



issa

ASSOCIATION INTERNATIONALE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE | AISS

# Rapport technique 11

---

## Effets combinés du système des retraites, de la sécurité sociale, des politiques de l'emploi et de la fiscalité sur la détermination des modèles de départ à la retraite

**Ole Beier Sørensen**

Directeur de recherche

**Ole Buhl**

Chargé de recherche

Institut de pensions complémentaires du marché du travail

Danemark

---

# **Effets combinés du système des retraites, de la sécurité sociale, des politiques de l'emploi et de la fiscalité sur la détermination des modèles de départ à la retraite**

**Ole Beier Sørensen**  
**Directeur de recherche**  
**Ole Buhl**  
**Chargé de recherche**  
**Institut de pensions complémentaires du marché du travail**  
**Danemark**

**Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès**  
**Forum mondial de la sécurité sociale, Moscou, 10-15 septembre 2007**

---

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde. Nombre des efforts déployés par l'AISS pour promouvoir les bonnes pratiques sont mis en oeuvre par ses dix Commissions techniques, gérées avec l'aide du Secrétariat général par les organisations membres qui les composent.

Ce document est disponible à l'adresse suivante: <http://www.issa.int/ressources>. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'éditeur.

## **Résumé**

*De nombreux pays sont confrontés à de graves problèmes liés au vieillissement de leur population. Une des réponses à ces problèmes consiste à réformer le système des pensions, mais cela doit se faire en adoptant une stratégie globale et intégrée qui couvre tous les aspects de la réforme des retraites. En s'appuyant sur des études de cas émanant de sept pays différents et sur d'autres sources d'information, le présent article fait le point sur diverses initiatives entreprises dans le cadre de la réforme de la sécurité sociale. Ces initiatives concernent les régimes publics d'assurance vieillesse, les dispositifs de préretraite, les régimes d'assurance invalidité, d'assurance chômage et d'assurance maladie, les pensions privées, la fiscalité et les politiques de l'emploi.*

*Les auteurs montrent que, pour que les modèles de départ à la retraite évoluent dans le bon sens, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des stratégies globales et multidimensionnelles ayant pour effet d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés et d'éviter la substitution non désirée d'un dispositif de préretraite proposé par un régime de protection sociale par un autre. Ils peuvent également avoir à mener en parallèle des réformes touchant les régimes de pension privés et la fiscalité des retraites, afin d'éviter la substitution non désirée d'un dispositif de préretraite proposé par la sécurité sociale par un dispositif privé.*

## **Introduction**

De nombreux pays, notamment dans le monde développé, sont confrontés au vieillissement de leur population, phénomène qui engendre de graves problèmes économiques et impose la mise en œuvre de réformes.

Le vieillissement démographique est la conséquence de plusieurs processus concomitants. D'une part, la génération des personnes nées dans les années d'après-guerre, les fameux "*baby-boomers*", partent progressivement à la retraite alors que de moins en moins de jeunes arrivent sur le marché du travail. D'autre part, la durée moyenne de vie ne cesse d'augmenter, tandis que les taux de fertilité se situent depuis plusieurs décennies à des niveaux faibles, voire très faibles dans certains pays.

Ce phénomène a un impact sur de nombreux aspects de la vie politique et économique des pays concernés, puisqu'il génère inévitablement un accroissement des dépenses publiques et une pression accrue sur la sécurité sociale. L'augmentation du nombre de personnes âgées au sein d'une population n'entraîne pas seulement une hausse du coût des retraites, mais aussi une poussée de la demande en termes de structures de santé, de services de soins à domicile, de logements pour personnes âgées dépendantes ou encore de maisons de retraite médicalisées.

D'une manière générale, cette mutation démographique compromet les objectifs des politiques sociales et comporte un risque de conflit intergénérationnel, dans la mesure où elle peut restreindre l'action publique dans d'autres domaines sociaux et en faveur d'autres classes d'âge. Dans certains pays, les pouvoirs publics peuvent d'ailleurs être confrontés à des choix cruciaux face à des compétences qui jusque là n'étaient pas de leur ressort.

Une telle situation pose aux gouvernements des défis majeurs et complexes sur le plan économique et en matière de gestion du marché du travail. Pour y répondre, une série de réformes à caractère prioritaire ont été engagées ces dix dernières années, notamment dans l'Union européenne (UE) et dans d'autres pays développés membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Parmi ces réformes, celle du système des pensions occupe une place centrale et c'est sur elle que s'est focalisé le débat international autour du vieillissement des populations. Cela s'explique par le fait que, en raison de l'augmentation du nombre de personnes âgées et de l'allongement de la durée moyenne de vie, les pouvoirs publics sont confrontés à une hausse des dépenses des régimes de pensions et sont donc contraints de prendre des mesures pour garantir leur viabilité financière à long terme.

L'action gouvernementale ne peut cependant se limiter à la réforme du système des retraites. Elle doit avoir une visée plus large et cibler également les éléments qui conditionnent les départs en retraite, à savoir la structure des régimes de pension, la sécurité sociale, la fiscalité et la politique de l'emploi.

