et perspectives », *Problèmes Politiques et Sociaux*, La Documentation Française, n° 819, avril.
- Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation Professionnelle (1999) : *Diagnostics, défis et enjeux*.
- Walker Alan (1997) : « La lutte contre les barrières de l'âge dans l'emploi », *Fondation Européenne pour l'Amélioration des Conditions de Vie du Travail*.
- War Peter (1996) : « Psychology at Work », chapitre 11 in *Younger and Older Workers*, Penguin.
- War Peter (1998) : « Career Planning and Employment of Older Workers », *Eurowork Age*, Driekant-Netherlands.

Les dispositifs de cessation anticipée d'activité : aspects institutionnels et juridiques

E. Temps partiel et fin de carrière : un bilan des dispositifs <i>Bénédicte Galtier</i>	175
F. Les instruments juridiques favorisant l'institutionnalisation de la préretraite	193
<i>Jacques Barthélémy</i>	

Annexe E

Temps partiel et fin de carrière : un bilan des dispositifs

Bénédicte Galtier

CSERC

Il existe actuellement toute une panoplie de mesures de cessation complète et anticipée d'activité : conventions d'ASFNE (Allocation spéciale du fonds national de l'emploi), ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi), CFA (Congé de fin d'activité), ACA (Allocation chômeurs âgés), etc. Or, ces mesures vont à l'encontre des recommandations émises par une analyse prospective récente du système de retraite préconisant un recul de l'âge de sortie d'activité (*cf.* Charpin, 1999). D'autres dispositifs sont cependant disponibles, qui aménagent la fin de carrière des salariés autrement que par une éviction totale, précoce ou à terme, du marché du travail et qui introduisent une certaine différenciation des sorties d'activité en fonction des trajectoires professionnelles des salariés. Il s'agit de quatre formules de temps partiel ouvertes aux salariés en fin de carrière : le temps partiel « de droit commun », la préretraite progressive, la cessation progressive d'activité et la retraite progressive. À l'heure des débats sur l'avenir des systèmes de retraite, l'objet de cette annexe est de dresser un bilan quantitatif et qualitatif des régimes de temps partiel pour les salariés âgés.

Dans une première partie, nous mettrons en lumière les logiques qui sous-tendent les quatre dispositifs. Nous les exposerons dans un ordre qui suit la carrière de l'individu : tout d'abord le temps partiel, qui n'est assorti d'aucune condition d'âge, puis la préretraite progressive et la cessation progressive d'activité destinées spécifiquement à des salariés d'au moins 55 ans, enfin la retraite progressive accessible à partir de 60 ans. La seconde partie sera l'occasion d'apprécier le succès des différents dispositifs.

Les logiques des différents dispositifs

En vue de comparer les dispositifs, il convient d'en rappeler brièvement les modalités de fonctionnement : conditions permettant d'y accéder, montant des ressources garanties et régime social et fiscal associé.

Principes et modalités des dispositifs

Le temps partiel de droit commun

Le régime de temps partiel peut être pratiqué à l'initiative de l'employeur ou à la demande du salarié. Compte tenu de sa durée de travail et de son ancienneté, le salarié à temps partiel perçoit une rémunération proportionnelle à la rémunération du salarié qui, à qualification égale, occupe un emploi à temps complet équivalent dans l'entreprise. Des règles particulières ont été édictées pour calculer les cotisations de Sécurité sociale des salariés à temps partiel (*cf.* rapport du CAE sur le temps partiel, 1999).

Le travail à temps partiel a également été aménagé pour faciliter la transition entre vie active et retraite. C'est dans cette optique qu'ont été créées la préretraite progressive, la cessation anticipée d'activité et la retraite progressive.

La préretraite progressive

Un régime unique de préretraites à mi-temps a été créé en 1992, la préretraite progressive, qui répond à deux situations.

Dans la première, elle vise à transformer des emplois à temps complet de salariés âgés en emplois à temps partiel afin d'éviter des licenciements économiques, lorsque les entreprises sont engagées dans un processus de réduction d'effectifs.

Dans la seconde situation, la préretraite progressive a pour objet de compenser les passages à mi-temps des salariés âgés par le recrutement de demandeurs d'emploi par des entreprises ayant une capacité d'embauche.

Toutes les entreprises du secteur privé dont la durée de travail relève du droit commun peuvent conclure une convention de préretraite progressive avec l'État. L'adhésion à la préretraite progressive se fait à l'initiative du salarié, mais à condition que l'entreprise ait préalablement signée une telle convention.

Depuis sa création, ce dispositif a connu plusieurs réformes.

La loi quinquennale sur l'emploi de 1994 a tout d'abord permis une souplesse dans la gestion du mi-temps travaillé non plus simplement sur la semaine, le mois ou l'année, mais également sur une période pluriannuelle d'au maximum cinq ans. Le préretré peut bénéficier d'un horaire modulé compris entre 20 et 80 % de son temps de travail antérieur du moment que, sur l'ensemble de la durée de perception de l'allocation, la réduction du temps de travail est en moyenne de 50 %.

Le cumul de l'abattement temps partiel et de la préretraite progressive a été supprimé en 1997.

Enfin, depuis 1997, la proportion minimale de publics « prioritaires » (*cf. infra*) dans les embauches réalisées en contrepartie des passages à mi-temps des salariés âgés, est fixée à 50 %. Une contribution financière des entreprises est également instaurée pour les conventions assorties de réembauches, ainsi qu'un plafonnement des salaires sur lesquels est calculée l'allocation du salarié (*cf. infra*).

La préretraite progressive impose au salarié des conditions d'adhésion et à l'employeur des engagements.

Pour pouvoir bénéficier de la préretraite progressive, les salariés doivent satisfaire cinq conditions :

- être âgés de 55 ans minimum à 65 ans maximum ;
- pour les salariés de plus de 60 ans, totaliser moins de 160 trimestres validés au titre de l'assurance-vieillesse ;
- avoir au moins un an continu d'ancienneté dans l'entreprise ;
- avoir appartenu pendant au moins dix ans à un ou plusieurs régimes de Sécurité sociale au titre d'emplois salariés ;
- travailler à temps complet au moment de la demande de passage en préretraite progressive.

Le préretraité perçoit alors un revenu composé de deux éléments :

- une rémunération rétribuant son activité à temps partiel et représentant 50 % de son salaire antérieur à temps plein. Cette rémunération comprend un salaire et éventuellement des primes et indemnités ;
- une allocation complémentaire versée par l'ASSEDIC s'élevant à 30 % du salaire de référence⁽¹⁾ jusqu'au plafond de la Sécurité sociale, et à 25 % pour la partie de ce salaire comprise entre une et deux fois ce plafond⁽²⁾. Cette allocation est versée au préretraité jusqu'à son passage en retraite à taux plein (60 ans au plus tôt) et est supprimée lorsque le salarié atteint l'âge de 65 ans.

La rémunération correspondant à l'activité à temps partiel est soumise, comme tout salaire aux cotisations sociales, à la CSG et à la CDRS. L'allocation de préretraite est soumise, pour sa part, à une cotisation maladie de 1,7 % à la charge de son bénéficiaire, à la CSG et à la CRDS. Elle est imposable au titre de l'impôt sur le revenu.

Lorsqu'un employeur conclut une convention de préretraite progressive, il s'engage selon la situation économique de son entreprise :

- à compenser en tout ou partie les adhésions en préretraite par des embauches dont une partie significative sera réalisée au profit de publics prioritaires (*cf. infra*) ;

(1) Le salaire de référence est fixé d'après les ressources sur lesquelles ont été assises les contributions au régime d'assurance-chômage au titre des douze mois civils précédant le dernier jour de travail à temps plein.

(2) En 1999, le plafond était de 14 470 francs.

- et/ou à verser une contribution financière dont le versement dépend de la date de signature de la convention.

La combinaison de ces deux engagements forme trois types de préretraite progressive : la préretraite avec réembauche, la préretraite mixte (réembauches partielles) et la préretraite sans réembauche.

Les embauches compensatrices, premier engagement de l'entreprise, doivent être réalisées sous contrat à durée indéterminée, en équivalent temps plein, et doivent satisfaire deux exigences :

- deux embauches compensatrices sur trois doivent être réservées à des jeunes de moins de 26 ans ;
- la moitié d'entre elles doit être réservée aux publics prioritaires, c'est-à-dire aux personnes les plus en difficulté sur le marché du travail : jeunes de moins de 26 ans d'un niveau de qualification inférieur ou égal au CAP ou BEP, travailleurs handicapés, personnes seules demandeuses d'emploi et ayant la charge d'un enfant, chômeurs de longue durée, chômeurs âgés de plus de 50 ans, et bénéficiaires du RMI et leurs conjoints.

En revanche, les passages à mi-temps n'ont pas obligatoirement à être compensés sur les mêmes postes de travail par des embauches correspondantes.

Avant le 6 mai 1997, seules les admissions en préretraite progressive ne donnant pas lieu à embauches compensatrices impliquaient une participation financière de la part de l'entreprise. Pour les conventions de préretraite progressive conclues depuis cette date, toute adhésion d'un salarié en préretraite progressive donne lieu au versement d'une contribution financière à la charge de l'entreprise. Le taux de cette contribution, second engagement de l'entreprise, est fixé en fonction de son effort en matière d'embauches compensatrices et de sa taille. Par exemple, les entreprises de moins de 250 salariés s'engageant à recruter au moins 90 % de publics prioritaires sont dispensées de participation financière. Le tableau 1 présente les taux minimaux servant à déterminer le montant de la contribution financière due par l'employeur en fonction du type de préretraite progressive.

1. Taux minimal de participation de l'employeur

Taux minimaux	Préretraite progressive avec réembauche totale		Préretraite progressive sans réembauche ou mixte
	Recrutements prioritaires		
	≥ 90 %	de 50 à 90 %	
Entreprises ≤ à 250 salariés	0 %	2 %	5 % ^(*)
Entreprises > de 250 salariés	2 %	5 %	8 % ^(*)

Note : (*) Les taux minimaux s'appliqueront aux entreprises qui mettront en œuvre des plans sociaux privilégiant les alternatives des salariés et feront un usage modéré des préretraites totales FNE.

Source : Dictionnaire permanent social.

Les agents de l'État, ne peuvent accéder à la préretraite progressive. Toutefois, ils bénéficient d'un dispositif spécifique qui en est proche : la cessation progressive d'activité.

La cessation progressive d'activité

Créée en 1982, la cessation progressive d'activité permet aux agents de l'État ne souhaitant pas cesser brutalement leur activité professionnelle, de travailler à mi-temps avant leur départ en retraite. La cessation progressive d'activité a été instituée au moment de l'abaissement de l'âge de la retraite du régime général à 60 ans, mesure sans conséquence pour les fonctionnaires qui pouvaient déjà accéder à une pension à jouissance immédiate à 60 ans. Plutôt que de maintenir un avantage particulier au profit des fonctionnaires dans le domaine de la retraite, il a été choisi de leur permettre d'exercer leurs fonctions à mi-temps à partir de 55 ans.

Le passage en cessation progressive d'activité a lieu, conformément à son objet, à l'initiative des salariés. Ces derniers, qu'ils soient titulaires ou contractuels en contrat à durée indéterminée, doivent satisfaire à trois conditions :

- être âgés d'au moins 55 ans ;
- pour les agents à temps partiel, avoir mis fin à leur autorisation de temps partiel ;
- avoir accompli 25 ans de services effectifs en qualité d'agent public.

À l'instar du salarié en préretraite progressive, celui en cessation progressive d'activité perçoit deux composantes de rémunération :

- 50 % de son traitement (salaire, primes, indemnités de toute nature, indemnité de résidence et supplément familial) lorsqu'il travaillait à temps complet ;
- une indemnité exceptionnelle égale à 30 % de son traitement indiciaire (sans les diverses primes) ou, à défaut, de la rémunération de base à temps plein correspondante.

Le versement de cette indemnité exceptionnelle cesse :

- à 60 ans ou à la limite d'âge du grade ou de l'emploi occupé ;
- ou à la fin de la période de 15 ans de service effectif nécessaire pour bénéficier d'une pension à jouissance immédiate (65 ans au plus sauf recul de la limite d'âge).

Un quatrième dispositif de temps partiel est ouvert aux salariés âgés : la retraite progressive.

La retraite progressive

La retraite progressive, instituée en 1988, permet à un travailleur de toucher une partie de sa retraite tout en continuant une activité à temps partiel. Ce dispositif qui, initialement, concernait les seuls salariés à temps complet du régime général, a été étendu en 1992 aux artisans, industriels et commerçants à temps plein.

Le passage en retraite progressive a lieu à l'initiative du salarié mais est soumis à l'accord préalable de l'employeur.

L'accès à la retraite progressive est subordonné à trois conditions :

- le salarié doit être âgé d'au moins 60 ans ;
- il doit réunir dans un ou plusieurs régimes de base, à l'exception des régimes spéciaux de salariés et assimilés, le nombre de trimestres d'assurance requis pour bénéficier d'une retraite à taux plein⁽³⁾ ;
- il doit n'exercer aucune autre activité professionnelle que celle qui fait l'objet du contrat à temps partiel.

Le bénéficiaire perçoit deux composantes de revenu :

- une rémunération versée au titre de son activité à temps partiel ;
- une fraction de sa retraite proportionnelle à son temps de travail.

Par exemple, un salarié à mi-temps touche 50 % de son salaire antérieur à temps plein et 50 % de sa pension de retraite (tableau 2).

2. Fraction de pension servie selon la durée de travail du salarié en retraite progressive

Durée du temps partiel (par rapport au temps complet)		Fraction de pension versée (en %)
En %	En heures par semaine	
60 à 80	24 à 32	30
40 à moins de 60	16 à 23	50
Moins de 40	Moins de 16	70

Source : Dictionnaire permanent social.

La fraction de retraite est versée tant que le salarié travaille à temps partiel. Elle est remplacée par le versement de la pension complète lorsque le bénéficiaire cesse totalement son activité. Elle est suspendue dès lors qu'il reprend une activité à temps plein ou exerce une autre activité à temps partiel en plus de celle ouvrant droit au service de la fraction de pension.

Étant des salariés à temps partiel, les personnes en retraite progressive bénéficient du statut accordé par la loi à cette catégorie de travailleurs. Mais comme ils sont à la fois salariés et retraités, ils paient des cotisations de Sécurité sociale sur leur salaire réduit (comme tout salarié à temps partiel) et cotisent en même temps sur leur retraite (cotisations maladie uniquement).

(3) Ce nombre est de 154 pour l'assuré né en 1937, 155 en 1938, 156 en 1939, 157 en 1940, 158 en 1941 et 159 en 1942. Il sera fixé à 160 trimestres à partir de 2003 quelle que soit la date de naissance de l'assuré.

Au total, les modalités de fonctionnement des différents dispositifs reflètent les objectifs poursuivis par les acteurs parties prenantes :

- l'État dont l'un des principaux objectifs est la lutte contre le chômage ;
- les salariés, aux attentes différenciées (*cf.* Fermanian, Galtier et Lagarde, 1999) ;
- les entreprises en quête d'instruments de flexibilité.

Le croisement du point de vue de ces trois acteurs permet de mieux spécifier les objectifs des quatre dispositifs.

Les objectifs des dispositifs au regard des aspirations des travailleurs...

Alors que la préretraite progressive et la cessation progressive d'activité organisent l'entrée en inactivité à horizon de cinq ans maximum, la retraite progressive et plus encore le temps partiel de droit commun ne visent pas la sortie du marché du travail, au moins à court terme. En effet, la retraite progressive permet aux travailleurs de prolonger une partie de leur activité professionnelle au-delà de 60 ans, âge légal de la retraite. À l'inverse, la préretraite progressive et la cessation progressive d'activité permettent aux salariés de réduire précocement, c'est-à-dire à partir de 55 ans, leur activité, avant de prendre normalement leur retraite à 60 ans. La pré-retraite progressive et la cessation progressive d'activité satisfont donc une même aspiration des salariés âgés, aspiration inverse de celle sous-jacente à la retraite progressive. Quant au temps partiel de droit commun, il constitue avant tout pour les salariés un moyen privilégié de concilier vies familiale et professionnelle. Cette attente, nettement différente des précédentes, concerne d'ailleurs des travailleurs au profil très différent. Les salariés de plus de 55 ans à temps partiel de droit commun sont massivement des femmes⁽⁴⁾ employées⁽⁵⁾ dans le secteur des services. On peut avancer l'hypothèse qu'elles ont souhaité travailler à temps partiel lorsqu'elles étaient plus jeunes afin d'élever leurs enfants et qu'ensuite, elles n'ont pas désiré changer de régime horaire⁽⁶⁾. À l'opposé, plus de 70 % des salariés en préretraite progressive sont des hommes, travaillant dans le secteur de l'industrie. De même, les hommes composent plus de 70 % des personnes en retraite progressive et un tiers des effectifs en cessation progressive d'activité. Il en résulte une hétérogénéité du taux de temps partiel chez les salariés en fin de carrière selon leur sexe et leur âge (tableau 3). Du point de vue de l'aspiration alternative inactivité/activité, la préretraite pro-

(4) En 1997, à peu près 84 % des salariés en temps partiel de droit commun (c'est-à-dire qui sont à temps partiel sans être ni en préretraite progressive, cessation progressive d'activité ou retraite progressive) sont des femmes.

(5) 70 % des femmes à temps partiel de droit commun dans le secteur privé sont employées.

(6) Parmi l'ensemble des femmes de 55 ans et plus à temps partiel (y compris celles en PRP, CPA et RP), 84 % ne souhaitent pas travailler davantage.

gressive et la cessation progressive d'activité s'opposent donc à la retraite progressive et au temps partiel de droit commun.

3. Taux de temps partiel par tranche d'âge pour les salariés de plus de 55 ans

En %

	Hommes			Femmes			Total		
	55-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus	55-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus	55-59 ans	60-64 ans	65 ans et plus
1992	5	10	34	32	33	46	16	22	3
1993	6	9	29	36	33	51	19	21	4
1994	8	13	23	35	41	56	20	28	4
1995	9	14	31	36	42	52	21	30	4
1996	11	15	38	35	44	42	22	30	4
1997	11	14	32	36	43	57	22	31	4

Sources : Enquêtes Emploi 1992 à 1997.

... et des politiques des entreprises et de l'État

En revanche, la préretraite progressive et le temps partiel de droit commun partagent un triple rôle, alors que la cessation progressive d'activité et la retraite progressive poursuivent un objectif unique.

La préretraite progressive est pour les entreprises un outil de gestion des emplois et des compétences. Assortie de réembauches, elle leur permet d'opérer des ajustements entre les emplois en déclin et ceux devenus nécessaires, puisque les embauches ne se réalisent pas obligatoirement poste à poste. Ainsi dans l'industrie, secteur qui recourt le plus à la préretraite progressive, les passages en préretraite progressive d'ouvriers de production permettent le recrutement de techniciens. La préretraite progressive est également un moyen pour les entreprises de rééquilibrer leur pyramide des âges et de renouveler leur personnel lorsque leur turn-over est nul ou très faible. Simultanément, elle constitue pour l'État un instrument de lutte contre le chômage des personnes les moins employables grâce au déplacement des mi-temps libérés par les travailleurs âgés par les demandeurs d'emploi les plus fragiles. Enfin, elle est aussi pour les salariés âgés un moyen de se ménager une transition en douceur vers l'inactivité, évitant ainsi une rupture brutale au moment de la retraite.

Dans le même sens, le temps partiel de droit commun permet aux entreprises de développer leur flexibilité en allongeant le temps d'ouverture des services, en adaptant au cours de la journée l'effectif à la densité de la clientèle et en ajustant le volume de travail aux variations imprévues de la demande. Pour l'État qui l'encourage largement via les abattements forfaitaires de charges patronales, il est un mode de partage du travail contribuant à l'enrichissement de la croissance en effectifs, donc à la résorption du chômage. Enfin, il constitue pour les salariés qui l'ont choisi un moyen d'améliorer leur qualité de vie.

À l'inverse, la cessation progressive d'activité et la retraite progressive répondent aux seules aspirations des salariés potentiellement concernés. En d'autres termes, elles ne s'inscrivent pas dans les politiques de l'emploi de l'État ou des entreprises. En outre, la cessation progressive d'activité instaure un régime horaire unique de mi-temps quels que soient les besoins du service où travaille le salarié en cessation progressive d'activité⁽⁷⁾. Cette uniformité et cette rigidité du volume horaire sur toute la période de cessation progressive d'activité sont révélatrices de la priorité que le législateur a accordée à la situation du salarié par rapport à celle des services employeurs concernés. De la même manière pour la retraite progressive, les quotités de temps partiel résultent avant tout du choix des travailleurs, et non de leur employeur, et la durée du travail ne peut être définie que sur la semaine ou sur le mois. À l'inverse, la préretraite progressive autorise une souplesse dans la gestion du mi-temps permettant aux entreprises d'organiser les préretraites progressives en fonction de leurs contraintes et besoins. Toutes les modalités de temps partiel de droit commun sont également concevables, allant théoriquement de 1 à 80 % du temps complet. Les entreprises peuvent donc définir des durées de temps partiel « sur mesure ».

Enfin, la retraite progressive, en organisant un cumul emploi-retraite, non seulement ne contribue pas à la politique de lutte contre le chômage, mais encore la dessert. En effet, elle va à l'encontre de la stricte réglementation, mise en place à partir de 1982, du cumul emploi et retraite après 60 ans, dont l'objectif est de libérer un maximum d'emplois. À l'opposé, la préretraite progressive relève directement de cette politique puisqu'elle favorise le recrutement de demandeurs d'emploi, en particulier les plus jeunes, ou évite des licenciements économiques.

(7) Toutefois, l'ordonnance stipule qu'un salarié qui demanderait à passer en cessation progressive d'activité peut se voir opposer un refus lorsque l'intérêt du service le justifie.

Des dispositifs au succès inégal

Le succès des dispositifs s'apprécie au regard du nombre de bénéficiaires et de son évolution. Un bilan statistique révèle que les effectifs concernés par les quatre formules de temps partiel de droit commun sont très contrastés. Cet état de fait résulte principalement de l'effet conjugué de deux variables : le nombre d'ayants-droit et le taux d'adhésion aux dispositifs.

Le nombre d'ayants-droit

Le nombre des ayants-droit est variable selon les dispositifs. En 1998, 59 % des personnes âgées de 59 ans étaient inactives⁽⁸⁾. Les entrées en retraite progressive ne peuvent donc potentiellement porter que sur au maximum les 41 % restants, soit environ 200 000 personnes, et même moins en réalité puisque les salariés doivent en outre réunir le maximum de trimestres d'assurance requis pour bénéficier d'une retraite à temps plein. Par ailleurs, l'âge moyen d'entrée dans le dispositif est de 62 ans, et en 1997, les deux tiers des bénéficiaires qui sont sortis du dispositif avaient entre 62 et 65 ans. En d'autres termes, les bénéficiaires y restent en moyenne peu de temps. En 1992, seuls 1 200 travailleurs avaient opté pour la retraite progressive et cet effectif baisse d'année en année (tableau 5). En revanche, 78 % des personnes de 54 ans, soit 450 000 personnes, sont encore en activité en 1998, si bien que le nombre d'ayants-droit à la préretraite progressive et à la cessation progressive d'activité est mécaniquement plus important, même si ces deux dispositifs ne concernent que les salariés (et pas les indépendants, à l'instar de la retraite progressive) et si des conditions d'ancienneté (dix ans pour la préretraite progressive et vingt-cinq pour la cessation progressive d'activité) réduisent le nombre de personnes susceptibles d'être concernées. En outre, les salariés entrent au plus tôt en préretraite progressive : 69 % des entrants dans le dispositif ont 55 ou 56 ans. Ils y restent donc quatre ou cinq ans. En 1997, 56 000 personnes étaient en préretraite progressive et 21 000 en cessation progressive d'activité. Enfin, le temps partiel de droit commun n'est assorti d'aucune condition d'âge.

Le taux d'adhésion

Le taux d'adhésion aux dispositifs diffère du fait de quatre facteurs.

Il s'agit premièrement des conditions de rémunération. Celles accordées par la préretraite progressive et la cessation progressive d'activité sont particulièrement avantageuses, puisque les salariés perçoivent approximativement 80 % de leur salaire antérieur pour un travail à mi-temps. Ils voient donc leur « revenu horaire » croître. La retraite progressive est en revanche moins favorable : la pension de retraite ne représente qu'une partie du salaire des vingt-cinq meilleures années, et le salarié en retraite progressive

(8) *Source* : Enquête Emploi 1997, INSEE.

ne touche qu'une partie de cette pension, puisque l'allocation ou indemnité du préretraité est calculée sur son dernier salaire à temps complet. Il est donc probable que la rémunération d'un travailleur en retraite progressive est systématiquement inférieure à celle des préretraités. Enfin, le passage du temps plein au temps partiel de droit commun ne modifie pas la rémunération horaire, si bien le salarié supporte une perte financière proportionnelle à la baisse de son temps de travail⁽⁹⁾.

Il est en revanche difficile de comparer le niveau de rémunération des salariés en préretraite progressive et en cessation progressive d'activité. *A priori*, la base de calcul est comparable dans les deux cas : l'assiette de détermination du complément correspond à peu près au dernier salaire à temps complet sans les primes, et le salaire versé pour le mi-temps effectué représente la moitié du dernier salaire à temps plein perçu, primes comprises. Néanmoins, deux sources d'écart peuvent apparaître.

D'une part, le complément de la préretraite progressive est plafonné, alors qu'un tel plafonnement n'existe pas pour la cessation progressive d'activité⁽¹⁰⁾.

D'autre part, tout dépend de la structure des rémunérations, et plus précisément de la part des primes dans le salaire total. Plus la rémunération se compose de primes, plus la perte que subit le salarié en optant pour la préretraite progressive ou la cessation progressive d'activité est importante, puisque le complément non salarial est calculé sur la base d'un salaire hors primes.

En moyenne les salariés de l'État perçoivent un peu moins de primes que ceux du secteur privé : en 1996, les primes représentent 15,5 % du salaire des premiers contre 16,7 % du salaire des seconds (tableau 4). Toutefois, l'hétérogénéité est grande entre et même au sein des catégories socio-professionnelles. Il est donc difficile de conclure quant à l'avantage financier d'un dispositif par rapport à l'autre, d'autant qu'il est probable que, dans chaque catégorie socio-professionnelle, les salariés qui choisissent l'une ou l'autre formule sont ceux qui y ont le plus avantage financièrement, ce qu'il n'est pas possible de mettre en lumière à partir des données disponibles.

À ces différences de niveaux de rémunération entre les dispositifs s'ajoutent des disparités de validation de points de retraite.

Les salariés en préretraite progressive continuent de valider des droits à la retraite de base en contrepartie des cotisations versées sur la base de leur salaire à temps partiel, et d'acquérir dans les régimes complémentaires des droits à pension supplémentaires, dans les conditions normales d'un salarié à temps partiel. Certaines entreprises signent même des accords afin de maintenir les droits à la retraite de base et à la retraite complémentaire au

(9) Sauf si l'entreprise cherche à promouvoir le temps partiel choisi et prévoit le versement d'une indemnité lors du passage à temps partiel.

(10) En fait, comme plus des deux tiers des salariés en PRP sont des ouvriers et des employés, le plafonnement n'affecte probablement qu'une minorité de bénéficiaires.

4. Taux moyen de primes par salarié en 1996 par catégorie socioprofessionnelle

En % du salaire brut total

	Salariés d'établissements de 10 salariés et plus du secteur privé et semi-public(*)	Agents (titulaires et non titulaires) des ministères civils de l'État hors le Poste et France Télécom
Cadres et professions intellectuelles supérieures	14,9	16,1
Professions intermédiaires	17,9	12,1
Employés(***)	16,0	18,2
Ouvriers	17,9	13,9
Ensemble des salariés	16,7	15,5

Notes : (*) *Taux de primes moyen = masse de primes / masse de salaires*. La masse de primes est obtenue en sommant les différentes primes perçues : primes d'ancienneté, primes et compléments de salaire à périodicité fixe, primes de performances individuelles, primes de contraintes de postes et autres primes et compléments de salaire. Les primes d'intéressement sont intégrées lorsqu'elles sont touchées immédiatement par le salarié (et non versées sur un Plan d'épargne entreprise par exemple) ; (**) *Taux de primes moyen = (salaire brut total - traitement indiciaire)/salaire brut total*. Le numérateur intègre l'indemnité de résidence et le supplément familial ; (***) Hors personnels de service, vacataires, brigadiers et gardiens.

Sources : Fichier de paie des agents de l'État en 1996 pour les agents des ministères civils de l'État, et enquête complémentaire aux DADS sur la structure des salaires en 1994 pour les salariés des établissements de dix salariés et plus du secteur privé et semi-public touchant des primes et INSEE.

niveau de ceux qui auraient été acquis en restant à temps plein. De même, les salariés à temps complet optant pour un temps partiel peuvent cotiser à l'assurance-vieillesse de la Sécurité sociale sur leur salaire antérieur à temps plein, et parallèlement ils ont la possibilité de bénéficier du régime d'option mis en place par les régimes de retraite complémentaire (ARRCO ou AGIRC) afin d'obtenir des points de retraite identiques à un temps complet moyennant, naturellement, le versement des cotisations correspondantes. Quant au salarié en cessation progressive d'activité, il continue de valider des droits à retraite complémentaire, qu'il soit titulaire ou non.

À l'inverse, les cotisations vieillesse versées, comme tout salarié à temps partiel, par les salariés en retraite progressive ne donnent pas lieu à des trimestres d'assurance supplémentaires⁽¹¹⁾. La pension de retraite n'est donc pas recalculée lors de la cessation complète d'activité. Ceci résulte du fait que le passage en retraite progressive entraîne la liquidation de la pension vieillesse et le service d'une fraction de celle-ci. En revanche, les salariés en retraite progressive continuent d'acquérir des droits à pension dans les régimes de retraite complémentaire (cadre et/ou non cadre) dans les conditions d'un salarié à temps partiel. Dès lors, certains travailleurs n'ont pas

(11) Ils ont déjà accumulé le maximum de trimestres.

intérêt à demander le bénéfice de la retraite progressive en considérant leur seule situation à l'égard des règles du régime général et leur seul intérêt financier. Il s'agit :

- des personnes qui exercent des activités exemptées de rupture de tout lien avec l'employeur (artistes, gardes d'enfants, assistantes maternelles, personnes logées chez l'employeur, activités de faible importance, etc.) ;
- des personnes ayant cessé l'activité exercée chez leur dernier employeur pour prendre une activité à temps partiel chez un nouvel employeur ;
- des personnes ayant exercé successivement une activité indépendante libérale ou agricole et une activité salariée. Dans ce cas, le principe selon lequel le bénéfice de la retraite progressive entraîne la liquidation et le service de la même fraction de pension dans chacun des autres régimes mentionnés par la loi (*cf.* tableau 5) peut conduire dans ces régimes à la liquidation de pensions très réduites à titre définitif ;
- des personnes exerçant simultanément une activité salariée et une activité indépendante libérale ou agricole ;
- des personnes ayant relevé uniquement du régime général et ouvrant droit au versement forfaitaire unique. La prise en compte des périodes reconnues équivalentes dans le décompte des trimestres peut conduire à calculer une pension de vieillesse sur la base d'une très faible durée d'assurance emportant l'application du versement forfaitaire unique. Dans ce cas, qui demeure probablement marginal, l'assuré qui a relevé uniquement du régime général a intérêt à continuer son activité pour acquérir des droits supplémentaires à l'assurance-vieillesse et à ne pas demander le bénéfice d'une retraite complète ni *a fortiori* d'une retraite progressive.

Deuxièmement, les différentes aspirations autour du temps partiel ne pèsent pas le même poids au sein de la population active. Selon l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi de mars 1996, 26 % des personnes âgées de plus de 50 ans et occupant un emploi désirent partir en retraite avant 60 ans, et même 30 % parmi les salariés du secteur privé. En revanche, seuls 20 % souhaitent cesser leur activité après 60 ans (Caussat et Roth, 1997). En d'autres termes, la préretraite progressive et la cessation progressive d'activité correspondent mieux aux attentes des salariés âgés que la retraite progressive. Et selon l'enquête complémentaire à l'enquête Emploi de mars 1995, 2,15 millions de salariés à temps plein préféreraient travailler à temps partiel avec une baisse proportionnelle de leur salaire, parmi lesquels 183 000 ont 55 ans et plus. Il existe donc un gisement de développement du temps partiel choisi par les salariés.

Troisièmement, le succès des différents dispositifs dépend directement de l'existence éventuelle de mesures alternatives. La cessation progressive d'activité subit la concurrence d'un dispositif de préretraite créé en 1996, le Congé de fin d'activité (CFA), qui présente un intérêt financier moindre (le bénéficiaire perçoit 75 % de son traitement de base) mais qui permet l'arrêt de toute activité. Les effectifs en cessation progressive d'activité ont

5. Évolution des effectifs dans les différents dispositifs

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Prétraite progressive^(a)						
• entrées annuelles	4 517	10 616	22 282	26 858	24 262	20 870
• bénéficiaires en cours en fin d'année	13 114	17 145	30 910	52 520	54 672	55 032
Retraite progressive^(b)						
• entrées annuelles	571	589	461	393	336	337
• bénéficiaires en fin d'année	1 205	1 287	1 216	1 141	1 050	1 005
Cessation progressive d'activité^(c)						
• entrées annuelles	nd	nd	nd	nd	nd	nd
• bénéficiaires en cours en fin d'année	18 723	22 725	23 834	26 600	25 225	20 967
Nombre de salariés âgés de 55 ans et plus à temps partiel^(d)						
• qui n'étaient pas à temps partiel l'année précédente	55 700	70 800	80 400	76 800	86 500	81 400
• en mars de chaque année	246 900	280 000	300 400	319 000	326 400	330 750
• dans le secteur privé et qui n'étaient pas à temps partiel l'année précédente ^(e)	34 900	42 500	52 800	50 700	59 900	53 800
• dans le secteur privé et à temps partiel en mars de chaque année	156 100	180 600	194 550	200 550	213 500	216 900
Temps partiel de droit commun pour les salariés âgés de 55 ans et plus^(f)						
• nombre de salariés de 55 ans et plus à temps partiel hors prétraite progressive, cessation progressive d'activité et retraite progressive	213 900	238 850	244 450	238 750	245 450	253 750

Notes et Sources : (a) UNEDIC, statistique de paiements; (b) Base prestataires CNAV, Direction Actuariat-Statistique. Les données fournies ne concernent que les salariés. Aucune information n'est disponible pour les non-salariés; (c) Fichiers de paie, INSEE; (d) Enquêtes Emploi 1992 à 1997, INSEE. Les indépendants à temps partiel n'ont pas été pris en compte. Les effectifs présentés comprennent tous les salariés de 55 ans et plus à temps partiel, dont ceux en prétraite progressive, en cessation progressive d'activité et en retraite progressive, qu'il n'est pas possible d'identifier à partir des données utilisées; (e) Le secteur privé s'entend ici au sens strict : ont été exclus les administrations nationales, les collectivités locales, les hôpitaux, les HLM, la Sécurité sociale et les entreprises publiques ou nationales; (f) Le nombre de salariés à temps partiel de droit commun est calculé par différence entre le nombre total de salariés à temps partiel et le nombre de salariés en prétraite progressive, cessation progressive d'activité et retraite progressive. Ainsi (e) = (d) - (a) - (b) - (c). Les résultats ne sont donc qu'approximatifs car ils résultent de sources hétérogènes.

ainsi chuté de 25 000⁽¹²⁾ en 1996 à 20 000 en 1997, après une progression continue entre 1982 et 1990. De la même manière, la préretraite progressive est concurrencée à la fois par l'Allocation chômeurs âgés (ACA) et par l'Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). À l'instar du CFA, l'ARPE est moins avantageuse financièrement, puisque le bénéficiaire perçoit un revenu de remplacement correspondant à 65 % de son salaire antérieur, mais il permet aux salariés remplissant certaines conditions d'âge et de durée de cotisation au titre de l'assurance-vieillesse, de mettre totalement fin à leur activité professionnelle. La conséquence est la même que pour le CFA : les entrées en préretraite progressive ne cessent de diminuer depuis 1995 (cf. tableau 5), date de mise en place de l'ARPE, alors que cette dernière a vu ses entrées s'envoler de 2 600 bénéficiaires en 1995 à 52 000 en 1996, 35 500 en 1997 et 43 400 en 1998. De même, l'ACA a concerné 51 000 personnes en 1997 et 25 000 en 1998. Cette fuite des effectifs des systèmes de préretraite partielle vers ceux de préretraite totale témoigne clairement de l'attraction des salariés pour l'inactivité définitive. Lors d'une enquête réalisée en 1996 (Charpentier et Galtier, 1998), certains salariés en préretraite progressive se sont déclarés satisfaits, expliquant comment la formule leur permettait une transition vers la fin d'activité, avant de souligner sans ambiguïté que, s'ils en avaient eu la possibilité, ils auraient préféré partir une fois pour toute, notamment pour rejoindre leur province natale. Insister sur cet aspect n'est pas remettre en cause l'intérêt manifesté par les salariés pour la mesure, mais préciser au mieux les aspirations des salariés dans leur diversité, en distinguant leur véritable souhait d'une rationalisation a posteriori d'un état de fait.

Quatrièmement, l'adhésion des salariés à la préretraite progressive dépend de la volonté de leur employeur de signer une convention. Or, les avantages octroyés aux entreprises déterminent en grande partie leur engagement dans une telle convention. La baisse des effectifs en préretraite progressive au cours des cinq dernières années est probablement en partie imputable aux réformes du dispositif qui ont imposé de nouvelles contraintes : participation financière même dans le cas de réembauches totales, et obligation de recruter une part importante de publics prioritaires dont la plupart n'ont pas de qualification, alors que les entreprises cherchent généralement à élever le niveau de qualification et rééquilibrer la pyramide de leurs compétences. Toutefois, ce changement de législation n'a pas modifié la nature des conventions de préretraite progressive : au 31 décembre 1997, la plupart des conventions signées avant et après septembre 1997 prévoyaient des réembauches compensant entièrement les départs (tableau 5).

En revanche, le temps partiel ne nécessite pas d'accord particulier, sauf dans le cas du temps partiel annualisé, ce qui facilite le recours par l'employeur au temps partiel.

(12) Hors agents de la Poste et France Telecom.

De tous ces éléments il résulte que les effectifs en retraite progressive sont marginaux, environ un millier chaque année depuis la création du dispositif.

À l'inverse, la préretraite progressive a connu un succès croissant jusqu'en 1995, avec cette année-là près de 27 000 nouveaux entrants dans le dispositif. Ces derniers ont ainsi alimenté un stock de plus de 52 000 bénéficiaires. Depuis cette date, les entrées fléchissent mais le nombre total de bénéficiaires continue de croître pour atteindre 55 000 personnes en 1997.

La cessation progressive d'activité concerne à peu près deux fois moins de salariés mais elle connaît une même évolution depuis six ans : les effectifs ont culminé en 1995 avec 26 600 salariés, pour ensuite redescendre à un peu moins de 21 000.

Enfin, les salariés âgés de 55 ans et plus à temps partiel de droit commun restent largement majoritaires, 250 000 en 1992 et 340 000 en 1997.

En conclusion, il semble que le développement des quatre formules de temps partiel soit freiné principalement par deux types d'obstacles : d'une part, la concurrence de dispositifs alternatifs de cessation complète d'activité dans le cas de la préretraite progressive et de la cessation progressive d'activité, d'autre part, des limites intrinsèques au temps partiel (*cf.* rapport du Conseil d'Analyse Économique, 1999) et surtout à la retraite progressive. Pour cette dernière, un assouplissement du dispositif existant contribuerait probablement à le rendre plus attractif. Quatre améliorations seraient envisageables (Direction de la Sécurité sociale, 1999) : un élargissement du dispositif à de nouveaux régimes bénéficiaires (c'est-à-dire ouverture aux régimes spéciaux actuellement exclus), une réduction de la durée d'assurance requise, un service de la retraite déconnecté de la durée du travail et plus incitatif à entrer dans le dispositif, enfin la poursuite de l'ouverture des droits à pension du fait de l'activité à temps partiel. Ces changements rendraient le dispositif plus attractif mais ils n'éviteraient pas le problème de la faiblesse du taux d'activité à l'âge de 60 ans.

Références bibliographiques

- Baktavatsalou R. (1995) : « Les préretraites en 1994 », *Premières Synthèses*, n° 110, 98-10.
- Bregier O. (1998) : « Les dispositifs publics de préretraite et l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) en 1997 », *Premières Synthèses*, n° 110, 98-10.
- Caussat L. et N. Roth (1997) : « De l'emploi à la retraite : générations passées et futures », *Revue Française des Affaires Sociales*, Hors série, octobre, pp. 177-201.
- Cette G. (1999) : *Le temps partiel en France*, Rapport au Conseil d'Analyse Économique, n° 19, La Documentation Française.
- Charpentier et Galtier B. (1998) : « Une gestion « offensive » de la préretraite progressive », *Travail et Emploi*, n° 75, 2/98, pp. 85-96.
- Charpin J-M. (1999) : *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 263 p.
- CSERC (1998) : *Durées du travail et emplois*, La Documentation Française.
- Délégation Générale à l'Emploi à et la Formation professionnelle, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (1999) : *Note relative à la préretraite progressive*, miméo.
- Dictionnaire permanent social (1999) : Éditions Législatives.
- Direction de la Sécurité Sociale, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité (1999) : *Assouplir et rendre plus attractif le mécanisme de la retraite progressive*, miméo.
- Fermanian J-D., Galtier B. et Lagarde S. (1999) : « Réduction collective et individuelle du temps de travail : que souhaitent les salariés ? », *Économie et Statistique*, n° 321/322, pp. 161-185.
- Galtier B. (1999) : « Les temps partiels : entre emplois choisis et emplois 'faute de mieux' », *Économie et Statistique*, n°321/322, pp. 57-77.
- Parmentier G. (1999) : *La cessation progressive d'activité*, Note pour le CAE, Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de la Décentralisation, ronéo.

Annexe F

Les instruments juridiques favorisant l'institutionnalisation de la préretraite

Jacques Barthélémy

*Avocat, Conseil en droit social
et Professeur associé à la Faculté de droit de Montpellier*

Instaurer une situation intermédiaire entre la pleine activité professionnelle et la cessation totale d'activité peut être un moyen, parmi d'autres, de résoudre les grandes difficultés actuelles des régimes de retraite. Ces difficultés sont, pour partie, dues à l'allongement de l'espérance de vie. De ce fait, tous les régimes y sont confrontés, qu'ils soient ou non provisionnés, même si ce n'est pas de la même manière ni au même moment. L'augmentation du niveau des contributions nécessaires au financement des pensions, conséquence de cet allongement, trouve vite ses limites dans l'incompatibilité avec une gestion économique normale de l'entreprise : le recul de l'âge de la retraite est inéluctable. Pour qu'il soit acceptable, il faut qu'il s'accompagne de progrès social : la préretraite choisie y contribuerait, c'est une évidence.

Un tel projet doit être examiné sous trois aspects distincts mais complémentaires : financier, juridique et sociologique. En dépend la capacité à faire accepter la préretraite choisie tant par l'État que par les entreprises et les travailleurs.

Dans l'ordre financier

Le traitement social et fiscal des différents régimes de retraite

On peut trouver quelques moyens de réduire les effets de la dégradation des rapports démographiques, la plus importante source des difficultés actuelles des régimes, même si le taux du chômage a accentué les tendances.

Cela ne résoudra pas complètement le problème. Il faut assurer l'adéquation entre limitation des contributions destinées au financement des pensions et augmentation de la masse de celles-ci, en particulier liées à l'augmentation des annuités de versement.

Répartition et capitalisation

Le débat est empoisonné par une approche affective et manichéenne de l'opposition entre capitalisation et répartition. Un effort de pédagogie doit être entrepris. L'idée que la répartition est un bien de gauche et profite aux salariés tandis que la capitalisation serait de droite et profite à l'entreprise est un non-sens, bien que véhiculé fréquemment : la preuve en est administrée par la loi Évin du 31 décembre 1989, prise sous un gouvernement de gauche, qui impose le provisionnement des engagements en matière de prévoyance collective.

La seule manière d'appréhender cette question est de partir des effets de l'une et l'autre de ces techniques.

- Dans un régime par répartition, les périodes d'activités antérieures à la mise en place du régime peuvent être validées, mais les périodes de retraite postérieures à la disparition de celui-ci ne peuvent plus être honorées. Dans un système provisionné, la solution est inverse.

Par voie de conséquence, la nécessaire sécurité des droits des assurés implique, dans un régime par répartition, que soit organisée la solidarité à la fois sans faille des générations pour que le renouvellement suffisant des cotisations correspondant aux rentes à servir soit assuré, et la plus large possible au plan des populations concernées pour que les aléas économiques et/ou démographiques d'une population limitée ne se traduisent pas par des différences de « rendement », dans le temps comme dans l'espace.

- Dans les régimes légaux de Sécurité sociale, la technique de répartition est d'autant plus la solution que, grâce à l'organisation de la solidarité interrégimes, l'autonomie administrative et financière, caractéristique de la notion de régime, concerne l'ensemble des travailleurs ; au demeurant, les régimes relèvent de la politique sociale et sont donc encore davantage enclins à s'inspirer d'objectifs de solidarité que cette technique seule peut, grâce à des droits non contributifs, véhiculer.

On ne peut pas raisonner, en matière de protection sociale, à partir du seul régime légal de Sécurité sociale, particulièrement en France où le poids des régimes complémentaires obligatoires (40 % de la retraite Sécurité sociale pour les non-cadres jusqu'à bien plus de 100 % pour les cadres) est significatif ; en outre, la finalité de l'AGIRC est de prolonger le régime légal au-delà du plafond de la Sécurité sociale. Or, malgré une augmentation importante des cotisations (taux d'appel de 125 % par rapport au taux contractuel) et une réduction du rendement, les régimes ARRCO et AGIRC restent confrontés à de sérieux problèmes.

• Dans les régimes conventionnels complémentaires, le législateur (loi Évin du 31 décembre 1989, puis loi du 8 août 1994) a opéré une sage distinction entre :

- les régimes résultant d'accords collectifs interprofessionnels étendus et élargis, mettant en œuvre la loi de généralisation du 29 décembre 1972, poursuivant une mission d'intérêt général, les seuls qui peuvent désormais fonctionner en répartition : ce sont, en fait, exclusivement l'AGIRC et l'ARRCO ;
- les autres qui, sous réserve de dispositions transitoires, doivent constituer les provisions techniques pour garantir les rentes, qu'il s'agisse de la prévoyance (loi Évin) ou de la retraite (loi du 8 août 1994) : c'est que, ici, le champ, limité à une profession voire à une entreprise, de l'acte fondateur des garanties collectives ne permet pas, par la technique de répartition puisque les prestations n'y sont pas garanties, une sécurité des droits suffisante.

Aspects fiscaux

La distinction opérée par le droit fiscal pour déterminer le système de neutralité fiscale des cotisations est porteuse de difficultés. L'article 83 du Code général des Impôts prévoit en effet que les contributions patronales destinées au financement des retraites n'entrent pas dans l'assiette de l'IRPP et que la quote-part salariale est déductible de celle-ci tant que leur montant cumulé n'excède pas 19 % de huit fois le plafond Sécurité sociale (soit de l'ordre de 240 000 francs) ; toutefois, sont exclues de cette règle, les contributions destinées au financement de régimes à adhésion facultative. Ceci appelle les remarques suivantes :

• Le fait que ce privilège fiscal soit réservé aux régimes collectifs est justifié. C'est en effet le moyen de distinguer produits d'épargne et produits de retraite. La distinction se fait à la fois sur l'impossibilité de récupérer l'épargne accumulée avant l'échéance (donc l'âge de la retraite) et sur la sortie exclusivement (ou non) en rente : le Code des Assurances prévoit l'interdiction de rachat dans le cadre d'assurances collectives et la nullité de clauses d'interdiction si le contrat est d'assurance individuelle ; de surcroît, dans ces dernières, la sortie en capital en option est la règle.

En revanche, réserver la neutralité fiscale aux seuls régimes obligatoires repose sur une distinction qui peut être critiquable et qui, en tous cas, ne permet pas d'optimiser les taux de remplacement des revenus d'activité par le montant des différentes pensions auxquelles un salarié peut prétendre. Le choix repose en effet sur une distinction entre élément du statut collectif et activité sociale. Un régime de protection sociale complémentaire peut être l'un ou l'autre suivant que tous les salariés sont obligatoirement couverts ou que, au contraire, ceux-ci ont le choix d'adhérer ou non au contrat. En ne réservant le privilège fiscal qu'aux garanties collectives obligatoires est consacré le principe selon lequel un régime de retraite est un élément de

statut collectif. De ce fait, un salarié ne peut pas bénéficier d'avantage fiscal s'il abonde les cotisations obligatoires. C'est d'autant plus aberrant que, en matière de Sécurité sociale, une circulaire ACOSS du 20 août 1985 exonère de l'assiette des cotisations dues à l'URSSAF les contributions patronales destinées au financement d'un régime collectif à adhésion facultative : dès lors, est introduite une distinction entre assiette fiscale et sociale qui va à l'encontre de l'effort de simplification entrepris depuis la Commission Prieur.

- Il est important de noter que la règle des 19 % relève de l'absurde dans la mesure où elle repose sur l'idée que toute cotisation est un salaire, mais que celle-ci est exonérée dans une telle limite que l'exception devient la règle. D'un point de vue théorique, on peut imaginer deux hypothèses : dans la première, l'avantage pour le salarié, c'est la prestation, auquel cas la cotisation est une charge ; dans la seconde, l'avantage c'est le fait d'être assuré, auquel cas la matérialisation de celui-ci est la cotisation.

Le dispositif consacré par l'article 83 du Code général des Impôts (exporté par l'article 154 bis né de la loi du 11 février 1994 aux travailleurs indépendants) est né de la première. Le taux de 19 % des salaires a été considéré par l'administration (BOCD du 27 avril 1967) comme représentant le montant des contributions permettant à un salarié de droit privé d'obtenir le même niveau de protection que les fonctionnaires. Ce taux ne signifie plus rien aujourd'hui compte tenu du relèvement important des taux de cotisation tant du régime légal que des régimes complémentaires obligatoires, mais surtout, en légalisant la règle, la loi du 11 juillet 1985 lui a fait perdre toute signification en déconnectant ce taux de la rémunération de chaque salarié pour l'appliquer indistinctement de manière forfaitaire à tous (sur la base d'un salaire fictif de huit fois le plafond de la Sécurité sociale, qui correspond au salaire plafond du régime des cadres supérieurs).

- Au vu de ce qui précède, il semble indispensable de modifier l'article 83 du Code général des Impôts pour que :

- le principe de neutralité fiscale des contributions destinées au financement des régimes de retraite et/ou de prévoyance soit étendu aux régimes collectifs à adhésion facultative ;
- la règle en vigueur – à savoir l'exonération dans la limite de 19 % de huit fois le plafond de Sécurité sociale – soit remplacée par la neutralité des contributions tant que le montant total des prestations reste en relation normale avec le salaire de l'intéressé, soit 100 % du net pour les prestations en espèces d'incapacité de travail et 75 % du brut pour une carrière pleine pour les pensions de retraite.

- Les mêmes règles doivent être consacrées par le droit de la Sécurité sociale dont le dernier alinéa de l'article L.242-1, né de la loi du 29 décembre 1979, devrait être modifié en conséquence, ceci d'autant que le seuil de déductibilité, résultant de l'article D.242.1 né du décret du 23 juillet 1985,

a été conçu pour que le salaire charnière soit identique en matière fiscale et en matière sociale. Cette modification s'impose d'autant plus que la Cour de cassation vient de considérer qu'entrent dans l'assiette du seuil de 85 % du plafond de Sécurité sociale, qui consacre, en matière de Sécurité sociale, la même règle que le seuil de 19 % en matière fiscale, les cotisations AGIRC et ARRCO correspondant au taux d'appel de 125 %. Autant dire qu'il n'y a plus de disponible pour des régimes supplémentaires.