En examinant les divers aspects de cette problématique, le présent rapport montre que, pour que les modèles de départ à la retraite évoluent dans le bon sens, les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des stratégies globales et multidimensionnelles ayant pour effet d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés<sup>1</sup>.

## **Facteurs influant sur les modèles de départ à la retraite**

Un grand nombre d'auteurs et de chercheurs ont publié des rapports sur les facteurs qui déterminent les décisions des individus en matière de travail et de retraite. Les théories le plus souvent avancées dans ce domaine établissent une distinction de base entre les facteurs qui incitent les travailleurs à rester actifs et ceux qui les en dissuadent.

Dans la plupart des cas, un salarié part à la retraite tout simplement parce qu'il en a la possibilité. Le fait d'avoir droit à une pension de vieillesse ou de disposer d'autres moyens d'existence après sa cessation d'activité joue un rôle décisif, car cela lui donne accès à une véritable retraite. Mais il peut aussi être tenté d'arrêter de travailler, non seulement parce qu'il

---

<sup>1</sup> L'OCDE a publié en 2006 un rapport qui aboutit à des conclusions similaires (OCDE 2006).

en a la possibilité sur le plan financier, mais aussi parce qu'il préfère prendre une retraite anticipée.

Cela étant, les décisions de départ en préretraite ne sont pas conditionnées uniquement par la disponibilité et la générosité des dispositifs pertinents. On observe dans les différents pays concernés une multiplicité de facteurs pouvant influencer de façon concomitante sur les départs en préretraite. Parmi les facteurs pouvant inciter un travailleur à quitter le marché du travail, mentionnons à titre d'exemples des problèmes de santé (souvent d'origine professionnelle), une attitude négative de l'employeur, une discrimination liée à l'âge, une limite d'âge prévue au contrat de travail, la rigidité de la structure salariale, l'absence d'offres d'emploi à temps partiel, ainsi que la structure même du marché du travail. La nécessité de s'occuper d'un membre de la famille peut aussi pousser certaines personnes à s'arrêter de travailler.

Une décision de départ à la retraite se prend nécessairement dans un contexte donné, lié à une série de considérations relatives au parcours professionnel du salarié, à ses relations personnelles et à sa situation financière familiale. Ces éléments ne peuvent être considérés à proprement parler comme des facteurs de rejet ou d'attraction par rapport au marché du travail, puisqu'ils sont indépendants des mesures d'incitation existant dans ce domaine, mais ils définissent le contexte dans lequel celles-ci opèrent.

Ce rapport s'intéresse principalement aux mesures qui, en matière de pensions, de sécurité sociale, de politique de l'emploi et de fiscalité, ont pour effet d'inciter les travailleurs âgés à partir à la retraite. Notre étude porte sur un échantillon de sept pays: l'Allemagne, le Canada, le Chili, le Danemark, la Pologne, la République tchèque et la Tunisie.

Dans la plupart de ces pays, le vieillissement démographique constitue un défi de taille, même si les problèmes qu'il engendre sont loin d'être partout identiques. On constate même que, dans certains pays, le vieillissement de la population n'a qu'une importance marginale, voire nulle. De fait, dans deux des sept pays étudiés, le Chili et la Tunisie, la population active n'est pas près de diminuer.

Les sept pays en question représentent tout un éventail de systèmes de sécurité sociale et une variété d'approches en matière de politique sociale. L'inclusion de pays représentant des systèmes et des approches très différents constitue un objectif en soi, mais nous ne prétendons pas que cette sélection de pays ait une quelconque valeur représentative formelle.

**Tableau 1. Principales caractéristiques des systèmes de retraite des sept pays étudiés**

	Régime public de pensions par répartition	Critères d'admissibilité	Possibilité de départ volontaire en préretraite	Versement d'une pension publique liée aux gains antérieurs	Niveau de couverture des régimes privés de retraite <sup>*)</sup>	Durée de prise en charge par l'assurance chômage
Allemagne	Oui	Age et nombre d'années de cotisation	Oui	Oui	Elevé	Moyenne
Canada	Oui	Age et nombre d'années de résidence pour la pension de base de l'assurance vieillesse et sous condition de ressources pour la prestation complémentaire	Oui	Oui	Moyen	Courte
Chili	Non	Age et nombre d'années de cotisation	Oui	Oui	Moyen	Courte
Danemark	Oui	Age et nombre d'années de résidence	Oui - prestation contributive versée par l'assurance chômage	Non	Elevé	Longue
Pologne	Oui	Age et nombre d'années de cotisation	Oui	Oui	Faible	Moyenne
République tchèque	Oui	Age et nombre d'années de cotisation	Oui	Oui	Faible	Longue
Tunisie	Oui	Age et nombre d'années de cotisation	Oui	Oui	Très faible	Courte

\* Il s'agit là de la part des actifs effectivement couverts par ces régimes.

Source: Jacobsen et coll. 2006.