La liquidation partielle des pensions

La possibilité de liquider partiellement par anticipation les retraites tant des régimes légaux que des régimes complémentaires, voire supplémentaires (s'ils sont collectifs à adhésion facultative) ne doit pas poser de difficultés sérieuses aux plans fiscal et social.

Tout d'abord, il convient de souligner que l'intéressé continuant à avoir une activité professionnelle réduite bénéficie, à ce titre, du droit aux prestations en nature (si toutefois la durée du travail est au moins égale à un seuil de 16 heures par semaine). Ceci est important dans la mesure où l'instauration de régimes de préretraite à temps plein, autres que la convention FNE, a souvent été freinée dans les entreprises par ce handicap. Il faut, en effet, en pareil cas, assurer le salarié à l'assurance volontaire maladie ce qui est lourd et compliqué à gérer.

Ensuite, la Cour de cassation considère que l'anticipation du départ en retraite, possible au plus tôt à 55 ans, ne saurait s'analyser en une opération de rachat de l'épargne accumulée, ce qui ferait perdre aux garanties collectives leur qualification d'élément de protection sociale. Cette règle, édictée pour le droit social, l'administration fiscale et le Conseil d'État l'admettent sans doute pour le droit fiscal.

Enfin, l'efficacité d'une telle disposition ne sera effective que si, conçue par le législateur pour le régime légal, elle est aussitôt exportée dans les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO. Ce n'est évidemment pas automatique puisque ici ce sont les partenaires sociaux qui sont maîtres de la décision. La manière dont ils ont répercuté la réduction à 60 ans de l'âge de la retraite en 1982 par l'instauration de ce que l'on a appelé l'ASF démontre que ce n'est pas aisé puisque leur accord ne s'est concrétisé qu'avec la décision de l'État de cofinancer cette opération. Plutôt qu'avancer l'âge de la retraite, ils ont maintenu l'âge de 65 ans pour l'ouverture des droits à taux plein et ont créé un régime complémentaire, financé par une cotisation spéciale versée à l'ASSEDIC, qui alloue une rente entre la date de départ en retraite et 65 ans. Cela fait que, pour connaître le coût exact de la retraite complémentaire, il faut ajouter au taux contractuel de 6 % sur T1 et 16 % sur T2, appelés 125 %, la cotisation ASF au taux contractuel de 1,80 % sur T1 et 2 % sur T2, elle-même majorée d'un taux d'appel.

L'idée que les signataires de la convention collective nationale du 14 mars 1947 (AGIRC/Cadres) et de l'accord du 8 décembre 1961 (ARRCO)

puissent adopter une solution différente de celle mise en œuvre par le législateur pour le régime légal de Sécurité sociale n'est pas à écarter, fait que :

- d'une part, une étude de cette question doit prendre en compte l'éventualité d'un financement spécial des régimes AGIRC et ARRCO pour que la disposition légale produise réellement ses effets. Il est clair que rares seront ceux qui adopteront la préretraite si la même règle ne s'applique pas, sous une forme ou une autre, à l'AGIRC et à l'ARRCO ;

- d'autre part, le bénéfice de l'article 83 du Code général des Impôts – et, en matière d'assiette de cotisations sociales, du dernier alinéa de l'article L.242-1 du Code de la Sécurité sociale – doit être étendu aux contributions nécessaires au financement d'éventuels régimes complémentaires de préretraite à temps partiel, ceci devant valoir non seulement pour les régimes collectifs obligatoires mais aussi pour les choix individuels d'adhérer à des régimes collectifs, y compris s'agissant de la quote-part salariale si celle-ci est prise en charge par l'employeur.

On peut ainsi envisager les deux modifications suivantes :

- affirmer dans la loi que l'anticipation à partir de 55 ans des droits à pension de retraite ne requalifie pas les garanties collectives en produit d'épargne et que toute disposition (accord, règlement, statut...) qui interdirait à un bénéficiaire d'anticiper en partie ou en totalité serait frappée de nullité (ordre public), ceci devant valoir pour les Codes de la Mutualité, des Assurances et de la Sécurité sociale (en particulier livre IX) ;

- étendre aux contributions destinées à financer des garanties collectives de préretraite les mêmes règles de neutralités fiscale et sociale que celles en vigueur pour les prestations de retraite proprement dites.

Retraite progressive et épargne salariale

La perte de revenu, conséquence de la cessation partielle d'activité, pourrait être compensée, d'autant que le régime relèvera du choix personnel de chaque salarié, par le déblocage anticipé de l'épargne accumulée dans un plan d'épargne d'entreprise et les droits acquis au titre de la participation.

La situation de ces avantages est particulièrement attrayante puisque les sommes versées par l'entreprise à l'entrée ne sont pas fiscalisées et qu'il en est de même à la sortie, y compris pour les produits financiers générés par l'épargne accumulée. Il faut en profiter pour qu'elles soient utilisées en priorité pour combler les effets de la diminution du taux de remplacement du salaire, aussi bien s'agissant de la pension de retraite que de celle de préretraite. Dans cette perspective, il faut concevoir un système permettant de transformer les capitaux ainsi disponibles en rente.

Ceci conduit aux propositions suivantes :

- ajouter un cas de déblocage des droits à participation et des sommes accumulées dans un plan d'épargne d'entreprise pour l'hypothèse de la préretraite à temps partiel ;

- modifier le Code de la Sécurité sociale (livre IX) pour qu'une institution de prévoyance (L.931-1) puisse recevoir en primes viagères (au moment de leur déblocage) ou en prime unique (à la date du départ en préretraite) les sommes acquises au titre de la participation et/ou d'un plan d'épargne pour être transformées en rentes de préretraite (versées à durée déterminée jusqu'à la date de liquidation totale des pensions ou de manière viagère).

Dans l'ordre juridique

Les dispositions d'ordre fiscal évoquées ci-dessus sont de nature à faciliter la constitution des moyens financiers permettant un niveau de revenu suffisant pendant la période de préretraite à temps partiel sans accroître le niveau de prélèvements obligatoires en faisant accepter, par le choix, une baisse des revenus substitutifs du salaire, lesquels pourraient au demeurant être compensés par les effets d'apports personnels, si était étendue aux versements volontaires, la neutralité fiscale sous plafond dont bénéficient les régimes obligatoires.

Le droit du travail

Encore faut-il que les salariés puissent utiliser cette capacité de cesser partiellement leur activité. À cet effet, le Code du Travail doit aussi être modifié sur plusieurs points.

- Le préretraité réduisant son temps d'activité est titulaire d'un contrat à temps partiel. De ce fait, les droits principaux organisés par les articles L.212-4-2 à 7 du Code du Travail s'appliquent. Sur un point, la situation est nécessairement différente : le choix de la préretraite doit être définitif. Donc il n'existe pas de possibilité de retour au temps plein. La pérennité du système de protection sociale en dépend.

Il faut donc non seulement faire de cette disposition une clause obligatoire du contrat de travail, mais encore – et surtout – imposer une information préalable de l'employeur en direction du salarié sur sa situation exacte en termes de niveau d'avantages, aussi bien au niveau du régime général qu'à celui des régimes complémentaires, voire supplémentaires.

- La spécificité de cette relation tient ensuite à ce que, à l'âge normal de la retraite à taux plein, la rupture du contrat de travail doit être soit automatique, mais cela rend indispensable que soit relativisée la prohibition des « clauses guillotines » (L.122-14-12), soit possible à la volonté de l'une ou l'autre des parties selon la solution de droit commun (L.122-14-13). Un dispositif conventionnel devrait pouvoir organiser les règles du jeu, un peu comme l'article L.212-4-3 le fait pour le recours au temps partiel.

- Les indemnités de retraite devraient soit pouvoir être liquidées, en bénéficiant du même sort fiscal et social à la date du départ en préretraite, soit être valorisées à la date de rupture définitive des relations contrac-

tuelles par rapport à la stricte solution de proportionnalité qui est celle du salarié à temps partiel.

- Le principe étant celui du libre choix, doivent être insérées dans le Code – et pourquoi pas dans les conventions collectives ? – des dispositions garantissant ce droit, par exemple en interdisant toute mesure discriminatoire et en condamnant toute attitude visant à y renoncer. En outre, les conventions ou accords collectifs devraient être invités à définir les procédures permettant l'expression de ce droit, en particulier l'information sur son existence et les conditions de son exercice.

- Le Code du Travail doit enfin indiquer l'âge à partir duquel le droit à préretraite, droit inaliénable, peut être exercé, ainsi que, s'il y a lieu, les conditions d'ancienneté requises pour y prétendre. Là encore, les conventions collectives pourraient faire œuvre utile au regard tout spécialement des avantages plus favorables qu'elles instituent.

Le droit de la Sécurité sociale

Le Code de la Sécurité sociale doit aussi être modifié pour introduire un « âge normal » auquel la préretraite progressive peut être prise, mais aussi pour définir :

- le taux de réfaction des droits en raison de l'âge affectant la partie de la retraite anticipée : ceci est important dans la mesure où la liquidation des retraites AGIRC et ARRCO est conditionnée par celle du régime général. Il faudra en outre que les partenaires sociaux libéralisent les conditions du cumul entre emploi (réduit) et retraite qui ont déjà été assouplies depuis quelques années. En revanche, le taux d'abattement pour anticipation des pensions risque ici d'être dissuasif : 67 % des points si la retraite est liquidée à 55 ans et 22 % si elle l'est à 60 ans dans le régime AGIRC par exemple ;

- les conséquences d'un état d'invalidité survenant pendant la période de préretraite : cela entraînera-t-il la liquidation immédiate de la retraite totale ou bien y aura-t-il, jusqu'à 60 ans, versement simultané d'une pension d'invalidité à temps partiel et d'une retraite à temps partiel ? Là encore, la décision adoptée pour le régime général aura des répercussions sur les régimes complémentaires AGIRC et ARRCO, ce qui rendra nécessaire une concertation avec les partenaires sociaux ;

- le taux de la majoration (éventuelle) pour la prorogation de la date d'effet de la liquidation de la pension qui pose aussi deux questions : celle de ses effets sur l'AGIRC et l'ARRCO (il risque de n'y en avoir aucun ce qui n'incitera pas les salariés à retarder la date de liquidation de leurs pensions) et celle de l'application ou non de cette majoration à partir de la retraite qui n'aura pas été pré-liquidée.

Ceci conduit aux propositions suivantes :

- compléter les articles L.122-14-12 pour permettre, s'il y a lieu, la

rupture automatique à un âge déterminé du contrat de travail d'un salarié ayant précédemment opté pour la préretraite ;

- compléter l'article L.122-14-13 pour introduire, aux côtés de l'âge normal de la retraite, un âge normal de préretraite (laquelle doit alors être définie) avec indication de ce que l'utilisation de cette faculté est du domaine exclusif du salarié ;

- introduire dans le cadre de la Sécurité sociale un dispositif organisant l'âge normal de préretraite et le taux d'anticipation des pensions ;

- introduire dans le Livre IX du Code de la Sécurité sociale une obligation pour les accords de retraite de définir les conditions de recours à la préretraite et pour les institutions de prévoyance (L.931-1), appliquer une table actuarielle fixée réglementairement pour les coefficients d'anticipation et éventuellement de prorogation. La même règle devrait être appliquée au sein des caisses autonomes régies par le Code de la Mutualité ;

- compléter l'article 4 de la loi Évin du 31 décembre 1989 pour que le droit aux prestations en nature nées d'un régime collectif obligatoire de prévoyance soit maintenu aux préretraités à la date de l'utilisation de cette faculté, le droit à souscrire un contrat apportant des prestations similaires à un taux n'excédant pas 150 % du taux des actifs étant acquis comme si l'intéressé était passé sans transition du temps plein d'activité à la retraite totale.

Aspects psycho-sociologiques

Le succès d'une opération tendant à intégrer un droit de la préretraite dépend de la capacité à écarter le sentiment qu'il ne s'agit que d'une manœuvre pour masquer le recul de l'âge normal de la retraite, lequel est perçu globalement, peu important que ce soit justifié actuariellement, comme la remise en cause d'un avantage dit acquis.

Dans cette perspective, il faut qu'apparaisse clairement, du discours comme du texte, que la préretraite est un choix personnel, qu'en aucun cas l'employeur, par décision unilatérale, ou les partenaires sociaux, par accord collectif, ne peuvent l'imposer. Il faut donc procéder comme on est en train de le faire en matière de temps partiel (au demeurant, c'est une forme de temps partiel) en distinguant temps choisi et temps subi.

Dans cette perspective, deux initiatives semblent indispensables.

- La première consiste à susciter (par des avantages fiscaux sous forme de provisions pour investissement,

par exemple) la conclusion d'un accord soit de branche étendu soit d'entreprise non frappé d'opposition qui définirait les conditions spécifiques de mise en œuvre de la préretraite dans la profession ou dans l'entreprise, tout spécialement :

- les effets sur les indemnités de départ en retraite ;
- les conséquences de l'invalidité pendant la période de préretraite ;
- les modalités spécifiques de répartition de l'horaire ;
- les modalités de maintien du régime de prévoyance s'il en existe un (sur la base d'un salaire fictif temps plein) ;
- la nature particulière des travaux effectués, en particulier comme tuteur de formation et/ou de transmission de connaissances.

• La seconde est relative aux informations à remettre aux salariés entrant dans la période de préretraite afin de leur permettre de procéder au choix en toute connaissance de cause ; ainsi qu'un bilan annuel à remettre au comité d'entreprise concernant la pratique de la préretraite dans l'entreprise, bilan sur lequel le comité peut émettre des vœux.

Elles pourraient être transcrites dans le droit en complétant les articles L.432-3 (attributions professionnelles du comité d'entreprise) et L.212-4-5 (contenu des accords relatifs à la promotion des contrats à temps partiel) du Code du Travail pour y inscrire des mesures intéressant la préretraite.

Comparaisons internationales

G. La flexibilisation de la retraite en Europe	205
<i>Geneviève Reday-Mulvey</i>	
H. Le passage de la vie active à la retraite : recommandations des organisations internationales	217
<i>Mikaël Abitboul</i>	

Annexe G

La flexibilisation de la retraite en Europe

Geneviève Reday-Mulvey

*Coordinatrice du programme de recherche
Travail et Retraite « Les Quatre Piliers », AIEEA(*)*

Nécessité de la flexibilité

La flexibilité de la retraite est une question essentielle aujourd'hui et pour l'avenir, et ceci à plusieurs titres : pour les systèmes de retraite, pour les entreprises par l'aménagement des fins de carrière et enfin pour la population active concernée.

Tout d'abord pour l'avenir de nos systèmes de retraite. La question du financement futur des systèmes de retraites publiques (1^{er} pilier) préoccupe tous les États-membres de l'Union européenne, ainsi que la plupart des pays de l'OCDE. Au cours de la première moitié de cette décennie, les perspectives démographiques ajoutées aux difficultés des finances publi-

(*) L'Association Internationale pour l'Étude de l'Économie de l'Assurance (AIEEA), appelée Association de Genève, est une association à but non lucratif, ayant les objectifs de promouvoir la réflexion et la recherche économiques et sociales sur l'assurance, y compris l'assurance sociale, d'organiser des séminaires et de publier dans ces domaines. En 1987, elle a lancé un programme de recherche international dans le domaine du travail et de la retraite, intitulé les *Quatre Piliers de la Retraite* (le 4^e est le revenu dégagé d'une activité à temps partiel en fin de carrière), que l'auteur coordonne. L'auteur édite deux fois par an un bulletin de recherche *The Four Pillars*, mis gracieusement à la disposition des chercheurs.

Cette annexe est basée sur un rapport « L'âge de la retraite dans l'Union européenne », préparé par l'auteur pour l'Office fédéral des Affaires sociales (Suisse) et sur une contribution au rapport « Career Planning and Employment of Older Workers » (EuroWork Age, 1997) préparé pour la Commission européenne (version révisée par l'auteur d'une communication faite au Parlement européen, le 7 octobre 1998).

ques ont obligé à un changement important de direction générale. En effet, la génération du baby-boom de l'après-guerre se rapproche de l'âge de la retraite (à partir de 2005-2010), prête à réclamer à leurs enfants et petits enfants, moins nombreux à travailler, leur droit à des retraites confortables telles que beaucoup l'ont été durant ces vingt dernières années. Il est connu que le taux de dépendance des non-actifs retraités aux actifs est en train de se détériorer considérablement puisqu'il va passer de un à cinq (en 1990) à plus de un à trois en 2020. En outre, alors que la plupart des États-membres de l'Union européenne avaient encouragé la retraite anticipée pendant plus de quinze ans, et ceci pour des raisons économiques et sociales, la politique récente et actuelle est de tenter d'inverser la tendance. La plupart des États-membres ont donc fait passer des réformes très importantes et qui comportent presque toujours plusieurs éléments de flexibilité. Parallèlement, le développement d'un deuxième pilier, déjà obligatoire dans certains pays (par exemple, Pays-Bas, Pays nordiques, France ou Suisse), est encouragé par les pouvoirs publics et les principes de financement de ce pilier, basé en général sur la capitalisation, permettent ou devraient permettre à l'avenir une plus grande flexibilité de la retraite.

Deuxièmement, la flexibilité de la retraite est de plus en plus importante *pour nos entreprises*. Celles-ci commencent à prendre conscience que leur politique de retraite anticipée a souvent entraîné des effets négatifs en perdant l'expertise et la culture d'entreprise de travailleurs pouvant encore être précieux. La retraite anticipée apparaît de plus en plus comme une politique du court terme puisqu'il faudra bien poser la question d'ensemble de la gestion d'une main d'œuvre vieillissante. Les nouvelles formes d'emploi (par exemple, temps partiel) qui se développent peuvent permettre cette flexibilité plus facilement aujourd'hui qu'hier. Les syndicats, de leur côté aussi, évoluent et commencent à réaliser que la formation continue jusqu'en fin de carrière, ainsi que des conditions de travail adaptées, sont devenues des besoins des travailleurs de l'économie de services.

Enfin, la flexibilité de la retraite est une question cruciale *pour une population dont l'espérance de vie en bonne santé*⁽¹⁾ ne cesse d'augmenter et qui souhaite souvent garder plus tardivement que jusqu'ici un pied à l'étrier. Les quelques enquêtes existantes révèlent que la plupart des actifs souhaitent une flexibilité plus grande de l'âge de la retraite et de la prise de cette retraite. Nombreux sont les travailleurs qualifiés qui voudraient travailler plus tardivement mais avec une réduction de leurs heures de travail et parfois une modification de leur lieu de travail. Ils voudraient bénéficier d'une réelle transition entre carrière complète et retraite totale. Notre cycle de vie devient très souple et il est urgent que le *cycle de la vie au travail* puisse d'adapter à celui-ci.

(1) Morniche P. (1996) : « Vie et santé progressent de concert », *Risques, Les Cahiers de l'Assurance*, n° 26, avril-juin.

La présente annexe comprendra deux parties principales :

- la première décrit brièvement les tendances récentes au niveau des législations européennes concernant les retraites publiques, avec quelques exemples ;
- la seconde analyse les pratiques récentes en ce qui concerne une des formes spécifiques de la flexibilité de l'âge de la retraite, la retraite progressive, et ceci en nous basant sur une étude que nous avons réalisée sur le sujet⁽²⁾ et que nous actualisons, en prenant les exemples récents de la France et de l'Allemagne.

La flexibilité dans les réformes récentes des retraites

Le contexte juridique de l'Union européenne

Le 10 décembre 1982, le Conseil des Communautés européennes a adopté une recommandation relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite. Cette recommandation posait les principes suivants :

- assouplissement des règles relatives à l'âge de la retraite (par exemple, possibilité d'anticiper ou de retarder cet âge ou flexibilité de l'âge) ;
- réduction progressive de la durée du temps de travail au cours des années précédant la retraite ;
- possibilité d'exercer une activité rémunérée pour les travailleurs admis à bénéficier d'une pension de vieillesse.

Dans son rapport du 2 juillet 1986, la Commission a considéré qu'il fallait réaffirmer les principes définis dans cette recommandation. En outre, elle proposait de mettre l'accent dans les cinq années suivantes sur la retraite progressive et le cumul retraite-salaire.

Dans son rapport du 18 décembre 1992, la Commission a conclu que la plupart des États-membres, grâce à leurs réformes, avaient adapté leur législation aux principes de la recommandation de 1982.

En novembre 1995, la Commission européenne a publié un second rapport sur les progrès effectués au niveau de la convergence des politiques de protection sociale.

Très récemment, en mai 1999 (COM 1999 221 final), la Commission dans sa communication « *Vers une Europe pour tous les âges* » envisage avec les États-membres « d'identifier les moyens d'inverser la tendance au

(2) Delsen L. et G. Reday-Mulvey (eds) (1996) : *Gradual Retirement: Macro and Micro Issues and Policies*, Aldershot, Dartmouth Publishers.

départ anticipé à la retraite, d'étudier les nouvelles formes de retraite progressive ainsi qu'améliorer la viabilité et la souplesse des régimes de retraite ». En outre, elle invite les États-membres à « promouvoir la formation tout au long de la vie et les régimes de travail flexibles ».

Les principales caractéristiques des réformes récentes des retraites sont essentiellement au nombre de six :

- augmenter l'âge de la retraite ;
- rendre l'âge de la retraite plus flexible et encourager une retraite progressive ;
- encourager l'allongement de la durée de cotisation et permettre le cumul de la retraite et du revenu du travail ;
- limiter la retraite anticipée ;
- réduire le niveau des prestations ;
- modifier le financement.

Nous détaillerons brièvement les deux mesures qui favorisent la flexibilité.

Rendre l'âge de la retraite plus flexible et encourager une retraite progressive

Les pays nordiques (Suède, Finlande et Danemark) se caractérisent par un âge relativement tardif du départ à la retraite (sauf en Finlande), bien qu'il se soit abaissé au cours de la récession économique du début des années quatre-vingt-dix. En plus de la pension universelle, financée en partie par les impôts, la pension complémentaire est obligatoire et, depuis les nouvelles réformes, basée pour une part grandissante sur la capitalisation. Ces retraites complémentaires sont caractérisées par la flexibilité et favorisent l'allongement de la durée de contribution. En outre, les réformes récentes encouragent la retraite progressive, sauf en Suède où elle est déjà une réalité. Au Danemark, la réforme de janvier 1995 a visé à remplacer le système de retraite anticipée complète par un système de travail à temps partiel. Ces mesures visent les salariés de 60 à 66 ans qui ont été affiliés à un fonds d'assurance-chômage pendant vingt ans au moins (au cours des vingt-cinq dernières années). Une pension partielle complète le revenu. En Finlande, un programme de retraite partielle à partir de 58 ans se développe depuis 1994 dans les secteurs privé et public, avec des incitations fiscales. Les bénéficiaires touchent leur salaire à temps partiel auquel s'ajoute une retraite partielle dont le montant représente 50 % de la différence du salaire perdu.

En 1991, la Belgique est l'un des premiers pays à avoir adopté une retraite flexible entre 60 et 65 ans.

En 1995, l'Italie a décidé de rendre flexible à l'avenir l'âge de la retraite entre 57 et 65 ans. La réforme italienne, très profonde, lie le montant des prestations à celui des contributions.

En Allemagne, en Autriche et en France, il existe maintenant la possibilité de prendre une retraite progressive ou partielle avant ou après l'âge de la retraite.

D'autres pays, tels l'Espagne et le Luxembourg, ont aussi introduit des éléments de flexibilité.

Encourager l'allongement de la durée de cotisation et permettre le cumul de la retraite et du revenu du travail

La plupart des nouvelles réformes encouragent l'allongement de la durée de cotisation en augmentant le montant de la retraite si l'on continue à cotiser plus longtemps. On peut notamment citer les réformes importantes de l'Italie (1995) et de la Suède (1994), mais aussi le cas de la Finlande, du Royaume-Uni, du Danemark et de l'Allemagne. Dans certaines législations, il n'y a pas d'âge limite, on continue à augmenter sa retraite de manière actuarielle en travaillant le plus tard possible.

Tous les États-membres autorisent, depuis les réformes récentes, le cumul de la retraite et de l'activité professionnelle. Certains pays ont un plafond pour le revenu possible (Italie, Belgique, Danemark ou Grèce) ou des conditions particulières (France).

La retraite progressive dans quelques pays de l'OCDE

La retraite progressive, souvent appelée retraite partielle ou à temps partiel, fournit une période de transition entre une carrière à temps complet et une retraite totale. Le travailleur, au lieu de subir une « retraite-couperet », réduit progressivement ses heures de travail selon un horaire convenu. Plusieurs formules de réduction ou d'allègement des heures de travail existent et la période de transition peut aller de un à dix ans, néanmoins on observe que cinq ans est la période actuellement la plus courante dans les expériences, encore peu nombreuses, des pays de l'OCDE. La retraite progressive peut représenter une réduction ou un allongement de la vie professionnelle. En Suède, la retraite progressive, appelée retraite partielle, accordée entre 60 et 65 ans fut considérée à l'origine comme devant faciliter un raccourcissement de la vie au travail. Au contraire, en Allemagne, en Autriche, en Finlande, au Danemark et en France, la politique publique actuelle fait pression pour renverser la tendance à la retraite anticipée, et *la retraite progressive est utilisée pour remplacer la retraite anticipée complète.*

Il apparaît que la retraite progressive pourrait devenir un mode de gestion flexible des fins de carrière. Si les conditions de son développement sont réunies, elle peut :

- à court terme, constituer un pont entre l'âge, trop précoce aujourd'hui, de la sortie d'activité et l'âge officiel croissant de la retraite, réconciliant

ainsi politique d'emploi et politique sociale. Elle fournit une solution de compromis et de partage, entre entreprise et travailleur, des coûts de cette tranche de vie, dans certains cas avec une aide de l'État. Elle permet une transition bénéfique entre travail à temps complet et retraite totale pour le travailleur et l'entreprise ;

- devenir, à plus long terme, un mode standard d'allongement de la vie active même au-delà de l'âge officiel de la retraite. Considérée ainsi, elle pourrait alléger les dépenses futures de retraite en permettant de prévoir une retraite partielle complétant les revenus des travailleurs, ou « retraités » à temps partiel (d'où l'expression du « 4^e pilier »), au lieu d'une retraite complète.