## Réformes des systèmes de sécurité sociale et voies d'accès à la préretraite

En nous appuyant sur l'expérience des sept pays susmentionnés, nous examinons ci-après les différents aspects des réformes des systèmes de pension et d'autres systèmes de sécurité sociale ouvrant des voies d'accès à la préretraite, c'est-à-dire au retrait de la vie active avant l'âge légal ou normal de départ à la retraite.

## Pensions de vieillesse

Dans la plupart des pays du monde, l'âge légal de départ à la retraite dans le cadre des régimes publics de pension est de 65 ans. Cette norme s'applique dans la majorité des pays couverts par la présente étude, à l'exception de la République tchèque, de la Pologne et de la Tunisie.

**Tableau 2. Age de départ à la retraite et âge de départ en préretraite dans les sept pays étudiés**

Age légal de départ à la retraite et âge de départ volontaire en préretraite, 2006	Hommes		Femmes	
	Age légal	Départ volontaire	Age légal	Départ volontaire
Allemagne	65	60	65	60
Canada	65	60	65	60
Chili	65	55	60	50
Danemark	65	60	65	60
Pologne	65	61	60	56
République tchèque	62	sans objet	57-61	sans objet
Tunisie	60	50	60	50

Source: Jacobsen et coll. 2006.

Dans les sept pays étudiés, l'évolution des politiques reflète la tendance générale, observée dans le monde entier depuis le début des années quatre-vingt-dix, à un relèvement de l'âge légal de départ à la retraite. D'un point de vue historique, cette tendance est singulière dans la mesure où les dispositions relatives à l'âge légal de départ à la retraite sont rarement modifiées. Une étude récente a ainsi montré que, dans la plupart des pays, l'âge légal de départ à la retraite est resté inchangé pendant de nombreuses décennies, avant de commencer à augmenter de façon singulière à partir des années quatre-vingt-dix (Turner 2007).

Dans certains pays, les salariés ont la possibilité de différer la date de leur départ à la retraite dans des conditions de neutralité actuarielle, c'est-à-dire en récompensant le report du retrait de la vie active au moyen d'une augmentation actuariellement équivalente des futurs droits à la retraite. Cette méthode s'applique notamment dans le cadre des régimes octroyant des pensions sous condition de ressources. Le Danemark a adopté une pratique similaire pour la pension de base forfaitaire versée par son régime universel non contributif. Même si de telles mesures peuvent se justifier sur le plan théorique, leur efficacité est sujette à caution en ce qui concerne l'accroissement du taux d'activité des seniors.

D'un côté, il est souhaitable de prendre des mesures qui incitent nettement les seniors à continuer à travailler, mais, de l'autre, ces mesures peuvent induire un effet d'aubaine important. En effet, les primes proposées bénéficient souvent à des personnes qui, de toutes façons, seraient restées actives. De plus, la décision d'un salarié âgé de rester sur le marché du travail ou de le quitter est liée à de nombreux autres aspects non financiers.

En réalité, de nombreux salariés n'ont tout simplement pas la possibilité de prolonger leur vie active, notamment en raison de la limite d'âge prévue par la législation nationale, les accords collectifs ou leur contrat de travail.

Bien que les mesures d'incitation au report du départ à la retraite aient des effets discutables en ce qui concerne le taux d'activité des seniors, elles peuvent être défendables en termes de justice sociale. D'un certain point de vue, il peut en effet sembler normal de récompenser les salariés qui s'abstiennent de percevoir des prestations publiques auxquelles ils ont droit.

Le fait de relever l'âge légal du départ à la retraite et d'adopter des mesures, efficaces ou pas, visant à inciter les salariés à différer leur cessation d'activité a pour effet de retarder leur accès au premier et principal dispositif de mise en retraite, le régime public d'assurance vieillesse. De telles initiatives peuvent parfaitement s'inscrire dans une stratégie globale visant à offrir aux seniors davantage d'options pour prolonger leur activité professionnelle. Pourtant, selon des études réalisées au Canada, le relèvement de l'âge d'admissibilité au bénéfice de la retraite peut avoir pour effet d'accroître le nombre de salariés accédant à la retraite par d'autres voies.

## **Dispositifs de préretraite**

Les salariés optant pour le prolongement de leur activité professionnelle, le plus souvent une minorité de la classe d'âge concernée, accèdent à la retraite par le biais du régime obligatoire d'assurance vieillesse.

De ce fait, les mesures visant à réformer le régime des pensions, telles que le relèvement de l'âge légal de départ à la retraite et les incitations au prolongement de la vie active, risquent de s'avérer hautement inefficaces si elles ne s'accompagnent pas d'autres mesures réglementant les dispositifs, souvent nombreux, qui permettent aux salariés de sortir du marché du travail bien avant l'âge de la retraite. Dans de nombreux pays, y compris ceux couverts par la présente étude, il existe en effet des dispositifs de préretraite dans le cadre du régime général des retraites.

Dans la plupart des cas, ces dispositifs ont été mis en place pour répondre aux objectifs de la politique du marché du travail, notamment la redistribution de l'emploi entre générations afin de favoriser l'emploi des jeunes.

Selon l'expérience des pays européens en la matière, il y a tout lieu de penser que ce type de stratégie ne produit pas vraiment les résultats escomptés. En effet, d'une part, le volume d'offres d'emploi ne constitue jamais une donnée figée et, d'autre part, les travailleurs âgés qui partent à la retraite ne sont pas nécessairement remplacés par des plus jeunes. Les emplois laissés vacants suite à des départs à la retraite sont souvent supprimés dans le cadre de plans de rationalisation ou comme conséquence de l'introduction de technologies plus modernes. C'est pourquoi la plupart des dispositifs de préretraite finissent par aboutir dans la pratique à

un élargissement vers le bas (en termes d'âge) des régimes publics d'assurance vieillesse. De ce fait, il est souvent difficile d'identifier un risque social spécifique, ciblé par les dispositifs de préretraite, qui ne soit pas déjà couvert par d'autres dispositifs de la sécurité sociale.

D'une certaine façon, il semble plus approprié de considérer les dispositifs de préretraite comme une prestation de l'assurance sociale générale que comme une mesure ciblée du système de sécurité sociale, comme on l'entend habituellement.

Ces observations sont corroborées par le constat qu'ont été contraints de faire les gouvernements de plusieurs pays en matière de dispositifs de préretraite: ceux-ci connaissent un rapide succès au moment de leur introduction, mais ils constituent un véritable casse-tête pour les pouvoirs publics quand il s'agit de les supprimer et, a fortiori, de réduire leurs conditions d'admissibilité pour faire face à une pénurie de main-d'œuvre ou à une crise financière.

Les dispositifs de préretraite varient considérablement d'un pays à l'autre selon le nombre d'années précédant l'âge légal de la retraite pendant lesquelles un salarié peut prétendre aux prestations correspondantes et aussi en fonction de leur structure propre. Les dispositifs de préretraite des sept pays étudiés diffèrent également en termes de générosité. Plus les prestations de préretraite sont élevées, plus il est probable que les salariés les plus âgés optent pour un départ anticipé à la retraite au lieu de continuer à travailler.

Il convient, également, de préciser qu'il existe dans plusieurs pays des régimes spéciaux couvrant certaines catégories de travailleurs et leur permettant de partir à la retraite plus tôt que les autres et dans des conditions souvent très intéressantes. Ces dispositifs peuvent avoir pour vocation de prendre en compte certaines caractéristiques de la profession concernée ou son statut particulier. Dans la plupart des cas, l'existence de tels dispositifs dans le cadre des régimes publics de retraite n'est pas vraiment justifiée.

Compte tenu de l'importance que revêt dans la plupart des pays étudiés la participation, ou le manque de participation, des seniors à la population active, les gouvernements ont encore des actions clés à mettre en oeuvre en matière de ciblage et de réforme des dispositifs de préretraite, s'ils veulent encourager le maintien dans l'emploi des salariés âgés.

Dans les pays où il existe des dispositifs de préretraite indépendants du régime général d'assurance vieillesse, comme c'est le cas au Danemark, les pouvoirs publics pourraient être confrontés à des difficultés spécifiques liées à la coordination entre prestations de préretraite et pensions de retraite et à la création d'une structure incitative efficace englobant travail et retraite.

Face à la hausse actuelle de la demande de travail, associée à une pénurie réelle ou anticipée de main-d'œuvre, il ne semble pas justifié de vouloir maintenir un accès inconditionnel aux

dispositifs publics de préretraite. Une telle décision peut répondre à des objectifs d'ordre politique, mais, dans ce cas, les pouvoirs publics doivent concevoir avec soin les dispositifs de préretraite et bien étudier leurs effets combinés, afin d'établir un équilibre approprié entre les différents paramètres et de garantir l'efficacité des incitations au travail.

## **Retraite partielle**

Dans certains pays, les seniors peuvent prendre une retraite partielle: ils continuent de travailler à temps partiel tout en recevant des prestations de préretraite. Le fait de permettre à des travailleurs âgés en bonne santé de travailler à temps partiel constitue, toutefois, une stratégie discutable.

Les expériences menées dans les pays scandinaves montrent en effet que la retraite partielle peut encourager un départ anticipé à la retraite et constituer une voie d'accès à la retraite pour les salariés à revenu moyen et élevé qui, sans cela, auraient continué de travailler à temps plein un peu plus longtemps.

En d'autres termes, l'enjeu fondamental dans un tel contexte consiste à déterminer si le travail à temps partiel a pour but d'inciter les seniors à partir plus tôt à la retraite ou plus tard.

Par ailleurs, il pourrait être souhaitable d'offrir aux salariés âgés la possibilité de continuer à travailler d'une façon ou d'une autre dans le but d'assurer une plus grande flexibilité au niveau des aménagements individuels. Dans un tel cas, l'expérience montre qu'il est nécessaire d'accorder une grande attention à la façon dont les systèmes sont conçus.