Principaux résultats de l'étude dans les pays de l'OCDE

En automne 1994, Lei Delsen de l'Université de Nijmegen (Pays-Bas) et moi-même avons entrepris une recherche comparative avec le soutien de la Commission européenne et de l'Association de Genève pionnière dans le domaine de l'allongement souple de la vie professionnelle. Nous avons mené des enquêtes respectives aux Pays-Bas et en France et avons confié à des experts connus⁽³⁾ l'étude des autres pays de l'OCDE sélectionnés : l'Allemagne, la Suède, la Grande-Bretagne, le Japon et les États-Unis. La recherche a concerné les politiques publiques nouvelles mais aussi les politiques d'entreprises, ce qui nous a permis de fournir des exemples de pratiques dans les divers pays. L'étude détaillée des pays choisis nous a permis de distinguer quatre modèles ou approches.

- Dans le modèle suédois, qui est en pratique depuis plus de vingt ans, il existe depuis 1976 un système de retraite partielle à partir de 60 ans (prochainement 61 ans) dans lequel il est possible de travailler à temps partiel et de toucher une retraite partielle. Au milieu des années quatre-vingt-dix, plus du tiers des travailleurs âgés de 60 à 65 ans exerce une activité à temps partiel. Trois raisons principales expliquent le succès de ce modèle⁽⁴⁾ : la disponibilité d'emplois à temps partiel, le fait que l'État et les entreprises ont des rapport de partenaires et le taux élevé de la pension partielle. En juin 1994, néanmoins, dans la politique de réduction des dépenses publiques, une réforme de la retraite a été votée rendant pour l'avenir la formule de retraite partielle beaucoup moins avantageuse financièrement pour les travailleurs. Les travailleurs « âgés » pourront continuer à travailler à temps partiel (car les postes existent) mais il n'y aura plus de versement d'une retraite partielle automatique. Comme on l'a mentionné, la Finlande et le Danemark développent depuis plus récemment la retraite progressive selon une approche comparable à celle de la Suède avant la réforme de 1994.

(3) E. Wadensjö (Suède), W. Schmähl (Allemagne), A. Walker et P. Taylor (Royaume-Uni), N. Takayam et I. Shimowada (Japon) et Y.P. Chen et H. Sheppard (États-Unis).

(4) Wadensjö E. : « Gradual Retirement in Swenden » in *Gradual Retirement in the OECD Countries*.

- Le modèle japonais se caractérise par un nombre important de travailleurs qui continuent une activité après 60 ans hors de l'entreprise de leur carrière, souvent jusqu'à 65 ans et parfois plus tard, fréquemment à temps partiel dans une filiale de l'entreprise où il ont fait carrière. Les conditions financières et professionnelles ne sont pas les mêmes que pendant leur carrière, mais leur revenu s'additionne à leur retraite dont, pour beaucoup, le montant reste insuffisant. En outre, les japonais sont très attachés à l'insertion sociale que cette activité procure. La politique actuelle de l'État comporte de nombreuses incitations financières pour les entreprises qui offrent un emploi à temps partiel aux « retraités »⁽⁵⁾.

- Dans l'approche continentale représentée par la France, les Pays-Bas et l'Allemagne, des politiques publiques ont été récemment mises sur pied et on observe les débuts d'un renversement de tendances. Nous détaillerons les cas français et allemand où la retraite progressive tente de remplacer, jusqu'à un certain point, la retraite anticipée.

Ces pratiques récentes, encore trop timides, montrent *l'importance de l'aide financière de l'État et de la coordination des politiques entre l'État et les entreprises*. Les travailleurs, habitués à l'idée d'une retraite anticipée assez généreuse, ne sont pas toujours prêts, cependant, à accepter un allongement de leur vie au travail, mais ils sont, par contre, satisfaits en général de pouvoir bénéficier d'une période de transition. Aux Pays-Bas, des accords collectifs ont été passés (on peut citer, par exemple, celui de *Philips* en 1996) et la retraite anticipée est de moins en moins souvent automatiquement accordée.

- Enfin l'approche anglo-saxonne est caractérisée par l'absence de politique publique, mais par une flexibilité assez grande dans la pratique. En raison de la diminution des effectifs des grandes entreprises et à l'effondrement de la carrière à vie, notamment pour les travailleurs en milieu ou fin de carrière, de nombreux travailleurs dans la cinquantaine ont perdu leur emploi et ont dû chercher un « bridge job » entre l'âge de 55 et 65 ans, âge auquel ils ont droit à leur retraite de Sécurité sociale. Ces emplois, surtout aux États-Unis, sont assez souvent à temps partiel et ne leur offrent pas les conditions de rémunération et de promotion des grandes entreprises, ni les mêmes conditions de protection sociale. En Grande-Bretagne, la politique officielle a consisté principalement dans la volonté de convaincre les employeurs d'offrir des possibilités de formation spécifique et d'incitations financières, cette politique, à quelques exceptions près, n'a pas encore eu les résultats escomptés.

(5) Voir Shimowada I. : « Gradual Retirement in Japan, Micro Policies and Issues » in *Gradual Retirement in the OECD Countries*.

Le développement de la retraite progressive en France et en Allemagne

Ces deux pays constituent des exemples intéressants de pays qui utilisent la retraite progressive pour aller à l'encontre des fortes cultures et pratiques de retraite anticipée.

En France, depuis 1992, plusieurs lois et mesures ont été adoptées pour renverser la tendance des deux dernières décennies. Tout d'abord la retraite anticipée avec financement de l'État a été rendue plus difficile par l'augmentation de l'âge à laquelle elle est possible et par le renforcement des conditions d'obtention. Elle n'est plus en général accordée que dans les cas d'entreprises en grande difficulté. La préretraite progressive doit la remplacer dans la majorité des cas. Celle-ci est encouragée par une subvention accordée aux entreprises pour les employés ayant accepté d'être en préretraite progressive pendant les trois ou cinq dernières années de leur carrière, ce qui fait qu'un travailleur à mi-temps touche un salaire de l'ordre de 75 % du salaire précédent. En outre, les cotisations sociales sont versées comme si le travailleur restait à plein temps. La condition pour l'entreprise de recevoir cette subvention est d'engager un travailleur au chômage sur le temps libéré. Le gouvernement a aussi tenté de soutenir les efforts de formation continue des employés après l'âge de 45 ans, ce qui est bien sûr crucial dans toute politique d'allongement de la vie professionnelle. En outre, le temps partiel a été promu par un certain nombre d'incitations fiscales. Enfin, la réforme de la retraite de 1993 qui a maintenu l'âge légal de la retraite à 60 ans a augmenté le nombre d'années de contribution de 37,5 à 40 ans pour bénéficier d'une retraite complète.

Depuis 1993, de nombreuses conventions avec l'État et des conventions collectives ont été signées avec comme objectif de garder les employés jusqu'à l'âge de la retraite en leur proposant des alternatives pour réduire leurs heures de travail. En 1997, plus de 80 000 travailleurs étaient en retraite progressive (PRP), et des exemples de pratique satisfaisante existent dans des firmes industrielles telles que Rhône-Poulenc, Aérospatiale, Total, Hewlett-Packard ou Framatome, et dans des entreprises de services telles que l'UAP, AXA et le Crédit Agricole, des hôpitaux et des entreprises de restauration.

Néanmoins, *ces mesures encore insuffisantes sont souvent en concurrence* avec des mesures qui permettent la retraite anticipée complète (par exemple, ARPE) ou avec les conditions de l'assurance-chômage favorables pour les plus de 55 ans.

Voici l'exemple de deux entreprises ayant une pratique de retraite progressive :

- *Rhône-Poulenc* a développé avec succès la retraite progressive depuis 1987 ; au cours des années 1994, 1995 et 1996 plus de 2 000 travailleurs ont été concernés. Entre temps, le nombre de personnes mises à la

retraite anticipée totale a été très bas (90 en 1994, par exemple). Les salariés concernés ont tous plus de 55 ans et bénéficient de cette mesure les trois dernières années de leur carrière. Ils travaillent à mi-temps selon des horaires dépendant de la nature de leurs fonctions. Vu l'annualisation du temps partiel, il y a maintenant une tendance à travailler 80 % la première année, 50 % la deuxième année et 20 % la dernière année. Cette mesure de retraite progressive a eu généralement plus de succès chez les travailleurs manuels que chez les cadres. Rhône-Poulenc se félicite de cette possibilité encouragée par les fonds publics de faciliter le départ en fin de carrière, de rééquilibrer la pyramide des âges et d'engager de nouvelles recrues tout en mélangeant les âges puisque parfois les travailleurs en fin de carrière ont un rôle de formateur auprès de jeunes nouvellement engagés.

- Le *Crédit Agricole* a signé la 1^{ère} convention collective de retraite progressive en 1993. Au cours des deux années 1994 et 1995, plus de 600 employés sont entrés en retraite progressive (qui est appliquée pendant les cinq dernières années), permettant à la banque d'engager quelques 300 nouveaux employés. C'est une manière pour la banque de promouvoir le travail à temps partiel, de faciliter la promotion interne et de permettre la formation des plus jeunes par les employés en fin de carrière.

En Allemagne, il existait depuis 1992 un système de retraite flexible et de retraite progressive. Les incitations n'ayant pas été suffisantes, cette retraite progressive ne s'était pas beaucoup développée. Des mesures nouvelles ont donc été prises en 1996 pour la développer et permettre à des travailleurs plus jeunes d'en bénéficier. Ces mesures en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1997 ont aussi pour objectif de partager l'emploi. Parmi les principales mesures, on relève que, *dès l'âge de 55 ans, les salariés peuvent travailler à temps partiel jusqu'à l'âge de la retraite*. Leur salaire, basé sur le temps de travail, est augmenté par une subvention de l'État qui accroît le salaire d'environ 20 %. Pour obtenir cette subvention publique prévue pendant cinq ans (de 1997 à 2001), l'entreprise doit obligatoirement engager un chômeur qualifié sur les heures de travail libérées. Mi-1998, on comptait déjà plus de 20 000 travailleurs ayant opté pour ce système, et de nombreuses conventions collectives (Metal Industries, VW, DB, Lufthansa, Preussen Elektra ou Chemical Industries) ont été signées récemment qui laissent présager le succès de ces mesures. Le nouveau gouvernement prépare des mesures d'accompagnement qui devraient permettre un large développement de la retraite progressive.

Recommandations en matière de politiques publiques et d'entreprises

Ce qui apparaît crucial, c'est *l'articulation entre les politiques gouvernementales et celles des entreprises*. Il doit exister une politique globale d'objectifs et de moyens d'incitation pour encourager et faciliter l'action

des entreprises. La législation publique et les mesures gouvernementales doivent toutes aller dans le même sens : flexibilisation de l'âge de la retraite, possibilité d'une retraite progressive, limitation de la retraite anticipée complète, limitation des obtentions de l'invalidité pour raisons économiques, politique active en faveur des chômeurs « âgés » par le travail à temps partiel par exemple.

En ce qui concerne les politiques d'aménagement de la fin de carrière dans les entreprises, quatre domaines nous semblent particulièrement importants. Premièrement, *la formation continue*. Pour que les travailleurs demeurent motivés et productifs, la formation continue ne doit pas se terminer vers 45 ou 50 ans, mais doit se poursuivre jusqu'en fin de carrière. Les pays dans lesquels la formation continue est favorisée jusqu'en fin de carrière et qui sont peu sujets à la discrimination basée sur l'âge sont bien sûr mieux équipés quand il s'agit de favoriser l'allongement de la vie professionnelle. En Suède, par exemple, en 1994, 36 % des travailleurs âgés de 55 à 64 ans ont bénéficié d'une action de formation continue au cours des derniers six mois alors que ce chiffre était de 38 % pour l'ensemble des travailleurs⁽⁶⁾.

Deuxième variable importante, *la politique de rémunération*. Il est aujourd'hui clair que les règles d'ancienneté qui rendent le travailleur en fin de carrière coûteux constituent un frein réel à toute forme d'allongement de la vie au travail. Dans plusieurs pays, dans certains secteurs de l'industrie ou des services (par exemple, en France dans les assurances), on observe une tendance croissante à l'abandon des échelles d'ancienneté. D'une manière générale, dans les entreprises anglo-saxonnes on lie de plus en plus la rémunération à la productivité effective, et c'est cette approche qui est en train de se généraliser avec des différences dues aux diversités culturelles.

Un autre facteur, qui ne peut qu'être cité ici, est celui des *réglementations des fonds de pension*, en particulier celles du 2^e pilier. Il est évident que le système des retraites professionnelles basé sur le dernier salaire – tel qu'on le trouve surtout aux Pays-Bas, en Angleterre et aux États-Unis – devra être remplacé par un système basé sur une moyenne de toute la carrière ou des dix ou quinze meilleures années. On peut relever à cet effet que les législations récentes sur les retraites de Sécurité sociale (1^{er} pilier) prennent de plus en plus en compte dans leur calcul de l'ensemble de la carrière.

Enfin, on ne peut improviser le temps partiel en fin de carrière. *La disponibilité de postes à temps partiel* et la volonté d'organiser les fonctions du travail avec une optique de partage des postes de travail sont cruciales.

(6) Wadensjö E. *op. cit.*

Dans certaines entreprises, la retraite progressive est considérée comme un moyen intéressant de mieux promouvoir le temps partiel qualifié. Les bénéfices du travail à temps partiel – par exemple, le temps partiel diminue le taux d’absentéisme et augmente la productivité du travailleur – commencent enfin à être mieux reconnus aujourd’hui.

La flexibilité de la retraite semble être au croisement de deux questions aujourd’hui fondamentales :

- la nécessité de revoir les fins de carrière et d’aménager un allongement souple de la vie professionnelle pour des raisons de contraintes financières importantes dues aux perspectives démographiques, mais aussi pour des raisons de gestion des ressources humaines et des qualifications ;
- la nécessité de développer des modes de travail à temps partiel ou flexibles bien protégés, non seulement comme transitions entre l’emploi à temps plein et la retraite totale, mais aussi comme une voie privilégiée vers une répartition sociale plus juste et plus efficace de l’emploi dans notre société⁽⁷⁾.

(7) Giarini O. et P. Liedtke (1997) : « The Employment Dilemma. The Future of Work (Report for the Club of Rome) », *International Association for the Study of Insurance Economics*, Genève.

Annexe H

Le passage de la vie active à la retraite : recommandations des organisations internationales

Mikaël Abitboul

La concrétisation de la réflexion des organisations internationales économiques (OIE) sur la problématique des travailleurs âgés date du début des années quatre-vingt.

Concernant plus précisément la notion de retraite progressive et même choisie, l'Organisation internationale du travail (OIT) dans sa recommandation n° 162 de 1980 sur les travailleurs âgés proposait déjà de promouvoir la réduction du temps de travail de ceux qui le demanderaient avant l'âge d'admission aux prestations vieillesse. Elle suggérait également de permettre à ces mêmes travailleurs d'organiser à leur convenance leur temps de travail et leur temps libre notamment en leur facilitant le travail à temps partiel.

De même, une recommandation du Conseil des Communautés européennes du 10 décembre 1982 n° 82/857/CEE invitait les États-membres à reconnaître comme un des objectifs de leur politique sociale, la réalisation de la retraite flexible pour les travailleurs âgés qui devraient pouvoir y accéder à partir d'un certain âge :

- choisir leur âge de départ en retraite ;
- réduire progressivement leur durée du travail durant les années précédant la retraite ;
- exercer une activité rémunérée tout en bénéficiant d'une pension vieillesse ;
- bénéficier de programmes de préparation à la retraite.

Les recommandations qui précèdent se fondent à l'époque principalement sur des considérations progressistes en matière de conditions de travail des aînés. Mais le vieillissement de la population et les taux de chômage croissants que connaissent de nombreux pays de l'OCDE durant les années quatre-vingt ont fait de la gestion plus souple de la transition entre travail et retraite un enjeu aussi bien économique que social. L'OCDE ne s'est saisie de cette question qu'au début des années quatre-vingt-dix.

À étudier les différents travaux sur les retraites des organisations internationales que nous citons plus haut, l'on se prendrait à croire qu'ils ont été élaborés par les mêmes spécialistes tant leurs conclusions et propositions respectives sont proches.

Le rapport de la Commission européenne sur l'application dans les États-membres de la recommandation du Conseil précité relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite, le rapport de l'OCDE⁽¹⁾ de 1998 ainsi que l'étude du Bureau international du travail sur le travail dans le monde de 1995⁽²⁾ convergent vers la promotion de critères plus souples pour le passage de la vie active à la retraite.

Si ces institutions aux objectifs très différents s'accordent pour reconnaître les progrès que les pays de l'OCDE et, plus précisément de l'Union européenne, ont accompli ces dernières années en la matière, elles ne manquent pas de souligner que le retrait progressif et choisi du marché du travail reste insuffisamment promu. Il est même parfois entravé alors qu'il constitue vraisemblablement une issue solide et pérenne aux nombreux problèmes économiques et sociaux que posent, et poseront, les systèmes de retraites de ces mêmes pays.

Ainsi, nous mesurerons la place que ces institutions internationales accordent aux notions de progressivité et de choix comme moyens d'assurer l'avenir des systèmes de retraites. Nous tenterons ensuite d'analyser les obstacles à ces évolutions pour mieux comprendre dans quelle mesure la neutralité actuarielle semble incontournable.

La progressivité et le choix pour l'avenir des systèmes de retraite

Quelle que soit la situation de l'économie par rapport à son taux de chômage d'équilibre, la retraite choisie et progressive semble contenir des éléments de réponse au fardeau que représentent les régimes publics de retraites sur les budgets des États-membres de ces organisations internationales.

(1) « Le départ à la retraite dans les pays de l'OCDE », Groupe de travail n° 1 chargé des politiques macroéconomiques et structurelles, OCDE, Paris, 23 février 1998.

(2) Chapitre 2 : « Problèmes et perspectives des travailleurs âgés dans une société vieillissante ».

La préretraite progressive constitue à terme un moyen d'alléger le poids des préretraites et autres incitations au départ anticipé, dont la charge a crû constamment avec les taux de chômage (voir OCDE, 1998, p. 30), sans léser excessivement ni les travailleurs, ni leurs employeurs.

En régime de quasi plein emploi, la retraite choisie et progressive devrait permettre :

- d'augmenter le taux d'activité des travailleurs âgés ;
- d'alléger la charge des retraites sur les finances publiques sans avoir à les privatiser ;
- d'adapter la vie active à l'espérance de vie croissante et au nouveau cycle de vie ;
- de supprimer les pratiques discriminatoires à l'égard des travailleurs âgés.

La notion de retraite progressive

La baisse de l'activité aux âges élevés est un phénomène tendanciel de longue période qui est partagé par la plupart des pays développés.

Modalité normale de réduction du temps de travail sur l'ensemble du cycle de vie permise par la croissance de la productivité, cette décreue constante des taux d'activité est plutôt devenue depuis la fin des années soixante-dix l'un des moyens de lutter contre le chômage. Nous savons que la France et les Pays-Bas détiennent le record mondial en la matière

Les gouvernements des pays concernés ont mis en place des mécanismes d'incitations à quitter plus tôt le marché du travail afin de « libérer » des heures de travail en attendant le « printemps économique » et les stabilisateurs.

La forme et la force de ces incitations ont été et restent différentes selon les États : pension d'invalidité ou d'incapacité dans les pays d'Europe du nord, régimes de préretraite et ouverture spéciale aux prestations chômage aux Pays-Bas et en France assortie parfois de dispense de recherche d'emploi.

En effet, à l'instar des jeunes, les aînés sont particulièrement touchés par la dégradation du marché de l'emploi et notamment par l'aggravation du chômage de longue durée. Mais le coût relatif d'un salarié âgé est souvent présenté comme plus lourd que celui d'un jeune, bien que le BIT conteste ce raccourci et déplore l'absence d'études produisant une analyse intégrale coûts-avantages de l'emploi des travailleurs âgés.

Il n'en reste pas moins que ces derniers, compte tenu du niveau élevé des rémunérations en fin de carrière, font partie des principaux élus aux plans de restructuration des entreprises en période de difficulté.

C'est l'aggravation de ce phénomène d'éviction des aînés qui a incité les gouvernements concernés à mettre en place ces diverses formes de pré-

retraites. L'effet pervers le plus remarquable de ces incitations au départ anticipé a été de faciliter l'éviction définitive et à moindre frais des anciens par les entreprises notamment en France, en Allemagne et aux Pays-Bas⁽³⁾.

Les évolutions constatées et prévisibles de la démographie ont conduit les organisations internationales et certains de ces pays à s'interroger sur la viabilité de ces palliatifs au chômage, d'autant que la générosité de la plupart de ces systèmes de prestations de non-emploi s'est accrue avec le temps (voir OCDE, 1998, p. 29). Enfin, les abus et autres effets d'aubaine ont contribué à cette remise en cause⁽⁴⁾.

De nombreux pays ont ainsi durci les conditions d'ouverture des droits aux allocations spéciales de préretraites, dès que l'état de leur marché du travail le leur a permis. Mais dans l'Euro 11 où le taux de chômage moyen est supérieur à 10 %, des réticences bien compréhensibles font hésiter à aller vers ce type de rigueur.

C'est à cet égard que la retraite progressive peut apparaître comme une alternative à l'inexorable dégradation de l'emploi des plus âgés et à la lourde et croissante charge financière que représentent les modalités de départ anticipé⁽⁵⁾.

Le retrait progressif peut être défini comme la possibilité pour les travailleurs salariés d'obtenir une réduction progressive du temps de travail au cours des dernières années précédant leur départ définitif à la retraite, tout en bénéficiant d'une partie de leur pension⁽⁶⁾ ou d'une autre allocation⁽⁷⁾.

Les arguments avancés par les OIE

Les arguments humanistes qui fondent la notion de retrait plus progressif du marché du travail sont connus. À l'activité, le rêve et l'attente du repos bien mérité, à la retraite, l'inextricable sentiment d'inutilité : sentiment qui s'accroît aujourd'hui avec l'augmentation de l'espérance de vie et avec l'amélioration de la santé des plus âgés.

À cet égard, la « retraite-couperet » n'est jamais apparu comme une panacée. De surcroît, elle contraint l'arbitrage entre travail et loisirs parfois jusqu'à l'ennui⁽⁸⁾ voire l'exclusion⁽⁹⁾.

(3) Sur le phénomène d'éviction et les abus de prestations de non-emploi aux Pays-Bas, voir Henkens et Siegers (1991), pp. 231-249.

(4) Voir Henkens et Siegers, *op. cit.*

(5) Voir Troadec (1998).

(6) Définition de la Commission des Communautés européennes.

(7) Voir le rapport Laroque (1981).

(8) Introduction au rapport de la Commission cité plus haut.

(9) BIT (1995), p. 46 et Commission européenne (1992), p. 4.

Par ailleurs, l'OCDE note que dans la plupart des pays membres, la part des travailleurs âgés dans les compressions d'effectifs est disproportionnée par rapport à celle des travailleurs d'âge actif.

Dans nombre de ces pays, une part croissante des inactifs de 55 à 64 ans s'est vue imposer une sortie précoce⁽¹⁰⁾. Est-il utile d'ajouter que le licenciement d'un travailleur âgé est très souvent synonyme de sortie définitive de la population active ?

Les arguments économiques ne manquent pas. Le BIT a été parmi les premiers à souligner la perte en expérience, en culture d'entreprise et en rendement pour certains métiers, que représente l'éviction des plus anciens. Dans les établissements où l'on compte avant tout sur le savoir-faire, la valeur des aînés s'accroît avec l'âge.

Et lorsque le rendement de ces travailleurs baisse, l'OCDE, comme le BIT, demandent de discerner entre ce qui relève de l'âge et ce qui est dû à un manque de formation auquel les États et les entreprises peuvent remédier.

Les ministres des Affaires sociales de l'OCDE rappelaient : « ... il conviendrait de privilégier des mesures actives du marché du travail qui mettent l'accent sur le potentiel humain grâce aux possibilités d'acquisition des connaissances et de perfectionnement des compétences, et qui lèvent les obstacles auxquels se heurtent les femmes, les migrants, les travailleurs âgés... »

Les autres fondements économiques avancés par les organisations internationales sont : une plus grande flexibilité des travailleurs en retrait progressif, un absentéisme faible, une conscience professionnelle accrue, une clientèle intéressée...

Enfin, le BIT, qui a publié une série d'études sur le thème « Travailleurs âgés : conditions de travail et transition vers la retraite » donne, plusieurs exemples de programmes d'entreprises françaises, anglaises et américaines comme Aérospatiale, Manducher, British Airways, AT&T, General Electric Co ou Xerox. Ces entreprises considèrent toutes leurs besoins en personnel dans une perspective lointaine et tiennent les travailleurs âgés pour une ressource précieuse. Formation permanente, gestion de la santé, tutorat et retraite progressive sont autant de moyens de cette gestion des ressources humaines en deuxième partie de carrière.

Certaines sociétés comme American Airlines, Tesco et B&Q ont même mis en place des programmes spéciaux de recrutement de travailleurs âgés pour attirer la clientèle d'âge mûr, améliorer leurs services clientèle ou pour réduire les coûts de formation... bien que ce dernier point fait l'objet d'un débat entre ceux qui voient dans la maturité une attention plus grande portée à la formation et d'autres qui y décèlent des rigidités aux changements.

(10) Voir Guillemard (1995), p. 196.

À toutes fins utiles, précisons qu'en aucun cas ces entreprises n'ambitionnent de se charger d'une quelconque responsabilité sociétale. Leurs seuls critères de gestion restent, à juste titre, la productivité et la rentabilité. Il reste que l'orthodoxie libérale la plus dure ne saurait laisser fondre le pouvoir d'achat d'une partie croissante de la demande interne en ignorant les problèmes d'emploi des aînés et sans admettre que cela mettrait en danger la viabilité à long terme des économies des pays industrialisés.

Pour l'ensemble de ces raisons, les organisations internationales précitées voient dans le retrait progressif du marché du travail et dans le cumul salaire-pension les solutions aux nombreux problèmes économiques et sociaux que posent, ou poseront demain, les systèmes de retraites.