## **Pensions d'invalidité**

L'incidence de l'invalidité et de la maladie s'accroît avec l'âge et une proportion non négligeable des salariés quittent le marché du travail bien avant l'âge légal de la retraite à cause de problèmes de santé ou d'une réduction de leur capacité de travail. Dans tous les pays couverts par notre étude, il existe un régime d'assurance invalidité comportant un dispositif de préretraite pour les travailleurs devenus inaptes au travail.

Ces régimes répondent à un objectif de politique sociale, l'invalidité étant considérée comme un risque social. Il y a lieu de supposer qu'à long terme le nombre de travailleurs bénéficiant de cette forme de départ en préretraite diminuera, notamment grâce à l'amélioration de la sécurité au travail et des environnements de travail, à l'introduction de technologies supprimant les tâches dangereuses et monotones et à l'élévation générale des normes sanitaires et des niveaux de vie.

A court et à moyen termes, d'autres mesures sont, toutefois, nécessaires pour que ces régimes restent strictement centrés sur les risques sociaux pour lesquels ils ont été conçus. Les actions de prévention et de réhabilitation jouent un rôle important dans ce domaine.

En ce qui concerne les prestations de préretraite versées par ces régimes d'assurance invalidité, tout doit être mis en œuvre pour qu'elles ne soient accessibles qu'aux personnes souffrant réellement d'une incapacité de travail.

On observe d'importantes différences entre les sept pays étudiés au niveau des pratiques en matière d'assurance invalidité. Certains pays offrent un accès relativement aisé aux pensions d'invalidité, alors que d'autres ont restreint les conditions d'admissibilité à ce type de prestations en réformant les régimes concernés.

D'autres pays ont mis en place des dispositifs ayant pour vocation de fournir un emploi approprié aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité. C'est le cas du Danemark qui, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, met en œuvre un programme d'emplois subventionnés pour travailleurs à capacité réduite (*flex-job*).

Cette expérience danoise est intéressante, car elle montre que, lorsqu'il existe un dispositif attractif destiné à une catégorie spécifique de travailleurs, on peut difficilement éviter que d'autres salariés essaient d'en bénéficier. D'un point de vue réglementaire, il semble que, plus le ciblage du dispositif est précis par rapport aux besoins de groupes spécifiques, plus ses objectifs doivent être définis de façon rigoureuse et plus il faut accorder d'attention au contrôle des conditions d'octroi des prestations.

## **Autres régimes de sécurité sociale donnant accès à une retraite anticipée**

Si l'on se place dans la perspective des objectifs politiques auxquels répondent les différents régimes de protection sociale, on constate qu'aucun autre dispositif public ne favorise ouvertement le départ en préretraite. Néanmoins, certains régimes de sécurité sociale peuvent de facto donner accès à une retraite anticipée.

Ainsi, dans plusieurs des sept pays étudiés, les différents régimes de sécurité sociale appliquent des dispositions spécifiques pour les travailleurs âgés, au titre desquelles ils leur versent un remplacement de revenu temporaire (prestations de maladie ou allocations de chômage).

**Tableau 3. Principales caractéristiques des régimes d'assurance chômage des sept pays étudiés**

	Allemagne	Canada	Chili	Danemark	Pologne	République tchèque	Tunisie
<b>Le secteur public fournit-il aux chômeurs un remplacement de revenu?</b>	Oui, le RAC* est administré par le secteur public, mais financé par cotisations sociales	Oui, le RAC est administré par le secteur public, mais financé par cotisations sociales	Oui, le RAC est administré par le secteur public, mais financé par cotisations sociales	Oui	Oui	Oui, à travers une assurance chômage obligatoire	Oui, à travers le système de sécurité sociale
<b>Le niveau de remplacement de revenu en cas de chômage est-il plus élevé pour les seniors que pour d'autres catégories de travailleurs?</b>	Non	Non	Non	Non	Oui	Non	Non
<b>Les conditions à remplir pour recevoir un remplacement de revenu en cas de chômage sont-elles moins strictes pour les seniors que pour d'autres catégories de travailleurs?</b>	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui, la période de prestation est prolongée pour les personnes de plus de 50 ans	Non
<b>Le secteur public soutient-il activement la recherche individuelle d'emploi des chômeurs?</b>	Oui	Oui	sans objet	Oui	Oui	Oui	Non
<b>Les mesures d'activation sont-elles moins strictes pour les seniors que pour d'autres catégories de travailleurs?</b>	Oui	Non	sans objet	Oui	Oui	Non, les mesures actives du marché du travail sont librement consenties	Non

\* RAC = régime d'assurance chômage.

Source: Jacobsen et coll. 2006.

Dans plusieurs des pays étudiés, les travailleurs âgés non actifs bénéficient d'avantages spécifiques: ils ont droit à des prestations de chômage plus élevées (Pologne); celles-ci leur sont accordées avec des critères d'admissibilité moins stricts (Allemagne et République

tchèque); et ils ne sont pas soumis aux mesures ni aux exigences des programmes d'activation (Pologne, Allemagne et Danemark). Selon des études d'évaluation réalisées au Danemark, un des effets de ces politiques est la baisse du taux d'emploi parmi les travailleurs appartenant à la tranche d'âge concernée.

D'autres régimes de sécurité sociale constituent fréquemment des voies informelles d'accès à la préretraite. Or si l'on souhaite obtenir une plus grande participation des seniors au marché du travail et préserver par ailleurs ces régimes spécifiques, il convient de veiller à ce qu'ils couvrent exclusivement les risques pour lesquels ils ont été conçus.

Si l'on se place dans la perspective du marché du travail, il apparaît clairement qu'une garantie de revenu permanente ne doit être accordée qu'aux personnes dont la capacité de travail est nulle ou très réduite, qu'une garantie de revenu temporaire ne doit pas devenir permanente de facto et qu'elle doit être étayée par des mesures d'activation, et ce même dans le cas de travailleurs âgés.

De manière plus générale, l'aspect essentiel à retenir est que les différents régimes de sécurité sociale (assurance chômage, assurance maladie et assurance invalidité) doivent être conçus dans l'objectif de rapprocher leurs clients de l'emploi normal, et non de les en éloigner.

Le suivi précoce et régulier de chaque prise en charge peut s'avérer particulièrement utile à cet effet. L'expérience montre en effet que les interventions précoces jouent un rôle décisif pour éviter qu'un simple arrêt maladie ne se transforme en absence pour maladie de longue durée et, ultérieurement, en invalidité.

## **Régimes de pension privés**

Nous avons vu dans les sections précédentes qu'il est nécessaire de réformer les régimes publics de sécurité sociale pour promouvoir la participation des travailleurs âgés au marché du travail et, surtout, que ces réformes doivent être bien coordonnées et multidimensionnelles.

Des recommandations similaires ont été formulées dans le cadre du débat sur la réforme des pensions, l'accent étant mis sur les stratégies propres à assurer la viabilité des régimes publics de pension face au défi du vieillissement des populations.

Or dans un très grand nombre de pays, la stratégie mise en œuvre pour assurer une telle viabilité a consisté principalement à instaurer des régimes de pension privés ou à intensifier leur rôle. Certes, ce type de stratégie n'a pas été appliqué partout avec le même zèle. Le Chili, où la réforme lancée au début des années quatre-vingt a progressivement remplacé l'ancien système public de pensions par un système privé, se distingue comme l'un des pays qui est allé le plus loin dans cette direction.

D'autres pays ont mis l'accent sur les régimes de pension complémentaire reposant sur des accords collectifs ou des contrats individuels. Parmi les sept pays étudiés, le Canada et le Danemark ont clairement opté pour cette stratégie, mais dans d'autres pays aussi les pensions privées sont appelées à jouer un rôle de plus en plus important au cours des prochaines décennies.

Compte tenu de la nécessité d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés, il est important de se demander quel est l'impact de telles mesures de privatisation et d'individualisation sur la réalisation de cet objectif.

Il semblerait de prime abord que ces mesures aient deux effets diamétralement opposés: elles peuvent soit accroître, soit réduire le taux d'activité des seniors. Le cas chilien fournit des exemples qui illustrent ces deux types d'effets.

Plusieurs études ont ainsi montré qu'un grand nombre de Chiliens (entre 25 et 50 pour cent de la population) percevront une pension de retraite inférieure au seuil plancher et n'auront pas accès au montant garanti par l'Etat, faute de remplir les conditions minimales requises en matière de cotisations<sup>2</sup>. Toutes choses étant égales par ailleurs, les retraités qui percevront des pensions aussi faibles seront obligés de continuer à travailler.

L'incapacité du système de pension chilien à fournir des retraites décentes à une fraction importante des futures générations de seniors est au cœur du débat politique dans ce pays. Le gouvernement actuel examine des mesures qui permettraient d'améliorer cette situation.

Le système de pension privé mis en place au Chili est toutefois supérieur à la plupart des systèmes existant ailleurs en raison de la structure de ses mesures incitatives. Etant donné qu'il repose sur des principes clairement définis en matière de cotisations, le système chilien offre, toutes choses étant égales par ailleurs, un avantage financier incontestable aux personnes qui diffèrent leur départ en retraite, la période de retraite à couvrir étant raccourcie d'autant.

Il est, toutefois, possible qu'à l'avenir le système chilien favorise progressivement une tendance à partir plus tôt à la retraite, notamment parmi les catégories socioprofessionnelles les plus aisées.

Dans le cadre du système actuel, un salarié peut partir en préretraite à condition d'avoir accumulé un capital suffisant sur son compte individuel. Le départ en préretraite peut intervenir au cours des dix années précédant l'âge légal si le salarié remplit certaines conditions relatives à ses revenus antérieurs et à ses droits cumulés. Il est possible de prendre sa retraite encore plus tôt, mais les conditions d'admissibilité ont récemment été restreintes et elles continueront de l'être au cours des cinq prochaines années.