Au même niveau que le retrait progressif par le temps partiel, les organisations posent comme prioritaires et insécables, les principes de choix et de neutralité actuarielle des systèmes de retraites.

1. Augmentation du revenu-retraite engendrée par dix années de travail supplémentaires pour un homme de 55 ans^(*)

En % du taux de remplacement

	1967	1995
Allemagne	13	11
Australie	0	0
Autriche	13	12
Belgique	32	15
Canada	23	0
Danemark	2	1
Espagne	0	0
États-Unis	0	0
Finlande	10	4
France	25	6
Grèce	—	25
Hongrie	—	1
Irlande	0	0
Islande	—	10
Italie	24	10
Japon	5	3
Luxembourg	—	19
Norvège	17	9
Nouvelle Zélande	0	0
Pays-Bas	9	9
Pologne	—	9
Portugal	15	10
République Tchèque	—	1
Royaume-Uni	0	10
Suède	21	0
Suisse	12	11

Note : (*) Considérant que l'individu en question a commencé à travailler à l'âge de 20 ans de telle sorte qu'il ait 35 ans de cotisation potentielle à l'âge de 55 ans.

Source : OCDE, 1998.

Choix et neutralité actuarielle des systèmes de retraites : la voie des organisations internationales

Pour conjurer les problèmes économiques, sociaux et humains que pose la baisse du taux d'activité des plus âgés, les OIE voient dans la neutralité actuarielle des systèmes de retraites une alternative solide aux mesures hautement contraignantes, si bien que la conclusion de leurs études respectives vont toutes dans ce sens.

Bien entendu, l'application d'une telle méthode appelle la levée de certains obstacles.

État des obstacles à la neutralité actuarielle dans les pays de l'OCDE

L'instauration d'un régime de la préretraite progressive ou de retraite choisie implique, selon les OIE, la mise à plat de l'ensemble des systèmes de retraites et notamment la levée des désincitations au travail.

L'OCDE note dans son dernier rapport déjà cité : « ... dans près de la moitié des pays pour lesquels les données sont disponibles en 1995, un travailleur âgé de 55 ans pouvait s'attendre à une augmentation nulle ou insignifiante de sa pension en travaillant dix années supplémentaires » (tableau 1). Tels sont les principaux obstacles à l'instauration d'un régime de neutralité actuarielle pour les systèmes de retraite des pays de l'OCDE :

- La subordination de la liquidation anticipée des pensions à la cessation totale d'activité, même si elle ne tient que jusqu'à ce que l'âge normal de la retraite ait été atteint, est une caractéristique commune de plusieurs systèmes nationaux. Elle est aussi la plus contraire à la préretraite progressive car elle est susceptible d'encourager le retrait définitif du marché du travail.

Dans le même registre, mais concernant la retraite choisie cette fois, l'application de critères de ressources aux prestations de retraite après l'âge normal peut déprimer l'offre de travail des retraités, *a fortiori* si ces restrictions sont sévères⁽¹¹⁾.

- Les taux d'acquisition après 55 ans ont sensiblement baissé depuis le début des années quatre-vingt-dix comme le montre le tableau 1. En 1967, dix années de travail supplémentaires après 55 ans permettaient d'accroître le taux de remplacement de la pension de 32 % en Belgique et de 25 % en France où jusqu'en 1980, chaque année de travail après 60 ans augmentait le taux de remplacement de 5 %. La couverture de périodes d'inactivité au

(11) Voir Seike (1989) à propos des critères japonais.

Sur le même thème voir également l'étude comparative de European Economy (1998) : « Income Benefits for Early Exit from the Labour Market in Eight European Countries », *European Communities*.

même titre que celles de travail, ainsi que la généralisation des régimes de retraites complémentaires, expliquent en grande partie la baisse de ce type d'incitations. Le coût d'opportunité du maintien en activité à un âge élevé s'est donc accru considérablement. Ainsi l'OCDE estime que les taux de remplacement les plus bas ont largement contribué au maintien de taux d'activité relativement élevés au Japon, aux États-Unis, en Norvège et en Suède⁽¹²⁾.

- L'OCDE démontre que l'âge officiel de la retraite exerce également une certaine influence sur la cessation d'activité.

Selon l'analyse empirique réalisée par cet organisme sur les déterminants de la cessation d'activité, il ressort qu'un âge officiel de la retraite inférieur à la moyenne OCDE en France et en Italie a sans doute contribué à réduire de plus de six points le taux d'activité des travailleurs âgés de ces deux pays, et inversement pour la Norvège où l'âge normal est de 67 ans (+ 3 points).

Les sorties définitives du marché du travail marquent un pic à cet âge. Dans d'autres pays, le même pic apparaît plus tôt. La corrélation est alors souvent forte avec l'existence de modalités généreuses de départ anticipé (Autriche, Finlande ou Allemagne). Faut-il en conclure que les récentes initiatives allemandes et suédoises de supprimer progressivement la référence à un âge « normal » de la retraite vont dans le bon sens ?

- La plus frappante des désincitations au travail des plus âgés apparaît avec l'étude des variations du patrimoine-retraite de ces derniers.

Le patrimoine-retraite représente la valeur actualisée des prestations de vieillesse attendues diminuée du coût d'obtention de ces prestations. Ce patrimoine dépend de l'âge auquel ces pensions sont disponibles, du taux de remplacement brut et de l'espérance de vie à l'âge de liquidation.

La même étude empirique de l'OCDE fait le constat suivant : à en juger la variation du patrimoine-retraite rapporté aux gains annuels d'une personne seule âgée de 55 ans en 1995, les systèmes de retraite de tous les pays de l'OCDE décourageaient le travail, à tous les âges de 55 à 70 ans. La baisse du patrimoine retraite était particulièrement forte après l'âge minimum d'ouverture des droits, car le report d'un an de la liquidation et le versement d'un an de cotisations supplémentaires n'étaient pas compensés par l'accroissement actuariel des pensions, lorsque celui-ci était possible.

(12) Pour une simulation de l'impact du taux de remplacement sur la décision de prendre sa retraite aux Pays-Bas, voir Henkens et Siegers *op. cit.* Selon leur modèle, une augmentation de 1 % du taux de remplacement conduit à accroître de 0,5 % en moyenne la probabilité d'un retrait définitif du marché du travail.

Cet impôt implicite était d'autant plus lourd que le taux de liquidation était élevé et l'OCDE note qu'une baisse de 10 points de cet impôt implicite sur le travail résultant de dix années d'activité supplémentaires, induirait une augmentation du taux d'activité de 3,5 points.

Dans les pays ayant mis en place des mécanismes de type taux d'ajustement actuariels en cas de départ anticipé ou retardé (comme c'est le cas en France), l'OCDE constate que la variation actuarielle était insuffisante pour éliminer les contre-incitations au travail.

L'étude des désincitations au travail pour les plus âgés fonde la convergence de vue des OIE à propos de la future et nécessaire direction que devraient emprunter, selon toute vraisemblance, les systèmes de retraites des pays développés : vers la souplesse dans la neutralité.

Choix, neutralité actuarielle et coordination des politiques de retraite

Le BIT est on ne peut plus clair sur ce thème : développer les possibilités de choix permet à la fois d'utiliser au maximum le potentiel humain, de donner plus de dignité à la personne humaine et d'accroître les ressources disponibles pour l'économie.

Les ministres des Affaires sociales de l'OCDE dans le communiqué de la réunion des 8 et 9 décembre 1992 cité plus haut affirment à quelques mots près la même chose : « Les politiques et programmes devraient être conçus de manière à prévenir la dépendance persistante et à favoriser au contraire le plus possible le développement du potentiel humain, à renforcer le sentiment de dignité des individus et à élargir les choix qui s'offrent à eux... ».

La Commission des Communautés européennes, à la suite de son étude de 1992 sur la situation dans les États-membres, pose de manière liminaire dans ses conclusions : « Ne pourrait-on pas convenir que (...) l'âge de la retraite se constate plus qu'il ne se décrète et qu'il convient dès lors de faciliter le choix des travailleurs dans ce domaine ? ».

Rendre les systèmes de retraites plus neutres au plan actuariel semble être pour ces institutions internationales le moyen le plus souple et le plus efficace pour réaliser ces objectifs. Un système neutre a pour effet de maintenir constant le patrimoine-retraite quel que soit l'âge de départ, et ne fausse donc pas la décision de cessation d'activité (tableau 2).

À l'évidence, il existe plusieurs moyens de parvenir à cette neutralité selon les objectifs poursuivis et selon l'état du marché du travail et de la population active.

Relever l'âge normal d'ouverture des droits ou en supprimer la référence permet de réduire les contre-incitations à travailler inhérentes au système. Modifier les taux de cotisation aux âges élevés et ajuster les prestations en fonction de l'âge peut constituer une autre voie selon l'OCDE.

2. Passage à un système de retraite neutre au plan actuariel, 1995 Changement (en %) attendu dans le taux de participation des aînés^(*)

Allemagne	4,6-7,3
Australie	0
Canada	2,0
Espagne	5,4-4,2
États-Unis	3,9
Finlande	8,1-9,8
France	8,8-9,8
Irlande	4,7-5,6
Italie	27,1
Japon	5,3
Norvège	4,4
Pays Bas	1,7-8,7
Portugal	1,3-9,6
Royaume-Uni	1,6-3,1
Suède	4,4-6,2

Note : (*) Les modifications du taux de participation des aînés sont basées sur l'hypothèse d'une réforme visant à maintenir constants les revenus-retraite à tous les âges entre 55 et 65 ans.

Pour les pays où deux valeurs sont indiquées, la première se rapporte à une réforme du système de retraite uniquement, la seconde se rapporte à une réforme du système de retraite et du système de prestations de non-emploi.

Source : OCDE (1998) *op. cit.*

Cependant, il semble à ces trois grandes OIE qu'une démarche plus globale pourrait consister à :

- laisser les individus entièrement libres de fixer leur âge de départ à la retraite, par exemple à partir de 55 ans ;
- appliquer des coefficients d'ajustement aux paiements de pensions en fonction de l'âge pour maintenir constant le patrimoine-retraite et éventuellement inciter plus ou moins fortement les travailleurs âgés à rester sur le marché du travail selon l'état de ce dernier ;
- coordonner ces réformes avec celle des prestations de non-emploi, afin d'accroître leur efficacité et d'éviter les effets de substitution d'un dispositif à l'autre⁽¹³⁾.

Enfin, il ressort des comparaisons internationales que l'avènement de telles réformes dépend en dernier ressort de l'attitude des entreprises face au temps partiel.

Si la retraite partielle est chose acquise en Suède depuis 1976 et si le système de retraite progressive et choisie s'est convenablement développé

(13) Voir à propos des effets de substitution en France et en Allemagne, Guillemard, p.185.

et adapté depuis, c'est que les entreprises ont su y déceler l'ensemble des avantages que nous énumérons plus haut⁽¹⁴⁾.

Or, nous savons que la France comme l'Allemagne ont accumulé du retard en matière de temps partiel par rapport aux pays scandinaves⁽¹⁵⁾. L'Allemagne éprouve des difficultés à convaincre les entreprises. La réforme de 1992 qui introduisait un élément de libre arbitre dans le système de préretraite progressive n'a pas motivé beaucoup plus, les entreprises, ni les salariés. Cela est essentiellement dû aux difficultés des entreprises à aménager le travail à temps partiel notamment pour les hommes⁽¹⁶⁾.

Mais si les différences sont importantes il est vrai en termes de culture du travail d'un pays à un autre, ces différents rapports internationaux démontrent qu'il sera difficile de s'abriter longtemps encore derrière ces barrières culturelles pour mieux justifier l'inertie.

Car certains États ont déjà bien avancés dans le sens prescrit par les organisations internationales et ont procédé récemment à des réformes de grande ampleur pour adapter leur système de retraite aux défis que nous savons imminents :

- lors de la liquidation, les droits à pension seront divisés par un coefficient basé sur l'espérance de vie du retraité et sur une estimation de la croissance future, afin de favoriser le maintien en activité car le coefficient sera d'autant plus bas que l'espérance de vie sera basse (Suède, 1998)⁽¹⁷⁾ ;
- plafonner l'accroissement du coût marginal du travail afin de ne pas créer de trop importantes désincitations à l'embauche et incitations à l'éviction pour les travailleurs âgés (Japon, 1994)⁽¹⁸⁾ ;
- plafonner à un niveau assez bas la réduction possible de la pension engendrée par un maintien en activité à temps partiel après l'âge normal de liquidation (Canada, 1998)⁽¹⁹⁾ ;
- appliquer des coefficients d'ajustement actuariel très incitatifs en faveur d'un accroissement du taux d'activité des aînés, par exemple : - 3,6 % par an avant l'âge officiel de liquidation et + 6 % par an après (Allemagne, 1992)⁽²⁰⁾ ; ou appliquer des taux d'acquisition très favorables au travail après 60 ans comme l'a fait la Finlande.

(14) Voir annexe G dans ce rapport.

(15) *Ibidem*, p. 61. L'auteur y voit le principal obstacle au développement de la retraite choisie et progressive.

(16) Voir les travaux de Schmähl et notamment : « Recent Developments of Pensions Schemes in Germany: Present and Futures Task in Conflict », p.142.

(17) Ministry of Health and Social Affairs of Sweden (1998).

(18) Voir Estienne (1996).

(19) Ministère des Finances du Canada (1999).

(20) Voir Schmähl, *op. cit.*

Chacune de ces initiatives est née, il est vrai, dans un contexte économique, social et culturel propre. Toutes vont néanmoins dans le sens de l'adaptation des systèmes de retraite souhaitée par les organisations internationales.

Références bibliographiques

- Association des Institutions Allemandes d'Assurance-Pension (VDR) (1992) : *L'Assurance-pension en Allemagne*.
- Bartocci E. (1998) : « Pension Systems in European Context », *Labour*, n° 1.
- Börsch-Supan A. (1998) : « Incentives Effects on Social Security on Labor Force Participation: Evidence in Germany and Accross Europe », *NBER Working Paper Series*, novembre.
- Bureau International du Travail (1995) : *Rapport sur le travail dans le monde*.
- Calcoen F. (1989) : « La protection sociale et les soties anticipées du marché du travail », *CRESGE*.
- de Callatay É. (1997) : « Transferts entre générations et systèmes de retraite », *Reflets et Perspectives de la Vie Économique*, n° 2.
- Carlsson B. (1195) : « Developments in the Swedish Retirement Scheme », *Journal of Social Policy*, avril.
- Comité Politique Économique de l'OCDE (1998) : *Le départ à la retraite dans les pays de l'OCDE*, février.
- Commission des Communautés Européennes (1988) : « L'insertion des préretraités », *Office de Publication Officiel des Communautés Européennes*.
- Commission des Communautés Européennes (1992) : *Rapport sur l'application dans les États-membres de la recommandation du Conseil 82/857/CEE du 10 décembre 1982 relative aux principes d'une politique communautaire de l'âge de la retraite*, 18 décembre.
- Delsen Lei (1996) : « Gradual Retirement in OECD Countries », OECD.
- Estienne J-F. (1996) : *Vieillesse et retraite au Japon : une adaptation économique et sociale*, La Documentation Française, Paris.

- Guillemard A-M. (1995) : « Les transformations de la transition entre activité et retraite en Europe : de nouveaux enjeux pour la protection sociale », *Cahiers Québécois de Démographie*, automne.
- Henkens K. et J. Siegers (1991) : « The Decision to Retire: The Case of Dutch Men Aged 50-64 », *European Journal of Population*, n° 7.
- Ministry of Health and Social Affairs of Sweden (1998) : « The Pension Reform in Sweden », *Final Report*, juin.
- OCDE (1998) : « Le départ à la retraite dans les pays de l'OCDE », Groupe de travail n° 1 chargé des politiques macroéconomiques et structurelles, Paris, 23 février.
- Ogawa N. et R. Clark (1997) : « Transition from Career Job to Retirement in Japan », *Industrial Relations (Berkeley)*, n° 4.
- Reday-Mulvey G. (1992) : « Vers un allongement de la vie professionnelle ? », *Futuribles*, novembre.
- Reynaud Emmanuel (1998) : *Les retraites dans l'Union européenne : adaptation aux évolutions économiques et sociales*, L'Harmattan.
- Schmähl W. (1998) : « Recent Developments in Pension Schemes in Germany: Present and Futures Task in Conflict », *Labour*, printemps.
- Seike A. (1989) : « The Effects of the Employee Pension on the Labor Force Supply of the Japanese Elderly », *A Rand Note*, California.
- Troadec (1998) : « L'âge des extrêmes », *Retraite et Société*, n° 24.
- Ministère des Finances du Canada (1999) : *Les changements au système de revenu de retraite*, janvier.

Choix de l'âge de la retraite : le rôle des règles de liquidation

I. Le libre choix de l'âge de la retraite : approche économique	233
<i>Didier Blanchet et Laurent Caussat</i>	
J. La réforme des règles de décote dans le régime général : quels enjeux pour le bien-être des retraités et l'équilibre financier du régime ?	249
<i>Béatrice Sédillot</i>	

Annexe I

Le libre choix de l'âge de la retraite : approche économique^(*)

Didier Blanchet

Directeur de l'ENSAE

Laurent Caussat

Conseil d'Analyse Économique

L'impression qui se dégage d'un regard panoramique sur le système de retraite français, sur les pratiques de gestion de la main d'œuvre âgée par les entreprises, et sur d'autres dispositions du droit social français, est celle de l'étrécissement du spectre des arbitrages possibles entre revenu d'activité et loisir en fin de vie professionnelle. Le recours important aux dispositifs de préretraite tend à fortement distordre les comportements d'activité en fin de carrière dans le sens de la cessation précoce d'activité. Si le droit du travail proscrit le licenciement pour seul motif d'âge, le fait pour un salarié du secteur privé de réunir les conditions d'âge et de durée de cotisation qui lui permettent d'obtenir une pension à taux plein du régime général de la Sécurité sociale constitue « une cause réelle et sérieuse » de licenciement. Enfin, les barèmes de la législation d'assurance-vieillesse encouragent très faiblement la poursuite de l'activité professionnelle une fois atteintes les conditions du taux plein, et à l'inverse la pénalisation est excessivement forte pour les salariés auxquels il manque des années pour totaliser la durée d'assurance correspondant à une carrière complète⁽¹⁾.

(*) Une partie de ce texte est reprise de Caussat (1998).

(1) Ce point est développé dans la contribution de Sédillot en annexe J au présent rapport.

Le tableau suivant, tiré d'une enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de l'INSEE de mars 1996 (Caussat et Roth, 1997), illustre la concentration de l'âge du départ en retraite sur les deux « pics » de 60 et 65 ans, qui résulte des dispositions précédentes. L'âge minimum de 60 ans est ainsi pour beaucoup d'actifs l'âge effectif de départ en retraite. On notera cependant l'importance des liquidations de droits à la retraite à 65 ans chez les femmes, qui s'explique par le fait que repousser à 65 ans l'ouverture des droits à la retraite permet d'obtenir le taux plein et ainsi de bénéficier de droits à la retraite plus importants en cas de carrière courte, ce qui est plus fréquemment le cas des carrières féminines. Au total, ces données confirment l'étroitesse de l'ensemble des choix individuels de départ en retraite, et le rôle majeur que joue l'âge minimum de 60 ans.

1. Âge de liquidation de la retraite

En %

	Hommes	Femmes	Ensemb
Avant 55 ans	6,2	3,8	5,1
Entre 55 et 59 ans	15,7	9,4	12,5
60 ans	40,5	37,3	38,9
61 ans	7,3	6,6	7,0
62 ans	4,1	4,7	4,4
63 ans	3,6	3,7	3,7
64 ans	2,9	3,0	3,0
65 ans	14,6	25,7	20,1
Après 65 ans	5,1	5,8	5,3
Total	100,0	100,0	100,0

Champ : Personnes retraitées ayant exercé une activité professionnelle, âgées de 50 ans et plus.

Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de mars 1996, réalisée par l'INSEE en collaboration avec la CNAV, le SESI et la DARES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

La question de l'adaptation au contexte démographique du siècle prochain constitue un second aspect de l'analyse des comportements de départ en retraite. La remontée des taux d'activité aux âges élevés est l'une des voies envisagées pour la résorption des déséquilibres attendus des systèmes de retraite (Charpin, 1999). La légitimité de cette solution semble renforcée par le rôle que joue, dans le vieillissement démographique, l'allongement de la durée de vie. Celui-ci rend en effet compatible une légère remontée de l'âge de la retraite et un maintien approximatif de la durée de cette retraite pour les générations successives.

D'un autre côté, la logique de ce scénario n'implique pas que chacun soit tenu de s'y plier de manière exactement identique. Face aux contraintes démographiques du siècle prochain, certains individus peuvent préférer garder le statu quo en matière de taux de cotisation ou de taux de remplacement, et donc privilégier un report de l'âge de fin d'activité. Mais d'autres peuvent au contraire rester attachés à une retraite précoce, malgré le coût induit en termes de cotisations ou de prestations. D'où l'idée de faire d'une pierre deux coups et de traiter simultanément cette question de l'ajustement de l'âge de la retraite au changement démographique et celle des contraintes pesant actuellement sur les choix individuels dans ce domaine : on échangerait en somme une hausse de l'âge moyen de départ en retraite contre des possibilités d'augmentation de sa variance.

Pour que cette solution soit viable, il faut s'orienter vers des paramètres appropriés des menus qui seraient proposés au retraité. La règle à laquelle on se réfère le plus souvent est une règle de neutralité actuarielle, selon laquelle les gains tirés d'une année supplémentaire d'activité doivent juste compenser les pertes consécutives à une année de retraite perdue : une telle règle doit conduire chaque individu à internaliser, dans ses choix, les coûts ou bénéfices collectifs associés à sa décision d'anticipation ou de report du départ en retraite. Ce barème assure en principe la Pareto-optimalité des choix individuels d'âge de retraite. Mais il n'est pas le seul envisageable. D'autres aspects ou contraintes, en effet, sont à prendre en compte. Les systèmes de retraite, associés au système de préretraite, remplissent en effet une fonction supplémentaire de couverture d'un risque de sortie subie et non choisie du marché du travail. Ils peuvent aussi, à l'inverse, chercher à provoquer ces sorties, l'idée étant que la prolongation de l'activité peut aussi être dans certains cas inopportune.

Le problème de l'âge de la retraite est donc rendu complexe par la multiplicité des fonctions que remplit la retraite. Il appelle ainsi une discussion approfondie qui ne saurait se réduire à une dénonciation unilatérale des effets négatifs de systèmes de retraite généreux sur la participation des travailleurs âgés à l'activité économique – même si ceux-ci existent, et doivent être examinés.

On va détailler cette question en présentant d'abord les raisons qui peuvent plaider en faveur de barèmes actuariellement neutres pour le calcul du montant des retraites, et en se plaçant dans le contexte de régimes démographiques parfaitement stationnaires. D'autres barèmes peuvent conduire à des systèmes inefficaces voire non viables. On analysera ensuite de quelle manière ces barèmes permettraient la révélation des préférences face au changement des conditions de financement des retraites au siècle prochain, sous le double impact des changements de la durée de vie et des changements de la productivité. On mentionnera enfin les limites de l'application de ce principe de neutralité actuarielle.

Choix collectifs et individuels concernant l'âge de départ en retraite

Comment la théorie économique modélise-t-elle le choix par les individus de l'âge de leur départ en retraite ? L'hypothèse de base est que les individus planifient le montant de leur consommation et le niveau de leur activité professionnelle à toutes les périodes de leur vie. Cette planification revêt évidemment un caractère dynamique qui fait surgir deux difficultés : le temps de la planification individuelle étant également un temps historique, il y a d'abord changement perpétuel des conditions de l'arbitrage, qui ne se fait jamais dans les conditions du régime stationnaire. Les conditions de cette planification sont par ailleurs aléatoires, l'aléa étant à la fois macro-social ou macroéconomique, et individuel.

Pour simplifier, on va être contraint, au moins pour commencer, d'ignorer l'un et l'autre de ces deux aspects. On procèdera donc à des analyses de statique comparative de régimes parfaitement permanents, et on se placera, pour l'essentiel, dans un monde à prévision parfaite. Malgré ces limites, cette première approche permet néanmoins de débroussailler quelques thèmes. Première question : pourquoi viser, dans ces régimes permanents, un calcul de la retraite selon le principe de neutralité actuarielle ?

Commençons par identifier l'âge optimal de départ en retraite. On fait l'hypothèse d'une durée de vie totale fixe A_{max} comptée à partir de l'âge d'entrée en activité. Les arbitrages collectifs ou individuels sont représentés dans un plan où l'âge de la retraite (équivalent à la durée travaillée) est portée en abscisses, et le niveau de vie moyen sur le cycle de vie est porté en ordonnées (figure 1). Dans ce plan, en supposant l'homogénéité des préférences, l'optimum social est représenté par le point R . La contrainte budgétaire sociale est en effet la droite (D) définissant le revenu moyen (transversal ou sur cycle de vie), comme étant égal à la productivité multipliée par la part de la durée de vie totale qui est consacrée au travail (dans une population stationnaire). La forme de la courbe d'indifférence de l'individu représentatif (C) a, pour sa part, des propriétés suffisamment évidentes pour ne pas être commentée davantage.

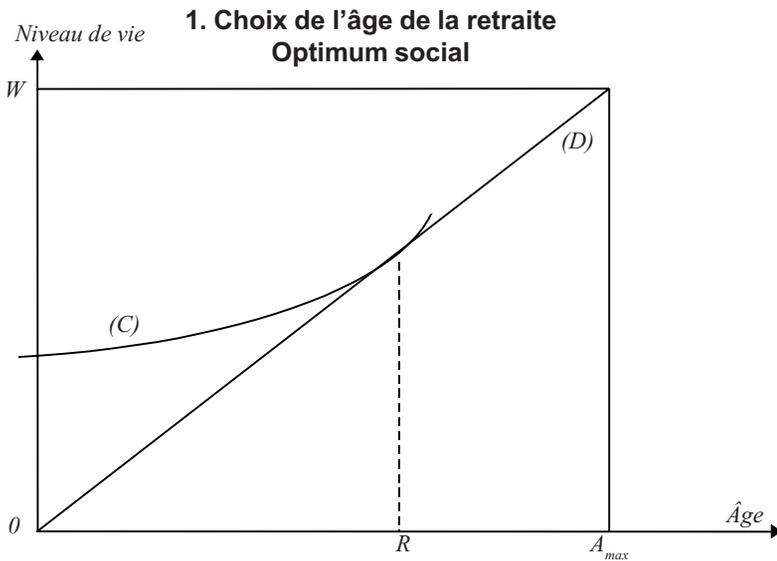
Cet optimum social coïncide naturellement avec ce que serait le choix d'un individu confronté à un barème de calcul de sa retraite correspondant à la contrainte sociale (D) . Ce barème correspond à l'égalité à zéro, quel que soit l'âge de retraite choisi, du bilan cotisations prestations sur cycle de vie, bilan qui est ici actualisé au taux zéro (puisque'on est en régime permanent stationnaire). Si P est le niveau de vie commun assuré aux actifs et aux retraités, cette neutralité actuarielle s'écrit en effet :

$$(W - P) R = (A_{max} - R) P$$

où $WR = A_{max} P$

qui correspond bien à l'équation de la droite (D) .

On notera que dans cette modélisation très simplifiée, la neutralité actuarielle s'entend *en niveau* – le montant de la pension est proportionnel au nombre d'années travaillées –, alors que la définition qui en a été antérieurement donnée ne requiert que la neutralité *à la marge* – égalité des gains liés à une année supplémentaire d'activité et des pertes consécutives à une année de retraite perdue. Dans la réalité, des barèmes de retraite pourraient être qualifiés d'actuariellement neutres sans avoir exactement la forme de la figure 1, parce qu'ils autoriseraient certaines redistributions entre catégories d'assurés, par exemple entre générations. Ce point est discuté de façon plus approfondie voir infra.



Note : En portant en abscisses l'âge des individus, on suppose implicitement que ceux-ci enchaînent une période d'activité à plein temps et une période de complète inactivité. Dans la perspective de transitions plus souples entre activité et retraite, on pourrait imaginer un élargissement des possibilités de cumul entre activité et inactivité (cf. la proposition de « retraites choisies et progressives » avancée par Dominique Taddej dans le présent rapport). Dans ce cas, sans perte de généralité quant aux conclusions, on pourrait modifier la représentation graphique en portant en abscisses des heures qui seraient à partager entre activité et inactivité, mais plus nécessairement de façon séquentielle.

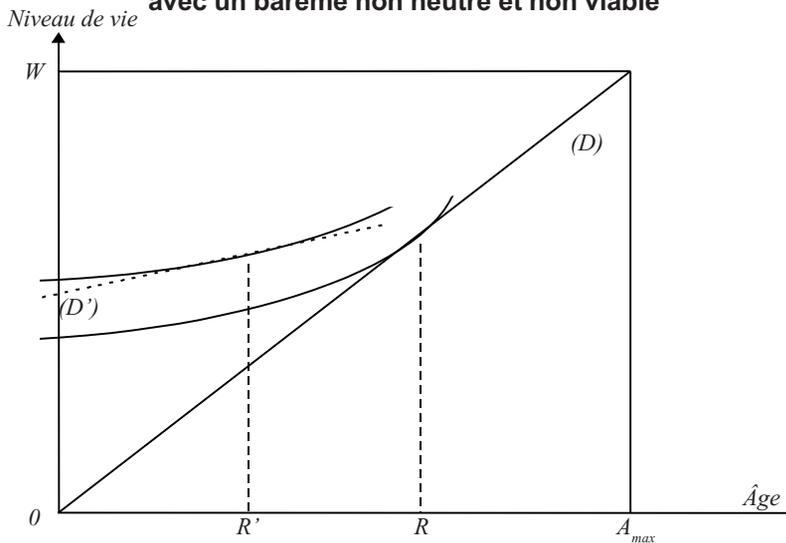
La neutralité actuarielle est ainsi une condition suffisante d'optimalité du choix individuel. Pourquoi est-elle nécessaire ? Soit un programme de retraite défini par un barème quelconque différent de la droite (D). Deux possibilités existent :

- soit ce barème conduit à un choix qui procure une utilité supérieure à celle de l'optimum social, comme c'est le cas sur la figure 2. Dans ce cas, il sera forcément non viable : l'équilibre de la figure 2 est au-dessus de la contrainte budgétaire collective et il est donc déficitaire.
- soit ce barème est viable. Mais il procurera alors, en général, une utilité inférieure à celle de l'optimum social. La figure 3 donne ainsi l'exemple d'un barème (D'') dérivé du barème (D') de la figure 2, mais qu'on

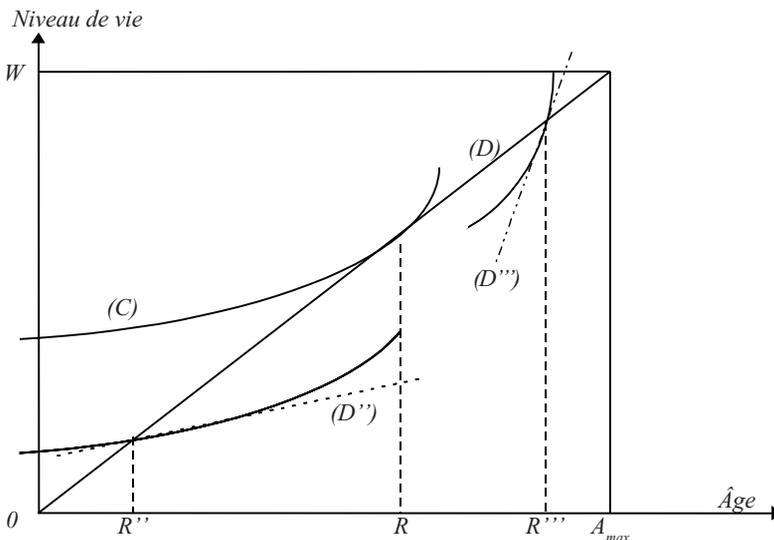
aurait ajusté forfaitairement à la baisse de façon à ramener son résultat final sur la contrainte budgétaire sociale (D). Ce barème conduit à un équilibre sous optimal : l'individu représentatif souhaiterait travailler et consommer plus, mais le barème de calcul de la retraite ne l'y incite pas. Évidemment, un barème inadapté pourrait aussi avoir l'effet inverse : conduire à trop d'activité et trop de consommation, comme c'est le cas avec le barème (D'').

Un barème ne vérifiant pas la neutralité actuarielle présente donc un risque élevé d'être soit non viable, soit inefficace.

2. Choix décentralisé de l'âge de la retraite avec un barème non neutre et non viable



3. Choix décentralisé de l'âge de la retraite avec des barèmes non neutres viables mais inefficaces

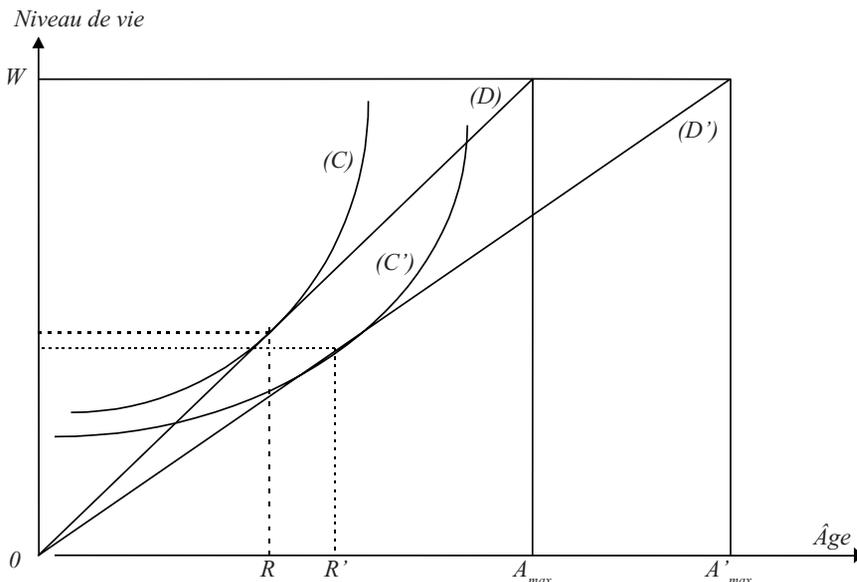


Passer à des barèmes actuariellement neutres pour gérer l'ajustement au nouveau contexte démographique ?

De ce qui a été dit en introduction générale sur le système français, on déduit évidemment qu'il ne respecte pas ce type de paramétrage. C'est par exemple l'un des constats établis par le rapport Charpin (1999). Les évaluations de Blanchet et Pelé (1999) confirment que les contraintes budgétaires induites par les barèmes de liquidation – essentiellement du régime général – sont en fait des contraintes fortement courbées, donnant des incitations fortes à partir aux âges particuliers qui sont les âges d'obtention du taux plein. Il s'agit de barèmes à âge de départ quasi fixe, où les pénalités pour anticipations sont très fortes et les incitations à la prolongation de l'activité très faibles ou négatives. Les simulations présentées en annexe J au présent rapport confortent encore cette analyse.

Ceci veut-il dire que les âges de retraite qui en résultent sont très éloignés de l'optimum social (R) ? Après tout, même s'ils ne sont pas le résultat d'une révélation directe des préférences, ils sont tout de même le résultat de processus de décision collective qui ne sont pas totalement déconnectés de ces préférences individuelles. Néanmoins, ces procédures collectives sont des procédures lourdes et conflictuelles. Leurs issues peuvent être biaisées, et elles font peu de cas de la variabilité possible des préférences individuelles.

4. Âge de la retraite et allongement de la durée moyenne de vie

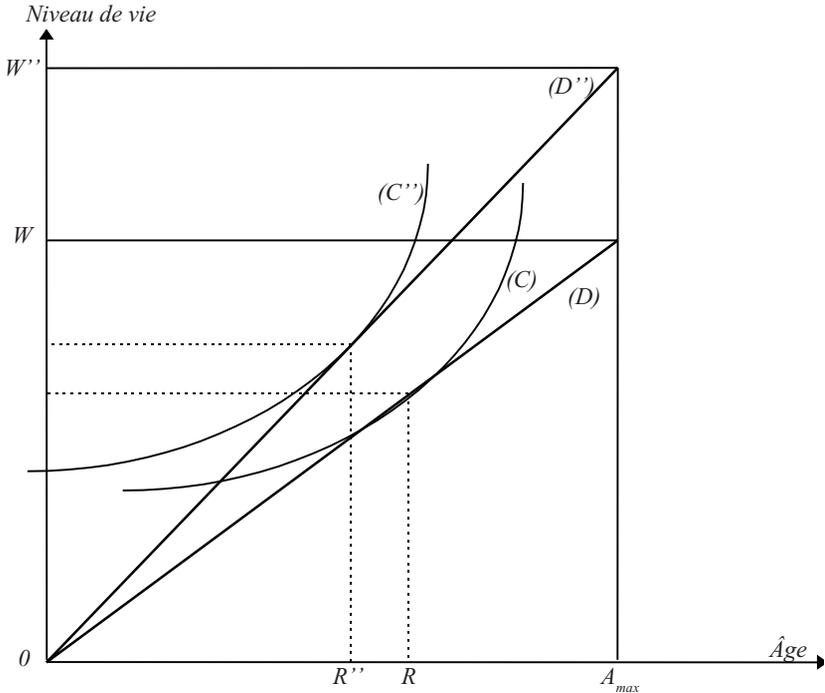


Des systèmes de retraite à la carte proches de la neutralité actuarielle auraient l'intérêt supplémentaire de permettre une adaptation naturelle aux nouvelles conditions démographiques qui, plus que des barèmes contraignants, rendraient possible une modulation de cette adaptation selon les préférences individuelles. Précisons comment peut se faire cet ajustement, en nous centrant sur la composante allongement de la durée de vie du vieillissement. La figure 4 montre de quelle façon se pose le problème. Dans cette représentation élémentaire, l'augmentation de l'espérance de vie se traduit par une augmentation de l'âge maximum de survie, A_{max} qui devient A'_{max} . La droite de neutralité actuarielle pivote alors vers le bas. Face à ce pivotement, et sauf forme très particulière des fonctions d'utilité, la réponse est un retard de l'âge de la retraite qui, précisons le au passage, ne signifie pas réduction de la durée de la retraite : l'accroissement de la durée de vie totale se répartit en un accroissement de la durée de vie travaillée qui passe de R à R' et un accroissement de la durée de vie hors travail qui passe de $A_{max} - R$ à $A'_{max} - R$.

Même dans ce contexte très simplifié où seule change la démographie, on observe que l'ampleur de l'ajustement qui sera effectué par les intéressés est incertain. Il sera plus ou moins important selon la structure des préférences des individus. Le problème se complique encore si, comme l'indique la figure 5, on prend également en compte l'impact des progrès de productivité. La figure 5 montre que l'impact de ces progrès de productivité sur la contrainte budgétaire est exactement inverse de celui de l'allongement de la durée de vie, et peut générer une baisse plutôt qu'une augmentation de l'âge de la retraite. C'est probablement l'effet qui, jusqu'à présent, a dominé celui du vieillissement dans les économies développées. Ce point n'est pas évoqué pour conclure qu'une remontée de l'âge de la retraite au siècle prochain est un scénario irréaliste et socialement indésirable. Plusieurs éléments peuvent intervenir pour justifier l'inversion de tendance de l'âge de la retraite : le ralentissement de ces progrès de productivité, le caractère plus accéléré du vieillissement, l'amélioration générale des conditions de santé⁽²⁾, une éventuelle saturation de la demande de retraite et une report de la demande de temps libre vers les âges médians. Ce calcul montre simplement que la résultante de ces déterminants multiples ne peut être déterminée par décret et ceci justifie précisément une approche de l'âge de la retraite par révélation des préférences individuelles plutôt que par décision centralisée.

(2) Selon Robine, Mormiche et Sermet (1996), pour 2,5 années de vie gagnées en moyenne à la naissance entre 1981 et 1991, ce sont, respectivement, 3 et 2,6 années de vie sans incapacité qui ont été gagnées par les hommes et par les femmes.

5. Âge de la retraite et augmentation de la productivité



Une première exception à la neutralité actuarielle stricte : existence d'un âge minimal et d'un âge maximal de départ en retraite

Le passage à davantage de neutralité actuarielle constitue-t-il pour autant la réponse unique et obligatoire à la modification des contraintes démographiques et notamment celle de la mortalité ? On va d'abord souligner quelques réserves à ce principe de neutralité actuarielle en restant dans le contexte de régimes permanents stationnaires. Puis on traitera les implications du fait que la gestion de la retraite se fait en univers économique et démographique instable.

Premier écart à la règle de neutralité, le droit à la retraite n'est que rarement ouvert à tous les âges. Il existe à la fois un âge minimal et un âge maximal de départ en retraite. Le premier peut-être justifié par la volonté des gestionnaires des régimes d'éviter des comportements myopes de départ, trop précoces, de la part d'individus qui sous-estimeraient leur durée de vie restante et leur niveau moyen de besoins en revenu sur l'ensemble de cette durée de vie restante.

Le second appelle des justifications plus complexes. Une idée simple est que le système de retraite est aussi fait pour accélérer le renouvellement de la main d'œuvre, notamment dans un contexte d'évolution technologique rapide. Néanmoins, si le travail était rémunéré selon sa productivité,

cette politique n'aurait aucune raison d'être. Il faut donc en outre supposer un phénomène d'écart positif entre salaire et productivité aux âges élevés, qui justifierait que le système de retraite cherche délibérément à inciter au départ à partir d'un certain âge. Cette idée a été développée par Lazear (1979) qui en fournit une justification en termes de contrat implicite. Le contrat implicite entre le travailleur et son entreprise est un contrat incitatif dans lequel le salarié accepte d'être payé moins que sa productivité en début de carrière et davantage en fin de carrière. Ce contrat est optimal pour les salariés pris dans leur ensemble car il garantit un comportement coopératif de chacun d'entre eux – compte tenu de la perte encourue en cas d'éviction de l'entreprise en cours de carrière – qui maximise leur rémunération collective. Mais, du point de vue de l'entreprise, l'équilibre de ce contrat suppose que le salarié ne puisse pas prolonger indéfiniment la période où il est sur-rémunéré, sans quoi le contrat finirait par fonctionner à perte pour cette entreprise. Ceci peut, selon le cas, justifier soit l'existence d'un âge de la retraite obligatoire, soit des dispositions incitatives à des départs précoces sous forme de primes de départ en retraite (voir l'exemple des plans à fenêtre proposant des conditions de départ en retraite plus avantageuses pourvu que ce départ intervienne à l'intérieur d'une période bien déterminée) qui s'écarteront sensiblement de la règle de la neutralité actuarielle.

Ce modèle peut être discuté. Il a au moins l'intérêt de rappeler qu'avant de mettre en place des barèmes incitatifs à la poursuite de l'activité, il faut s'assurer qu'il y a bien coïncidence entre le rendement salarial de l'activité pour l'employé, et son rendement social en termes de production additionnelle. Si ce n'est pas le cas, il y a légitimité à tordre les barèmes dans un sens qui incite à une sortie à un âge qui ne soit pas déraisonnablement tardif.

Une seconde exception à la règle de la neutralité actuarielle : le problème de la couverture du risque fin de carrière

Les barèmes de retraite peuvent aussi viser une autre fonction qui est de garantir une couverture contre un risque d'exclusion précoce du marché du travail. Il ne s'agit donc plus d'inciter à la sortie, mais de compenser les conséquences de cette sortie lorsqu'elle se fait, indépendamment de la volonté de l'individu, à un âge inférieur à celui qu'il aurait souhaité. Il s'agit d'un problème de couverture d'un risque fin de carrière. Le tableau 2, tiré de Caussat et Roth (1997), rappelle l'importance de ce problème dans le dispositif français de cessation d'activité.

Ces chiffres indiquent que, si l'on regroupe les trajectoires « emploi-chômage » et « emploi-préretraite », près de 20 % des personnes aujourd'hui à la retraite ont transité, entre leur dernier emploi et la liquidation de leurs droits à la retraite, par des périodes de perception de revenus de remplacement (indemnités d'assurance-chômage et préretraites). Ce sont donc des situations dont la fréquence n'est pas négligeable, et qu'il est nécessaire de bien caractériser sur le plan économique.

2. Trajectoires de fin de carrière

En %

	Hommes	Femmes	Ensemb
Uniquement emploi	63,2	46,7	54,9
Emploi + inactivité	7,3	15,4	11,4
Emploi + chômage ^(*)	8,2	6,6	7,4
Emploi + préretraite	16,3	7,9	12,1
Autres	5,0	23,4	14,2
Total	100,0	100,0	100,0

Champ : Personnes retraitées ayant exercé une activité professionnelle, âgées de 50 ans et plus.

Note : (*) Y compris les trajectoires du type « emploi-chômage-préretraite ».

Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi de mars 1996, réalisée par l'INSEE en collaboration avec la CNAV, le SESI et la DARES (ministère de l'Emploi et de la Solidarité).

Précisons d'abord la spécificité de ce risque par rapport au risque de chômage. Ce risque peut avoir des raisons propres aux caractéristiques des travailleurs vieillissants. Ils ont plus de chances que d'autres de travailler dans des secteurs industriels ou des types d'emplois déclinants. On peut aussi avoir des phénomènes de rupture unilatérale, par l'employeur, des contrats implicites à la Lazear que l'on vient de présenter. La remise en cause de ces contrats est en effet tentante pour l'employeur. Elle est en principe évitée par son souci de préserver sa réputation vis-à-vis de ses nouvelles recrues. Mais, dans un contexte où la remise en cause de ces contrats implicites se généraliserait, ce problème de réputation relative à l'embauche disparaîtrait.

Ceci étant, ce n'est pas forcément l'existence de causes de chômage spécifiques à la population âgée qui est déterminante pour justifier une couverture particulière de ce chômage. C'est le fait qu'à cause initiale de chômage identique, le phénomène, dans le cas d'un travailleur jeune, est en principe réversible, alors qu'il l'est très faiblement pour un travailleur âgé.

Si on admet ce principe, il y a justification à offrir une prestation de remplacement à un travailleur exclu du marché du travail avant l'âge normal de la retraite. Un système de retraite actuariellement neutre offre évidemment une certaine couverture contre ce risque. Il évite notamment la perte de toute ressource à des travailleurs ne disposant pas de capital et qui n'auraient pas de possibilité d'endettement gagée sur leurs revenus de retraite futurs. Mais cette protection est néanmoins minimale, et on peut chercher à proposer une couverture plus forte. Ceci signifie donc d'offrir une prestation plus forte que la neutralité actuarielle aux exclus précoces du marché du travail, ce qui peut s'envisager selon deux modalités :

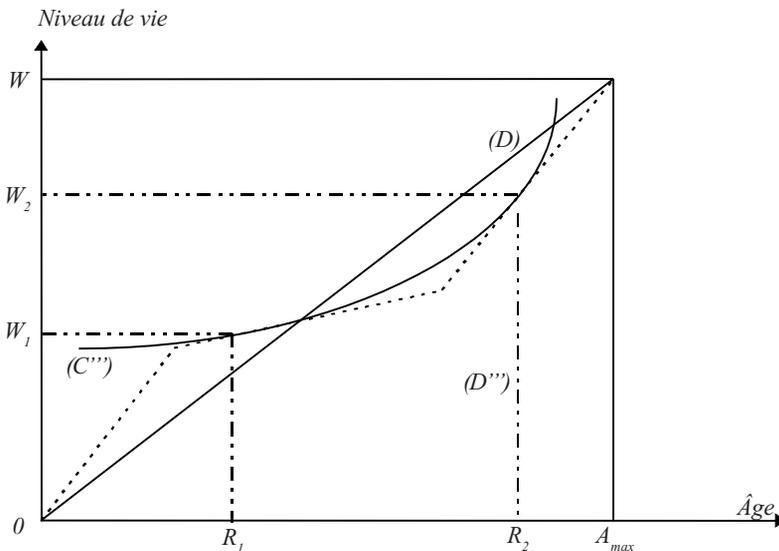
- soit le caractère involontaire de la sortie du marché du travail et l'impossibilité de retour à l'emploi sont parfaitement observables. Dans ce cas, ce risque fin de carrière pourra faire l'objet d'une couverture complète.

Pour les individus concernés, le menu offert s'écartera très sensiblement de la neutralité actuarielle telle qu'elle a été définie plus haut ;

- soit ce caractère est inobservable. Dans ce cas, il se pose un problème d'incitation, analysé par Diamond et Mirrlees (1978 et 1986). Il faut éviter que le droit offert aux exclus précoces attire également des individus capables de travailler plus longtemps. La contrainte d'incitation qui en résulte implique une limite supérieure à la couverture offerte aux exclus précoces du marché du travail.

Le barème décrit sur la figure 6, où l'indemnisation proposée aux exclus précoces à l'âge R_1 est fixée au niveau maximal compatible avec l'incitation à rester sur le marché du travail jusqu'à l'âge R_2 , pour les individus qui sont en mesure de le faire, illustre approximativement ce dilemme.

6. Barème de couverture d'un risque d'exclusion du marché du travail à l'âge R_1 avec contrainte d'incitation vis-à-vis des individus restant sur le marché du travail



Évidemment, dans un cas comme dans l'autre, les barèmes doivent être calculés de façon à respecter la contrainte budgétaire globale d'égalité entre masse totale des prestations et masse des cotisations⁽³⁾. On notera par ailleurs que les problèmes de risque moral induits par cette couverture du

(3) On doit dès lors noter que ces barèmes vérifieront une propriété de neutralité actuarielle d'ordre supérieur, à savoir l'identité entre espérance de prestation et espérance de cotisation après balayage sur l'ensemble des valeurs possibles de l'âge de cessation d'activité, alors que la propriété de neutralité actuarielle définie antérieurement était la même identité vérifiée *conditionnellement* à cet âge de cessation d'activité.

risque fin de carrière vont au-delà de cette analyse très simple. Il existe une composante de ce risque moral qui se pose au niveau de l'employeur, celui-ci étant lui aussi susceptible de jouer sur ces dispositifs de cessation anticipée d'activité pour résoudre, à faible coût social, ses problèmes de sureffectifs. Se posent aussi des problèmes de prévention *ex ante* de ce risque de fin de carrière : il faut, aussi bien pour l'employeur que pour l'employé, trouver les moyens de préserver l'incitation à un recours parcimonieux à l'indemnisation du chômage lorsque les salariés s'approchent de la fin de leur carrière, par la formation professionnelle, par les politiques de reclassement, la gestion prévisionnelle du personnel...

Les difficultés de mise en œuvre de la retraite à la carte en environnement instable

Ces exceptions au principe de neutralité actuarielle en régime permanent se doublent de difficultés particulières en régime démographique ou économique instable ou évolutif.

Un premier point, auquel il a déjà été fait allusion précédemment, est qu'en fait la contrainte de neutralité actuarielle n'est pas déterminée de manière univoque. Dans les exercices de statique comparative proposés ci-dessus, on s'est référé à une norme de contributivité *parfaite*, sans actualisation, qui était l'égalité à zéro des bilans cotisations-prestations pour tout âge de départ en retraite.

Cette condition n'est en fait pas nécessaire à la Pareto-optimalité étudiée dans la première partie. La Pareto-optimalité est en effet compatible avec l'existence de transferts forfaitaires, soit intragénérationnels soit intergénérationnels. Une neutralité actuarielle *marginale* est donc suffisante, c'est-à-dire la correspondance entre surcroît de cotisation et surcroît de prestations en cas de déplacement de l'âge de la retraite, sans qu'il y ait forcément identité *en niveau*. Dans une analyse en régime permanent, la composante intergénérationnelle de ces transferts était dénuée de sens ou d'intérêt, et c'est pourquoi on en a fait abstraction. Mais dans un monde instable, elle peut se justifier. Plus concrètement, l'introduction d'une dose de neutralité actuarielle peut nous indiquer comment, en fonction du nouveau contexte démographique, doit évoluer la pente de la liaison prestation-âge de la retraite, mais ne nous dit rien sur ce que doit être son niveau. Selon que ce niveau sera plus ou moins élevé lorsque les générations du baby-boom partiront à la retraite, il y aura un transfert plus ou moins important en leur faveur de la part des générations suivantes, qu'on ne peut juger en termes d'efficacité, mais uniquement en termes normatifs. En tout cas, rien n'oblige d'appliquer un principe selon lequel une génération n'a pas à recevoir plus, en moyenne, que l'équivalent de ce que ses propres contributions ont financé.