---

<sup>2</sup> Superintendencia de AFP (*Administradoras de Fondos de Pensiones de Chile*), novembre 2005, rapport rédigé par Solange Bernstein, Guillermo Larrain et Francisco Pino.

Même si les critères exigés pour partir en préretraite se durcissent progressivement, tout laisse à penser que de plus en plus de salariés percevant des revenus confortables pourront accumuler le capital nécessaire pour partir en préretraite. Cela pourrait générer des problèmes, notamment sur le plan financier, puisque ce segment spécifique de la population active est aussi considéré comme le plus productif.

Il n'est pas possible de savoir si une telle hypothèse se vérifiera dans la réalité. Un certain nombre d'études montrent néanmoins que de nombreux Chiliens sont intéressés par l'option de la préretraite. Sur les 377 000 retraités percevant actuellement des pensions de vieillesse versées par les fonds de pension privés (AFP), 61 pour cent sont partis volontairement en préretraite.

D'autres pays ont aussi pris des mesures d'envergure pour mettre en place des régimes complémentaires de pension privés ou les développer. Les régimes de ce type instaurés dans des pays comme le Danemark et, dans une moindre mesure, le Canada et l'Allemagne ont certains points en commun avec le système chilien.

Ainsi, au Canada, environ 60 pour cent des salariés travaillant à temps plein ne sont pas couverts par un dispositif de pension lié à l'emploi. Au Danemark, ce pourcentage est d'environ 15 pour cent. Ces travailleurs pourraient à terme devenir une catégorie de retraités particulièrement défavorisés. Dans ces deux pays, comme au Chili, une grande partie d'entre eux sont des travailleurs indépendants. Compte tenu de la générosité des pensions de base et d'autres prestations sociales versées au Canada et au Danemark, on peut, toutefois, supposer qu'aucun de ces travailleurs, ou seulement un très petit nombre d'entre eux, manquera de ressources au point de ne pouvoir prendre sa retraite.

Le fait que, dans ces pays, les régimes de pension privés jouent un rôle croissant a pour effet de créer de fortes incitations au prolongement de la vie active. Mais comme ces régimes ont un caractère complémentaire, leur impact risque d'être moins significatif que dans le cas chilien.

Force est de reconnaître qu'il n'est pas facile d'évaluer les incitations au travail induites par les régimes de pension privés dans le cadre d'un système multipiliers. On peut penser de prime abord que ces régimes incitent à différer la cessation d'activité du seul fait que le report du départ en retraite permet d'obtenir des prestations plus élevées à une date ultérieure. Leur véritable structure d'incitation est en fait beaucoup plus complexe, car elle concerne non seulement ce mécanisme, mais aussi le rôle des pensions privées dans l'ensemble du système des retraites, la coordination entre régimes de pension publics et privés, l'accessibilité et la générosité des prestations sociales liées à l'âge (allocations logement, accès aux soins de santé, y compris de longue durée, etc.), l'éventuelle prise en compte des revenus du conjoint et le traitement fiscal des pensions privées.

Le cas danois fournit un exemple très instructif à cet égard puisque, dans ce pays, l'impact des pensions privées est beaucoup moins important sur les travailleurs à revenu faible et intermédiaire que sur les catégories à revenu élevé. Cela est dû aux facteurs suivants: le caractère forfaitaire de la pension de base, l'octroi sous condition de ressources du complément de retraite (versé dans le cadre du régime de pension de base) et l'existence d'un large éventail de prestations sociales plutôt généreuses liées à l'âge (notamment les allocations logement). Il en résulte que, de manière générale, les incitations au travail dérivées des pensions privées sont nettement moins efficaces pour les catégories à revenu faible et intermédiaire, et ce tout simplement parce qu'elles sont partiellement ou totalement neutralisées par les facteurs susmentionnés. Elles sont tout à fait efficaces, en revanche, pour les salariés à revenu élevé.

Comme dans le cas chilien, on peut se demander si, au Canada, au Danemark et probablement aussi en Allemagne, le fait que le système de pensions accorde une place de plus en plus importante aux régimes privés d'épargne retraite assortis d'avantages fiscaux peut avoir pour effet d'encourager les départs en préretraite parmi certaines catégories de travailleurs.

Dans ces trois pays, les salariés ont en effet la possibilité d'utiliser avant l'âge légal de la retraite les fonds accumulés sur leur compte d'épargne retraite assorti d'avantages fiscaux, mais la réglementation en la matière varie d'un pays à l'autre.