Un autre problème concerne la fixation du montant des cotisations. Une vraie retraite à la carte supposerait à la fois la liberté de fixation des coti-

sations, de l'âge de la retraite, et des prestations, sous la contrainte de neutralité marginale, et c'était l'hypothèse implicite de la plupart des exemples proposés dans cette annexe. Dans la pratique, la liberté de choix du taux de cotisation pose problème. Elle en pose déjà en régime stationnaire : il y a risque de myopie des agents qui les feraient opter pour des taux de cotisation trop bas. Ces problèmes sont renforcés en régime instable. Le libre choix complet de l'organisation de son cycle de vie, par une génération, n'a de sens que si celle-ci autofinance totalement ses périodes d'inactivité, ce qui implique donc le recours à la capitalisation, dont on sait qu'il soulèverait d'autres problèmes.

En répartition, son niveau courant de cotisation ne doit pas être fixé par ce qu'elle anticipe de faire à la retraite, mais par ce qu'aura choisi de faire la génération présentement en retraite. La cotisation est donc exogène, et la marge de manœuvre ne concerne que l'arbitrage âge de départ et taux de remplacement. Or cet arbitrage, à son tour, engagera la génération suivante et ainsi de suite. Il y a, par exemple, incompatibilité entre retraite à la carte et répartition pure si on a affaire à une succession de générations à degrés de préférence pour le loisir variables. Cet exemple est un peu extrême, mais il montre le type de réflexion qui reste nécessaire pour bien clarifier les conditions d'accroissement de la dose de liberté individuelle dans le choix de l'âge de la retraite.

Conclusion

La discussion précédente et les exemples graphiques montrent qu'il existe des marges pour une certaine flexibilité dans le choix de l'âge de départ en retraite, qui favorise des transitions souples entre l'activité et la retraite. Assouplir les comportements de départ en retraite pourrait faciliter l'ajustement de comportements de départ en retraite en présence d'un choc démographique caractérisé par un allongement de la durée moyenne de vie.

Mais il existe des variantes et des contraintes à cette souplesse, selon la place que l'on veut donner à la fonction de couverture du risque de fin de carrière, aux problèmes de renouvellement de la population active, et selon le degré auquel on veut contrôler les risques de dérive qui seraient associés à une trop grande liberté de choix. Une règle générale, pour le régulateur, est de ne proposer que des menus de « contrats » âge de la retraite-montant de la pension qui soient auto-sélectionnés dans des proportions qui assurent l'équilibre financier global du système de retraite. Au total, si l'idée de diversification des « contrats » au sein du système public de retraite est sans nul doute de nature à en améliorer l'efficacité, notamment en permettant une meilleure adaptation aux préférences individuelles, elle ne se heurte pas moins à de délicats problèmes d'information qui en compliquent de manière importante la portée pratique. Cette remarque vaudra, *a fortiori*, pour des systèmes qui étendent la liberté au choix d'une retraite progressive ou partielle.

Références bibliographiques

- Artus P. (1997) : « Taille du système de retraite par répartition et âge optimal de départ en retraite », *Document de Travail de la Caisse des Dépôts et Consignations*, Service des Études Économiques et Financières, n° 1997-09.
- Blanchet D. (1995) : « Équité, efficacité et fonctions assurantielles de la retraite et de la préretraite », *Revue Économique*, 46, 3, pp. 993-1002.
- Blanchet D. et C. Brousse (1994) : « L'extension de la retraite : quelques approches explicatives », *Revue Économique*, 4-5, pp. 775-788.
- Blanchet D. et L.P. Pelé (1999) : « Social Security and Retirement in France » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press, pp. 101-133.
- Burtless G. et R.A. Moffitt (1984) : « The Effect of Social Security Benefits on the Labor Supply of the Aged » in *Retirement and Economic Behavior*, Aaron et Burtless (eds), The Brookings Institution.
- Caussat L. (1998) : « Choisir l'âge de sa retraite : enjeux économiques », *Gérontologie et Société*.
- Caussat L. et N. Roth (1997) : « De l'emploi à la retraite : générations présentes et futures », *Revue Française des Affaires Sociales*, Hors série : Le vieillissement comme processus.
- Charpin J-M. (1999) : *L'avenir de nos retraites*, Rapport au Premier ministre, La Documentation Française.
- Diamond P.A. (1998) : « L'économie politique de la réforme des régimes publics de retraite aux États-Unis » in *Retraites et épargne*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, n° 7, La Documentation Française
- Diamond P.A. et J.A. Mirrlees (1978) : « A Model of Social Insurance with Variable Retirement », *Journal of Public Economics*, 14, pp. 1-29.
- Diamond P.A. et J.A. Mirrlees (1986) : « Payroll-Tax Financed Social Insurance with Variable Retirement », *Scandinavian Journal of Economics*, 88, pp. 25-50.

- Eckstein Z., M.S. Eichenbaum et D. Peled (1985) : « Uncertain Lifetimes and Welfare Enhancing Properties of Annuity Markets and Social Security », *Journal of Public Economics*, n° 26.
- Fabel O. (1994) : « The Economics of Pensions and Variable Retirement Schemes » in *Financial Economics and Quantitative Analysis*, John Wiley and sons.
- INSEE (1998) : *France, portrait social*.
- Lazear E.P. (1979) : « Why is there Mandatory Retirement? », *Journal of Political Economy*, vol. 87.
- Pelé L.P. et P. Ralle (1997) : « Âge de la retraite : les aspects incitatifs du régime général », *Document de Travail de l'INSEE*, Direction des Études et des Synthèses Économiques, n° G9718.
- Robine J.M., P. Mormiche et C. Sermet (1996) : « Vie et santé s'allongent : un effet conjoint de meilleures conditions d'existence et des progrès médicaux ? », *La Société Française, Données sociales 1996*, INSEE.
- Salzberg L. et alii (1995) : « Passage progressif à quarante ans de cotisation. Retraite et activité : synthèse des travaux d'un groupe de travail », *Premières Synthèses*, DARES, n° 89.
- Sédillot B. (1999) : « La réforme des règles de décote dans le régime général : quels enjeux pour le bien-être des retraités et l'équilibre financier du régime ? », Annexe J in *Retraites choisies et progressives*, Rapport du CAE, n° 21.

Annexe J

La réforme des règles de décote dans le régime général : quels enjeux pour le bien-être des retraités et l'équilibre financier du régime ?

Béatrice Sédillot

INSEE

Les régimes d'assurance-vieillesse actuels ne favorisent pas une large dispersion des âges de départ en retraite. Ainsi, dans le régime général, les salariés qui ne liquident pas au taux plein sont aujourd'hui très pénalisés : la baisse de la pension en cas de liquidation précoce est sensiblement plus élevée que le coût que représente, pour le régime, le manque à gagner de cotisations et l'allongement de la durée de versement de la pension. La prolongation de l'activité au-delà du taux plein est également faiblement encouragée, puisque les cotisations versées n'ouvrent plus (ou peu) de droits supplémentaires. Nombre de salariés sont ainsi incités à liquider à l'âge où ils atteignent le droit au taux plein du fait de la structure contraignante des barèmes.

L'adoption de règles d'abattement moins défavorables dans le régime général devrait permettre d'améliorer la situation des retraités en leur laissant davantage de latitude pour choisir leur âge de départ en retraite. Si l'on souhaite favoriser une plus grande diversité des choix de départ en retraite, une simple modification des règles actuelles de décote dans le régime général pourrait être envisagée. L'objet de cette annexe est d'évaluer les enjeux que représenterait une telle réforme pour le bien-être des retraités et l'équilibre financier du régime. Après avoir brièvement rappelé les règles de calcul des pensions dans le régime général, on illustre à partir d'un cas type la faible sensibilité actuelle des décisions de départ en retraite aux caractéristiques individuelles des salariés : préférence pour le loisir, durée de vie anticipée. On montre ensuite que l'adoption de règles d'abattement moins pénalisantes favoriserait une plus grande diversité dans les choix individuels mais pourrait avoir un coût financier, même modéré, pour le régime.

Les incitations au départ en retraite dans le régime général

Les règles actuelles de calcul des pensions du régime général

Dans le régime général, deux mécanismes d'abattement sont actuellement prévus dans le cas où la liquidation de la pension se fait avec une faible durée validée :

- la pension est proratisée en fonction de la durée d'assurance validée au régime dès que celle-ci est inférieure à 150 trimestres.
- le taux de liquidation, fixé à 50 % dans le cas d'un taux plein, est réduit de 1,25 % par trimestre manquant pour atteindre la durée d'assurance requise ou l'âge de 65 ans (il ne peut donc être inférieur à 25 %). Suite à la réforme de 1993, la durée d'assurance requise pour avoir le taux plein sera de 160 trimestres pour les générations nées après 1942.

Par ailleurs, à l'issue de la montée en charge de la réforme de 1993 (soit pour les générations nées après 1947), les pensions seront calculées sur la base du salaire des vingt-cinq meilleures années. La règle simplifiée de calcul des pensions sera donc à terme la suivante :

$$P = t \min\left(\frac{D}{150}, 1\right) SAM$$

avec $t = 50 \% - 1,25 \% \min(n, 160 - D_1)$

où t est le taux de liquidation, D est la durée d'assurance validée au régime général (tronquée à 150 trimestres), D_1 est la durée d'assurance tous régimes confondus, n le nombre de trimestres manquant pour atteindre 65 ans et SAM le salaire de référence calculé sur la base des vingt-cinq meilleures années.

Les règles du régime général incitent les salariés à attendre le taux plein pour liquider

Dans le système actuel, il est très coûteux de liquider sa retraite avant d'avoir le taux plein. Ainsi, dans le cas où la liquidation se fait un an avant l'obtention du taux plein, la baisse de la pension servie par le régime général est comprise entre 10 et 12,4 %⁽¹⁾.

La prolongation de l'activité au-delà du taux plein est également pénalisée puisque le salarié continue de verser des cotisations mais n'acquiert pas (ou peu) de droits. Ainsi, un salarié ayant validé plus de 150 trimestres

(1) Par année manquante, à salaire annuel moyen inchangé (SAM), la perte est de 5 points ($4 \times 1,25 \%$) pour le taux t , soit une baisse de 10 % du montant de la pension dans le cas où la liquidation se fait un an avant l'obtention du taux plein. La baisse peut atteindre 12,4 % si le salarié liquide à 64 ans alors qu'il aurait validé au plus 150 trimestres à 65 ans. Dans ce cas, à la baisse de 5 points du taux t s'ajoute une perte de 2,7 % ($4/150$) liée à la proratisation de la durée d'assurance, soit une perte de 6,2 points sur le taux applicable au SAM (égal à 50 % à 65 ans).

lorsqu'il obtient le taux plein ne peut compter que sur l'amélioration de son salaire de référence pour accroître sa pension s'il prolonge son activité⁽²⁾.

Le coût élevé de la liquidation précoce, combiné aux faibles gains associés à la prolongation de l'activité au-delà du taux plein, devrait donc inciter la plupart des salariés à prendre leur retraite à l'âge auquel ils ont droit au taux plein. Pour confirmer cette intuition, on évalue ici les incitations à liquider sa retraite dans le régime général à l'aide d'un modèle simple de cycle de vie déterministe dans lequel la vie de l'individu se déroule sur deux périodes : à une période d'activité succède une période d'inactivité, la date de la transition entre ces deux périodes résultant d'un arbitrage entre loisir et revenu. Dans ce modèle, l'individu choisit son profil optimal de consommation et son âge de départ en retraite de façon à maximiser son utilité sous sa contrainte budgétaire intertemporelle (*cf.* encadré pour une présentation succincte du modèle).

L'âge de cessation d'activité, supposé identique à l'âge de liquidation, intervient à trois niveaux dans l'arbitrage de l'agent : il conditionne la quantité de loisir disponible, la somme actualisée des revenus d'activité et enfin le niveau des pensions. Son influence sur le niveau des pensions est double : l'âge de cessation d'activité intervient directement dans le mode de calcul du montant annuel de retraite (via le salaire de référence et les mécanismes de décote et de proratisation) et conditionne aussi la durée de perception de la retraite.

Pour analyser la sensibilité des choix individuels de départ en retraite à la préférence pour le loisir et à la durée de vie anticipée, on considère le cas d'un salarié entré dans la vie active à 25 ans. Ce salarié a ainsi validé 140 trimestres lorsqu'il atteint l'âge de 60 ans et ne remplit donc pas à cet âge les conditions requises pour bénéficier du taux plein⁽³⁾. L'âge optimal de départ en retraite est déterminé numériquement pour différentes valeurs de la préférence pour le loisir et de la durée de vie.

Comme on pouvait s'y attendre, les incitations à liquider au taux plein sont fortes avec les règles actuelles. Ainsi, un salarié ayant validé 140 trimestres à 60 ans et ayant une durée de vie de 82 ans choisit de liquider sa pension à 65 ans, à moins que sa préférence pour le loisir ne soit très élevée (*cf.* graphique 1a).

Par ailleurs, seuls les salariés ayant une faible durée de vie (et anticipant donc de ne percevoir une pension que pendant peu de temps) sont incités à liquider avant d'avoir le taux plein. Ainsi, pour une valeur « moyenne » de

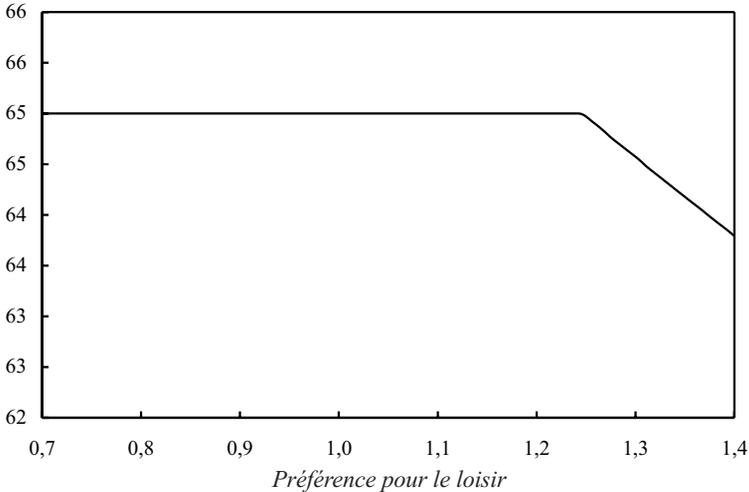
(2) Pour le salarié ayant validé moins de 150 trimestres, la prolongation d'un an de l'activité permet d'accroître le montant annuel de pension de 2,7 % car la validation de trimestres supplémentaires permet de réduire la proratisation de la pension.

(3) Le salarié est supposé continûment actif. Il peut en particulier avoir connu des périodes de chômage indemnisé ou des années de préretraite dans la mesure où celles-ci permettent de valider des droits (on néglige ici les éventuels effets de ces interruptions sur le salaire de référence).

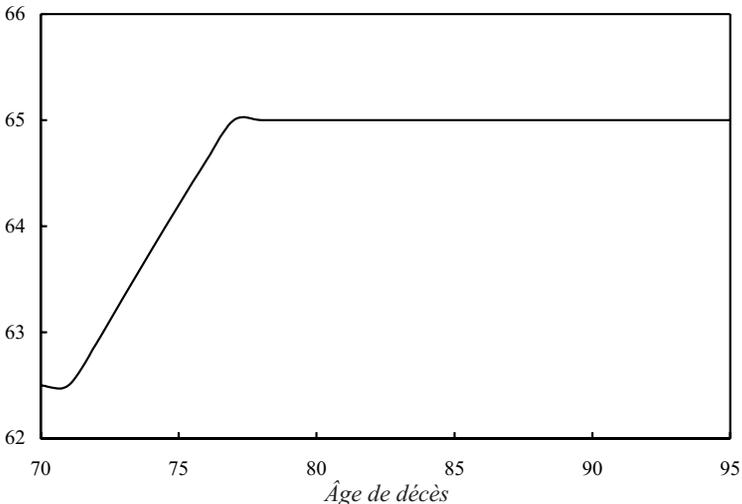
la préférence pour le loisir⁽⁴⁾, un salarié totalisant 140 trimestres à 60 ans ne choisit de liquider avant d'avoir le taux plein que s'il meurt avant 77 ans (cf. graphique 1b).

1. Régime général : Âge optimal de liquidation^(*)

a. Selon la préférence pour le loisir (avec une espérance de vie de 82 ans)



b. Selon la durée de vie (avec une préférence « moyenne » pour le loisir)



Note : (*) Cas d'un salarié ayant travaillé sans interruption depuis l'âge de 25 ans.

(4) Une préférence pour le loisir « moyenne » signifie ici que l'individu valorise autant le loisir que la consommation. Autrement dit, en l'absence de système de retraite et de contraintes sur le nombre d'heures travaillées, l'individu partagerait son temps de façon égale entre travail et loisir à chaque période, sur l'ensemble du cycle de vie.

Peut-on définir un barème qui améliore la situation des retraités sans dégrader l'équilibre financier des régimes ?

Les règles actuelles dans le Régime Général laissent peu de latitude aux salariés pour choisir leur âge de départ en retraite. Dans ce contexte, l'adoption de mécanismes d'abattement moins défavorables devrait permettre d'améliorer la situation des retraités.

Si l'on souhaite ne pas modifier le système actuel de transferts inter et intragénérationnels, une telle réforme supposerait de rendre financièrement neutre pour le régime tout changement de l'âge de départ en retraite par rapport à la situation actuelle. Les règles d'abattement à appliquer en cas de liquidation plus précoce devraient alors être individualisées pour tenir compte de la situation de chaque salarié.

On peut, à titre illustratif, calculer ce que devrait être, pour chaque salarié, la règle d'abattement sur le niveau de la pension qui soit financièrement neutre pour le régime, en cas d'avancée de l'âge de liquidation. De façon intuitive, la baisse de la pension doit exactement compenser le manque à gagner en termes de cotisations vieillesse et le coût de l'allongement de la durée de versement de la retraite.

Plus précisément, la décote d financièrement neutre pour le régime dans le cas où la liquidation est anticipée d'une année est déterminée par la formule :

$$\sum_{t=q-1}^N \frac{(1-d)P}{(1+r)^t} + \frac{tW}{(1+r)^{q-1}} = \sum_{t=q}^N \frac{P}{(1+r)^t}$$

où q est l'âge actuel de liquidation (par exemple, l'âge auquel l'individu a le taux plein), N la durée de vie anticipée, W le salaire avant cotisations si l'individu est actif à la période $q-1$, t le taux de cotisation vieillesse et P le niveau annuel de la pension si la liquidation s'opère en q .

Si on note p le rapport de la pension au dernier salaire dans le cas où la liquidation s'effectue à la date q , la décote financièrement neutre d s'écrit :

$$d = \left(1 + \frac{t}{\pi}\right) \frac{1 - \left(\frac{1}{1+r}\right)}{1 - \left(\frac{1}{1+r}\right)^{N-q+2}}$$

La valeur de la décote dépend donc du taux d'actualisation r , de la durée de vie N du salarié, de l'âge q auquel le salarié liquidait initialement et du taux de remplacement π à cet âge⁽⁵⁾. Ainsi, pour que la réforme soit finan-

(5) Ces deux derniers paramètres varient en fonction du nombre de trimestres validés et donc notamment de la carrière passée (pour les femmes les durées d'assurance incluent également les majorations pour enfant).

cièrement neutre, le montant de l'abattement devrait être individualisé pour chaque salarié de façon à être ajusté à sa durée de vie. Par ailleurs, il devrait être modulé en fonction de la carrière passée de l'individu et de l'âge auquel s'opère la liquidation.

Pour apprécier la sensibilité de la décote à ces paramètres, on présente dans le tableau ci-dessous le taux d'abattement financièrement neutre pour le régime dans le cas d'une liquidation un an avant le taux plein, pour diverses valeurs de la durée de vie, du taux d'actualisation et de l'âge auquel, compte tenu de sa carrière, l'individu peut obtenir le taux plein.

Calcul du taux de décote financièrement neutre pour le régime si le salarié liquide un an avant l'obtention du taux plein

Durée de vie	Âge du taux plein	Taux d'actualisation(*)
82	61	2 %
82	65	2 %
82	65	3 %
85	61	2 %
85	65	2 %
85	65	3 %

Lecture : Pour que le départ en retraite un an avant le taux plein soit financièrement neutre pour le régime, il est nécessaire que le montant annuel de la pension baisse de 8,4 % pour un salarié bénéficiant du taux plein à 65 ans et ayant une durée de vie de 82 ans (avec un taux d'actualisation de 2 %). Cette baisse n'est plus que de 7,4 % si la durée de vie du salarié est de 85 ans.

Note : (*) En régime permanent (lorsque les taux de croissance de la population et de la productivité sont constants, et à durées en activité et en retraite constantes), le taux de rendement d'un régime de retraite par répartition est égal au taux de croissance de la masse salariale, soit approximativement celui du PIB si le partage de la valeur ajoutée est stable. Une valeur du taux d'actualisation de 2 %, proche du taux de croissance à moyen terme de l'économie, semble dans ce contexte raisonnable.

Comme on le voit sur le tableau, la valeur de la décote est d'autant plus faible que la durée de vie est élevée car le coût de la liquidation anticipée peut « s'amortir » sur une plus longue période. *A contrario*, la valeur de la décote devrait être plus élevée pour un individu entré tardivement dans la vie active (et devant donc partir en retraite plus tard pour bénéficier du taux plein) car la durée passée en retraite est plus faible. Enfin, la décote est d'autant plus faible que le taux d'actualisation est bas.

cièrement neutre, le montant de l'abattement devrait être individualisé pour chaque salarié de façon à être ajusté à sa durée de vie. Par ailleurs, il devrait être modulé en fonction de la carrière passée de l'individu et de l'âge auquel s'opère la liquidation.

Pour apprécier la sensibilité de la décote à ces paramètres, on présente dans le tableau ci-dessous le taux d'abattement financièrement neutre pour le régime dans le cas d'une liquidation un an avant le taux plein, pour diverses valeurs de la durée de vie, du taux d'actualisation et de l'âge auquel, compte tenu de sa carrière, l'individu peut obtenir le taux plein.

Calcul du taux de décote financièrement neutre pour le régime si le salarié liquide un an avant l'obtention du taux plein

Durée de vie	Âge du taux plein	Taux d'actualisation ^(*)	Décote
82	61	2 %	7,2 %
82	65	2 %	8,4 %
82	65	3 %	9,1 %
85	61	2 %	6,5 %
85	65	2 %	7,4 %
85	65	3 %	8,2 %

Lecture : Pour que le départ en retraite un an avant le taux plein soit financièrement neutre pour le régime, il est nécessaire que le montant annuel de la pension baisse de 8,4 % pour un salarié bénéficiant du taux plein à 65 ans et ayant une durée de vie de 82 ans (avec un taux d'actualisation de 2 %). Cette baisse n'est plus que de 7,4 % si la durée de vie du salarié est de 85 ans.

Note : (*) En régime permanent (lorsque les taux de croissance de la population et de la productivité sont constants, et à durées en activité et en retraite constantes), le taux de rendement d'un régime de retraite par répartition est égal au taux de croissance de la masse salariale, soit approximativement celui du PIB si le partage de la valeur ajoutée est stable. Une valeur du taux d'actualisation de 2 %, proche du taux de croissance à moyen terme de l'économie, semble dans ce contexte raisonnable.

Comme on le voit sur le tableau, la valeur de la décote est d'autant plus faible que la durée de vie est élevée car le coût de la liquidation anticipée peut « s'amortir » sur une plus longue période. *A contrario*, la valeur de la décote devrait être plus élevée pour un individu entré tardivement dans la vie active (et devant donc partir en retraite plus tard pour bénéficier du taux plein) car la durée passée en retraite est plus faible. Enfin, la décote est d'autant plus faible que le taux d'actualisation est bas.

Des règles d'abattement moins pénalisantes permettraient une plus grande dispersion des âges de départ en retraite mais pourraient avoir un coût pour le régime

La mise en œuvre de règles d'abattement individualisées serait trop complexe et supposerait une information parfaite sur les caractéristiques individuelles des salariés. À défaut, une modification des règles d'abattement actuelles en cas de liquidation anticipée pourrait être envisagée.

Une baisse du coût de la liquidation anticipée permettrait d'améliorer la situation des retraités. En effet, les salariés liquidant de façon précoce verraient leur bien-être s'accroître puisque l'abattement sur la pension serait plus faible après la réforme. Par ailleurs, certains salariés liquidant aujourd'hui à taux plein préféreraient désormais avancer leur départ en retraite. Pour illustrer ce dernier point, on montre comment le choix de départ en retraite du salarié considéré précédemment se modifierait si le coût de la liquidation anticipée était ramené à 7,5 %.

Mise en place d'une décote de 7,5 % en cas de liquidation avant le taux plein

Dans l'hypothèse où la baisse du montant annuel de pension serait de 7,5 % pour une liquidation anticipée d'un an (au lieu de 10 % précédemment), les incitations à liquider avant d'avoir le taux plein seraient plus fortes. Ainsi, l'âge de départ en retraite d'un salarié ayant validé 140 trimestres à 60 ans et ayant une durée de vie de 82 ans serait inférieur à 65 ans pour une plage de valeurs de la préférence pour le loisir beaucoup plus large qu'auparavant (*cf.* graphique 2a). Le choix de l'âge de départ en retraite serait également plus sensible à la durée pendant laquelle le salarié anticipe de percevoir une pension : les salariés ayant une faible durée de vie partiraient ainsi en retraite plus précocement après la réforme (graphique 2b).

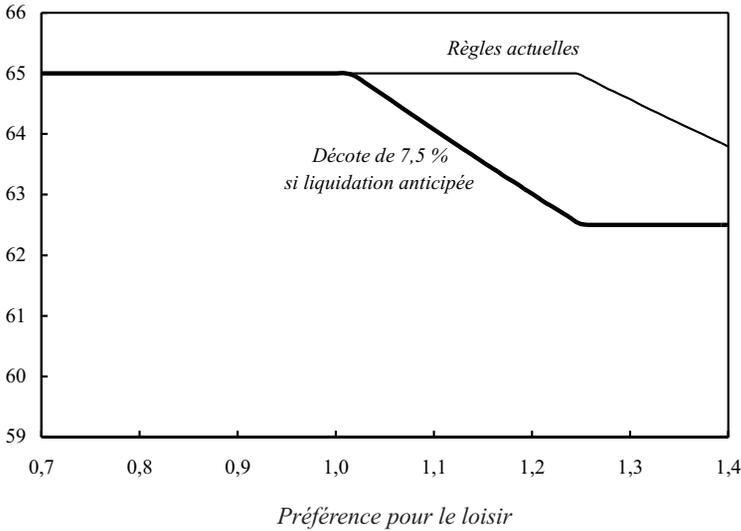
Adoption d'un barème symétrique

Dans le système actuel, les choix des salariés sont contraints par l'impossibilité de partir en retraite avant l'âge l'égal de 60 ans et par les règles de calcul des droits qui ne procurent que très peu d'avantages au-delà du taux plein. Ces règles peuvent avoir des justifications économiques⁽⁶⁾ mais on pourrait toutefois envisager d'accroître la liberté de choix des individus en leur permettant de continuer à acquérir des droits au-delà de l'âge auquel ils obtiennent aujourd'hui le taux plein.

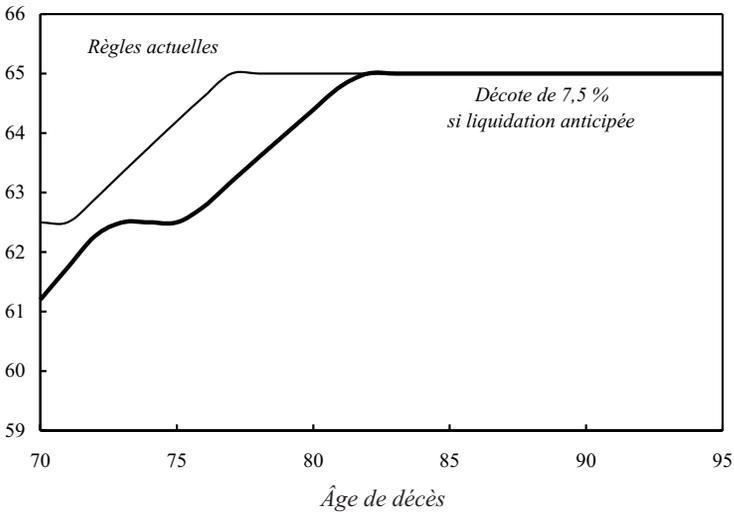
(6) Éviter les comportements myopes conduisant à des départs trop précoces ou empêcher une prolongation excessive de l'activité dans l'hypothèse où le salaire aux âges élevés devient sensiblement supérieur à la productivité (*cf.* dans ce rapport l'annexe I de Blanchet et Caussat).

2. Régime général : Âge optimal de liquidation

a. Selon la préférence pour le loisir (avec une espérance de vie de 82 ans)

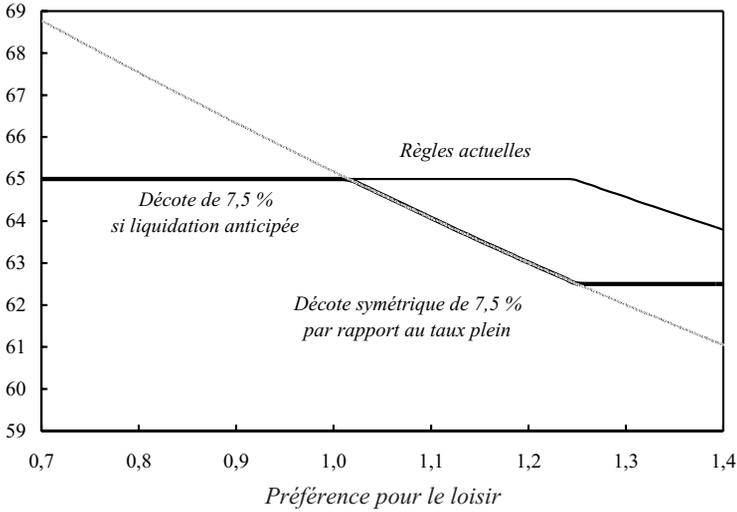


b. Selon la durée de vie (avec une préférence « moyenne » pour le loisir)



La dispersion des choix individuels serait alors plus forte que dans le système précédent : les salariés ayant une faible préférence pour le loisir choisiraient en effet de prolonger leur activité au-delà de 65 ans. Seuls les salariés ayant une très forte préférence pour le loisir seraient contraints par l'âge légal de la retraite à 60 ans (*cf.* graphique3).

3. Régime général : Âge optimal de liquidation selon la préférence pour le loisir



Les effets d'une réforme des règles de décote sur l'équilibre financier du régime sont difficiles à anticiper

Compte tenu de la forte hétérogénéité des salariés, les conséquences sur l'équilibre financier du régime d'une baisse du coût de la liquidation anticipée sont difficiles à apprécier. On a vu en effet que le niveau de la décote financièrement neutre pour le régime dépendait des caractéristiques individuelles des salariés (durée de vie, carrière passée...). L'application d'un taux de décote uniforme n'a donc que peu de raisons d'être sans effets sur l'équilibre financier du régime.

En tout état de cause, la situation financière du régime à l'issue de la réforme (et à taux de cotisation exogène) dépendrait de plusieurs facteurs. D'un côté, la hausse de la pension servie aux salariés qui, en l'absence de réforme, liquidait déjà avant le taux plein accroîtrait, de façon non ambiguë, les dépenses du régime⁽⁷⁾. *A contrario*, certains salariés trouveraient désormais avantage à liquider avant l'obtention du taux plein, ce qui pourrait être source de coûts ou d'économies pour le régime selon les caractéristiques des salariés concernés. L'avancée de l'âge de liquidation serait ainsi coûteuse (respectivement source d'économies) pour le régime si, pour le salarié concerné, le niveau financièrement neutre de la décote était supérieur (respectivement inférieur) à la règle d'abattement en vigueur⁽⁸⁾.

(7) Les coûts seraient plus élevés dans le cas d'un barème symétrique car la pension des salariés liquidant au-delà du taux plein s'accroîtrait également.

(8) Ainsi, dans le cas où la décote est fixée à 7,5 %, l'avancée de l'âge de liquidation d'un salarié ayant droit au taux plein à 65 ans et mourant à 85 ans est financièrement neutre pour le régime, avec un taux d'actualisation de 2 % (cf. tableau). En revanche, l'avancée de l'âge de la retraite a un coût pour le régime si la durée de vie du salarié n'est plus que de 82 ans (la décote financièrement neutre devrait être, pour ce salarié, de 8,2 %).

La modélisation des choix individuels de départ en retraite

Le choix de l'âge de départ en retraite est décrit à l'aide d'un modèle simple de cycle de vie déterministe. La vie de l'individu se déroule sur deux périodes : à une période d'activité succède une période d'inactivité, la date de la transition entre ces deux périodes résultant d'un arbitrage entre loisir et revenu. On suppose que lorsque l'individu est actif, son nombre d'heures travaillées est contraint et constant au cours du temps.

Sous certaines hypothèses, on peut représenter les préférences de l'individu comme une fonction de sa richesse intertemporelle et de son âge de départ en retraite :

$$V = \ln(W) + \alpha \ln(1 - \bar{l}) \frac{1 - e^{-\rho(r-a)}}{1 - e^{-\rho(v-a)}}$$

où r représente la préférence pour le présent, a l'âge de début d'activité, n l'âge de décès, r l'âge de cessation d'activité, \bar{l} la part du temps disponible consacrée au travail lorsque l'individu est actif et α la préférence pour le loisir.

La richesse est égale à la valeur actualisée, au taux d'intérêt i , des salaires nets w_t et des pensions p_t :

$$W = \int_a^r e^{-i(t-a)} w_t dt + \int_r^v e^{-i(t-a)} p_t dt$$

On suppose que w_t et p_t croissent au même rythme constant g , inférieur ou égal au taux d'intérêt. Si on normalise le salaire d'entrée à 1 et si $\pi(r)$ désigne le taux de remplacement, la richesse intertemporelle s'écrit :

$$W = \frac{1 - e^{-(i-g)(r-a)}}{i-g} + \pi(r) \frac{e^{-(i-g)(r-a)} - e^{-(i-g)(v-a)}}{i-g}$$

L'individu choisit son âge de cessation d'activité r de façon à maximiser son utilité intertemporelle :

$$V(r) = \ln \left(\frac{1 - e^{-(i-g)(r-a)}}{i-g} + \pi(r) \frac{e^{-(i-g)(r-a)} - e^{-(i-g)(v-a)}}{i-g} \right) + \alpha \ln(1 - \bar{l}) \frac{1 - e^{-\rho(r-a)}}{1 - e^{-\rho(v-a)}}$$

L'âge de cessation d'activité r intervient à trois niveaux dans la fonction d'utilité intertemporelle. Il conditionne la quantité de loisir disponible (dernier terme de V), la somme actualisée des revenus d'activité (premier terme de V), et le niveau des pensions. La date de cessation d'activité influence la somme des pensions, à travers deux éléments : le niveau annuel de la pension π (par le biais du calcul du salaire de référence, de la décote et du mécanisme de proratisation) et la durée de perception, qui décroît avec r . Pour un individu donné, l'âge optimal de départ en retraite est déterminé numériquement par la maximisation de $V(r)$. On suppose ici que $a = 25$ ans, $\rho = i - g = 2\%$ et \bar{l} (lorsque l'individu est actif, le travail occupe les deux tiers de son temps disponible, soit un ordre de grandeur compatible avec 5 jours par semaine de travail à temps complet, 47 semaines dans l'année).

Résumé

Le rapport « Pour des retraites choisies et progressives » a été examiné par le Conseil d'Analyse Économique le 24 juin 1999, puis le 20 septembre 1999 en présence du Premier ministre. Il trouve son origine dans une Lettre de mission du 7 janvier 1999, par laquelle le Premier ministre demandait à Dominique Taddei, dans le cadre du Conseil d'Analyse Économique, « de préparer un rapport sur les conditions et les conséquences économiques à court et à long terme d'une 'retraite progressive choisie' ».

La Lettre de mission souligne également « qu'un passage plus progressif de la période d'activité à la période de retraite peut contribuer à faciliter la transition entre la situation actuelle, où les ressources en main d'œuvre continuent à croître, et celle qui apparaîtra progressivement vers la fin de la prochaine décennie. Il est susceptible, d'autre part, d'atténuer le caractère brutal de la cessation d'activité qui est souvent mal vécu par les intéressés ».

En préalable à ces questions, le rapport de Dominique Taddei analyse les enjeux économiques et sociaux de la décision de partir en retraite et des modalités de ce départ, à partir de trois idées principales :

- promouvoir le choix individuel du départ en retraite : cette idée n'obéit pas seulement à une préoccupation d'efficacité économique, mais s'inscrit plus largement dans une conception humaniste qui proscrie tout mécanisme de type « retraite-couperet », mais entend, au contraire, promouvoir le principe du « temps choisi » ;
- rendre le départ en retraite plus progressif : le rapport reprend une proposition faite dans un rapport rendu public en 1981 par Pierre Laroque, qui vise à favoriser des transitions souples entre l'activité professionnelle et la retraite complète, par des formules d'activité à temps partiel dans les dernières années travaillées. L'analyse économique suggère, en effet, que les individus préféreraient passer de façon progressive de l'activité à temps plein à la retraite plutôt que, comme c'est le plus souvent le cas, cesser brutalement toute activité le jour de la retraite venu ;
- favoriser la poursuite de l'activité aux âges élevés : la France se caractérise, en effet, par des taux d'activité exceptionnellement faibles après 50 ans. Cette situation pourrait être corrigée en substituant des formules de préretraite progressive aux dispositifs actuels de préretraite complète auxquels notre pays a abondamment recouru depuis une vingtaine d'années.

De plus, dans la perspective des changements démographiques des années 2005 et suivantes, il pourrait être utile d'encourager la poursuite de l'activité au-delà de l'âge effectif actuel de la retraite en dotant les règles de calcul de la retraite de propriétés qui rendent plus intéressantes qu'aujourd'hui un report de l'âge du départ en retraite.

Un complément au rapport rédigé par un groupe de travail inter-administratif animé par Catherine Zaidman confirme l'effet d'« éviction » des dispositifs de préretraite progressive par des mécanismes de cessation définitive d'activité largement subventionnés par les fonds publics. Dans la Fonction publique, l'expérience de la concurrence exercée par le « congé de fin d'activité » sur la « cessation progressive d'activité » est particulièrement éclairante.

C'est ce constat qui justifie la préconisation de Dominique Taddei en faveur d'une attention plus forte des entreprises à la gestion des « deuxièmes parties de carrière », et son affirmation selon laquelle « le gouvernement gagnerait à annoncer son intention irrévocable de supprimer toutes les aides publiques tendant à la cessation définitive d'activité... ».

En ce qui concerne l'évolution des barèmes de retraite, une idée naturelle serait de proposer aux assurés un « menu » de combinaisons « âge de départ en retraite et montant de la pension », qui soit « actuariellement neutre » de façon à préserver l'équilibre financier des régimes de retraite. Le rapport du Commissariat Général du Plan sur les retraites (J-M. Charpin : *L'avenir de nos retraites*, La Documentation Française, 1999) avait déjà suggéré l'introduction de tels barèmes dans la législation d'assurance-vieillesse. En remettant dans leurs mains le choix entre travail et loisir en fin de vie, on offre aux individus davantage de souplesse dans leurs comportements de départ en retraite, qui leur permet d'atteindre des niveaux de bien-être plus élevés, et facilite l'adaptation des régimes de retraite aux changements démographiques. *A contrario*, les barèmes de retraite actuellement en vigueur dans le régime général des salariés du secteur privé pénalisent de façon excessive les départs en retraite précoce et, au contraire, n'indemnisent pas suffisamment les individus qui font l'effort de prolonger leur activité professionnelle au-delà de l'âge auquel ils atteignent le droit à une pension complète : c'est pour cette raison que les trois quarts des hommes et la moitié des femmes liquident leur retraite à 60 ans, et la plupart des autres à 65 ans.

En conclusion de son rapport, Dominique Taddei propose un double mécanisme. En premier lieu, les salariés âgés de moins de 60 ans pourraient bénéficier à leur initiative d'une « préretraite choisie progressive » : ils cumuleraient le revenu d'une activité à temps partiel avec une aide publique financée par redéploiement des crédits aujourd'hui affectés aux préretraites définitives, et ils continueraient à acquérir des droits à la retraite. En second lieu, pour les salariés âgés de 60 ans et plus, une « retraite choisie progressive » rénoverait le dispositif de retraite progressive issu d'une loi de 1988 qui permet le cumul des revenus d'une activité à temps partiel

avec ceux tirés de la liquidation d'une fraction de pension : les améliorations porteraient sur la possibilité de percevoir les indemnités de fin de carrière, et surtout, en application du principe de neutralité actuarielle, sur l'accumulation de droits supplémentaires à la retraite tant que le salarié poursuit son activité professionnelle.

Dans son commentaire, Jean-Michel Charpin souligne l'intérêt d'une décentralisation du choix de l'âge de départ en retraite et, en conséquence, approuve fortement l'idée d'une refonte des barèmes de retraite qui les rapprochent de la neutralité actuarielle. Il marque, par ailleurs, son intérêt pour des formules de préretraite et de retraite progressives, et pour la substitution des premières aux dispositifs de cessation définitive d'activité. Il note toutefois que ces dispositifs visent seulement à diversifier les modalités de la transition entre activité et retraite sans alourdir les dépenses publiques, mais ne sont d'aucun secours pour la résolution du problème de l'équilibre à long terme des retraites. Ils peuvent cependant constituer un accompagnement utile des mesures d'ajustement du système de retraite au contexte démographique changeant, et particulièrement à l'allongement de la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite complète.

Olivier Davanne souligne son accord avec la proposition de Dominique Taddei d'aller vers la suppression définitive des dispositifs de cessation définitive d'activité, mais en souligne les difficultés techniques, compte tenu de la multiplicité des dispositifs et des acteurs qui les gèrent (État ou partenaires sociaux). Il suggère en outre que la question des préretraites doit être replacée dans le contexte plus large de la protection des salariés âgés contre les aléas professionnels, pour laquelle d'autres dispositifs existent (contribution Delalande en cas de licenciement d'un salarié âgé de 50 ans ou plus) ou peuvent être imaginés (augmentation des indemnités de licenciement, exonérations de charges ciblées, formation professionnelle, mécanismes d'intéressement à la reprise d'emploi des salariés âgés...). Par ailleurs, s'il approuve les propositions qui visent à rénover le mécanisme de retraite progressive et à rapprocher les barèmes de retraite de la neutralité actuarielle, il émet des réserves importantes sur la proposition de « préretraite progressive choisie ». En suggérant le remplacement de dispositifs de cessation définitive d'activité régulés par l'obligation de conventionnement avec l'État par un véritable droit individuel à la préretraite progressive subventionnée avant 60 ans, le rapport risque, selon Olivier Davanne, de brouiller son autre message sur l'impérieuse responsabilisation des entreprises à la gestion de la « deuxième partie de carrière » de leurs salariés. Il est de plus douteux qu'une telle proposition soit adaptée au contexte de retour au plein emploi dans lequel vont s'inscrire les politiques tant macroéconomiques que structurelles au cours de la prochaine décennie.

Outre un complément issu d'un groupe de travail animé par Catherine Zaidman, déjà mentionné, dix annexes complètent le rapport. Les quatre premières traitent du vieillissement au travail à travers une pluralité d'approches : sociologique (Anne-Marie Guillemard), économique

(Nicole Roth), ergonomique (Antoine Laville et Serge Volkoff) et gérontologique (Gérard Cornet). Les deux suivantes abordent les aspects juridiques et institutionnels de la cessation anticipée d'activité : B enedicte Galtier dresse un bilan des dispositifs visant à promouvoir le temps partiel en fin de carrière, tandis que Jacques Barthélémy identifie les obstacles à lever dans le droit social et fiscal afin de favoriser le développement de la retraite choisie et progressive. Deux autres annexes traitent des expériences étrangères ; Geneviève Reday-Mulvey aborde les expériences de modalités plus flexibles de départ en retraite en Europe, et Mikaël Abitboul propose une synthèse des recommandations dans ce domaine des organisations internationales (Bureau International du Travail, Commission européenne et OCDE). Enfin, les deux dernières annexes discutent l'incidence des barèmes de retraite sur les comportements de départ en retraite : Laurent Caussat et Didier Blanchet examinent les avantages et les risques économiques de la « neutralité actuarielle », tandis que Béatrice Sédillot propose une estimation, sur la base de simulations microéconomiques, des modifications de comportement que des barèmes de retraite actuariellement neutres pourraient entraîner, par référence aux règles actuellement applicables aux salariés du secteur priv e.

Summary

A Voluntary Gradual Retirement Scheme

The report “A Voluntary Gradual Retirement Scheme” was examined by the Council of Economic Analysis (CAE) on June 24th 1999 and on September 20th 1999 in the presence of the Prime Minister who, in a missive of January 7th 1999, asked Dominique Taddei to prepare a report, within the framework of the CAE, “on the conditions and on the short and long-term economic consequences of voluntary gradual retirement”.

The missive also underlines “that a more gradual transition from active professional life to retirement may contribute to easing the transition between the present situation, in which labor resources are still growing, and the one which will occur gradually towards the end of the next decade. Moreover, it may well dampen the sudden shock of an end to all activity which is often a difficult experience for those involved”.

Before answering these questions, Dominique Taddei’s report analyzes the economic and social implications of the decision to retire and of the forms of retirement in relation to three principal ideas:

- promoting individual choice to retire: this idea not only fulfills the concern of economic efficiency, but more generally, also complies with a certain humanistic vision which rejects all forms of sudden retirement in favor of a principle whereby individuals choose the moment when they retire;
- making retirement more gradual: the report takes up a proposal made by Pierre Laroque in a report published in 1981 which sought to favor a more flexible transition between professional activity and total retirement through the promotion of part-time systems in the final years of activity. Economic analysis suggests in fact that the average individual prefers a gradual passage from full-time activity to retirement rather than a sudden interruption of activity when the day of retirement is reached, as is so often the case;
- encouraging the pursuit of professional activity to an advanced age: France is characterized by an exceptionally low level of professional activity after the age of 50. This situation could be corrected by replacing the present system of early retirement, which has been extensively pursued over the last twenty years, with a system of gradual early retirement. Moreover, given the demographic changes that are forecasted from 2005 onwards, it could be useful to encourage professional activity beyond the present age

of retirement by modifying the rules for the calculation of the pension in a way that favors age in relation to retirement to a greater extent than is the case today.

A complement to the report drawn up by the inter-administrative work group chaired by Catherine Zaidman confirms the “crowding out” effect that the total interruption of activity largely subsidized by public funds has on the systems of gradual early retirement. In the public service, the competition that “retirement leave” exercises over “gradual retirement” is particularly clear.

This justifies Dominique Taddei’s recommendation that firms should pay more attention to managing the “second half of a career”, and his statement whereby “the government would be better off if it clearly announced that it had definitely decided to eliminate all public aid in favor of complete retirement...”.

As regards changes in the calculation of pensions, a natural idea would be to offer beneficiaries a “menu” linking retirement age and the amount of the pension into various combinations which would be actuarially equivalent in order to preserve the financial equilibrium of the pension schemes. The French Planning Agency’s report on pensions (Jean-Michel Charpin: *The Future of our Pensions*, La Documentation Française, 1999) had already suggested introducing such calculations into the legislation on state pension schemes. Putting into the hands of individuals, the choice between work and leisure in the last part of their lives, offers them more flexibility in their approach to retirement, allowing them to achieve a greater degree of well-being, and makes it easier to adapt pension-schemes to demographic change. *A contrario*, calculations currently applied to wage-earners in the private sector excessively penalize those who choose early retirement and, conversely, offer insufficient compensation to those who continue working beyond the age that offers them the right to a full pension: that is why three quarters of all men and half of all women draw their pension at the age of sixty, and most of the others at sixty-five.

At the end of his report, Dominique Taddei recommends a twofold system. First of all, wage-earners under the age of 60 could, on their own initiative, choose to retire gradually: they would earn the income related to their part-time activity and, in addition, would receive public aid which would be financed through the redeployment of funds currently allocated to total early retirement schemes. Moreover, they would be allowed to continue acquiring pension rights. Secondly, for wage-earners over the age of 60, the gradual retirement scheme stemming from a law voted in 1988 allows to add up income gained from a part-time activity with revenue drawn from the payment of part of the pension: this scheme would be improved in order to enable wage-earners over the age of 60 to receive end-of-career-payments, and above all, in conformity with the principle of actuarial equivalence, to accumulate supplementary pension rights as long as they pursue their professional activity.

In his commentary, Jean-Michel Charpin insists on the advantage of decentralizing the choice of retirement age and, consequently, strongly approves the idea of a revision of the means of calculating the pension that brings them into line with actuarial equivalence. He also recommends early retirement and gradual retirement schemes and would like to see them replace the total interruption of professional activity. He notes however that these schemes only aim at diversifying the means of transition between professional activity and retirement without increasing public expenditure, but are of no help whatsoever in solving the problem of the equilibrium of pensions in the long term. They may nevertheless usefully accompany measures that seek to adjust the pension system to the changing demographic context, and particularly to the lengthening of the period of contributions needed to obtain a full pension. Olivier Davanne agrees with Dominique Taddei's proposal to move towards the final suppression of the schemes involving total interruption of activity, but insists on the technical difficulties, given the multiplicity of schemes and of bodies that manage them (the State or social partners). Furthermore, he suggests that the question of early retirement should be dealt with in the broader context of the protection of aging wage-earners against professional risks, for which other schemes exist (the Delalande contribution in the laying-off of a wage-earner over the age of 50) or can be imagined (an increase in redundancy payments, targeted tax relief, professional training, incentives to re-employ wage-earners over a certain age...). He approves of the proposals to renew gradual pension schemes and to bring the means of calculating the pension into line with actuarial equivalence, but expresses major reservations about the proposal for "voluntary gradual early retirement". In seeking to replace the schemes involving total interruption of activity regulated by conventions with the State, with a true individual right to gradual early retirement subsidized before the age of 60, the report runs the risk, according to Olivier Davanne, of clouding its other message on the urgent need to make firms responsible for the management of the "second half of their wage-earners' careers". Finally, it is doubtful whether such a proposal is really adapted to the context of a return to full employment in which the macroeconomic and structural policies of the next decade will have to fit.

In addition to the above-mentioned paper written under the direction of Catherine Zaidman, ten annexes complete the report. The first four deal with aging in the workplace through many different approaches: sociological (Anne-Marie Guillemard), economic (Nicole Roth), ergonomic (Antoine Laville and Serge Volkoff), gerontological (Gérard Cornet). The following two tackle legal and institutional aspects of early retirement: Benedicte Galtier gives an assessment of the schemes for the promotion of part-time end-of-career work, while Jacques Barthélemy identifies the obstacles to be removed in social and fiscal law in order to encourage the development of voluntary gradual retirement.

Two other annexes deal with foreign experience in this area, Geneviève Reday-Mulvey studies the experiments in more flexible means of retirement

in Europe, and Mikaël Abitboul offers a synthesis of the recommendations made in this field by various international organisations (The European Commission, the OECD). The last two annexes discuss the effect of the means of calculating pensions on the behavior of those retiring: Laurent Caussat and Didier Blanchet examine the risks and advantages of “actuarial equivalence”, while Béatrice Sedillot offers an appraisal, on the basis of microeconomic simulations, of the changes in behavior that “actuarially equivalent” pension calculations could cause, with reference to the rules that can currently be applied to wage-earners in the private sector.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale
01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