En Allemagne et au Danemark, la législation prévoit une limite d'âge pour solder un plan d'épargne retraite assorti d'avantages fiscaux si le salarié souhaite conserver son crédit d'impôt. Au Danemark, cette limite d'âge correspond à l'âge du départ en préretraite, qui est actuellement fixé à 60 ans mais passera bientôt à 62 ans, avant d'être indexé sur le taux de longévité. En Allemagne aussi, la limite d'âge est fixée à 60 ans, mais sans être liée aux limites d'âge propres aux régimes publics de retraite. Il est à noter qu'au Canada un salarié peut retirer des fonds accumulés sur son compte individuel d'épargne retraite assorti d'avantages fiscaux, mais, dans ce cas, il doit payer des impôts sur ces prélèvements.

Dans chacun de ces trois pays, les salariés ont accès à des dispositifs privés de préretraite assortis d'avantages fiscaux qui, en théorie, pourraient constituer à terme une alternative aux dispositifs de préretraite financés par l'Etat.

Sur ce point précis, une stratégie novatrice pourrait consister à définir et à réglementer certains critères concernant le type de prestations servies par ces dispositifs et l'âge auquel elles sont accessibles. Une telle réglementation pourrait trouver sa justification dans les avantages fiscaux consentis et la nécessité d'accroître le taux d'activité des travailleurs âgés.

Il est encore trop tôt pour évaluer les effets d'une dépendance accrue des régimes de pension privés sur l'âge effectif des départs à la retraite. Il est indéniable que l'épargne retraite privée

en tant que telle présente des éléments incitatifs, mais les régimes de pension privés pourraient éventuellement offrir d'autres possibilités à cet égard, leur structure globale d'incitation étant fort complexe.

L'enjeu principal dans ce domaine réside, toutefois, dans la capacité des gouvernements à faire en sorte que le recours aux régimes de pension privés ne signifie pas la perte de contrôle d'instruments politiques susceptibles d'influer sur les comportements en matière de départ en retraite. Ils peuvent toujours réglementer les conditions d'accès aux dispositifs d'épargne retraite assortis d'avantages fiscaux, mais en gardant à l'esprit qu'ils ne constituent pas la seule source de revenu privée dont disposent les retraités. De nombreux salariés âgés, notamment parmi les catégories les mieux loties en termes de pensions privées, jouissent d'autres éléments patrimoniaux en étant, par exemple, propriétaires de leur logement ou détenteurs d'autres produits d'épargne.

Sur un plan plus général, il n'est pas impossible que la situation actuelle engendre tôt ou tard un conflit entre le besoin social de contrôler les départs en retraite et le droit des individus à disposer librement de leurs ressources propres.

## Conclusions

Le débat international sur le vieillissement des populations s'est essentiellement focalisé sur la réforme des régimes de retraite, notamment en vue d'accroître leur viabilité à long terme.

Le premier enseignement que l'on peut tirer de l'analyse du large éventail de stratégies de réforme des retraites appliquées dans les différents pays est qu'il n'existe dans ce domaine aucun modèle "prêt à l'emploi" et universel. Au contraire, réformer une politique de protection sociale constitue une entreprise très complexe et la viabilité des stratégies mises en œuvre est largement conditionnée par l'existence d'un ample consensus politique et l'adhésion de la population au projet.

N'oublions pas aussi que chaque pays est confronté à des problèmes spécifiques, face auxquels chacun adopte des positions et des stratégies qui lui sont propres.

Dans la plupart des cas, la marge de manœuvre des pouvoirs publics dans ce domaine est dictée par les modèles et structures déjà en place. De ce fait, les réformes sont souvent envisagées comme une sorte de prolongement des systèmes en vigueur dans le domaine concerné.

Les différents éléments et expériences de réforme décrits ci-dessus reflètent néanmoins un autre constat banal, mais souvent ignoré: les comportements et décisions des individus en matière de départ à la retraite n'obéissent pas au seul critère des pensions, mais sont conditionnés par toute une série de politiques et de structures mettant en jeu des interactions

très complexes. De fait, il n'est pas rare d'observer des effets de substitution, le durcissement des conditions d'admissibilité à un régime de sécurité sociale entraînant une baisse des demandes de prise en charge par ce régime parallèlement à une hausse (non désirée) du nombre des ouvertures de droits auprès d'un autre régime.

Le débat étant essentiellement centré sur la réforme des pensions, seule une minorité des études publiées jusque là ont analysé les effets du vieillissement de la population sur le marché du travail, plus précisément ses conséquences sur l'offre de main-d'œuvre. La diminution de la population active entraînera à terme une baisse des taux de croissance, ce qui aggravera les problèmes liés à la prise en charge du nombre sans cesse croissant de retraités.

C'est pourquoi il est important que les gouvernements planifient les réformes de la sécurité sociale de telle façon qu'elles soutiennent la croissance en favorisant la participation au marché du travail.

Pour que les stratégies visant à accroître le taux d'activité des seniors soient couronnées de succès, elles doivent être globales et multidimensionnelles. Elles doivent envisager la réforme des régimes de retraite dans l'objectif de garantir leur viabilité et de cibler précisément leurs mesures d'incitation. Mais, en matière de départ en retraite, les comportements ne sont pas uniquement liés aux pensions. C'est pourquoi les stratégies de réforme doivent aussi couvrir d'autres aspects de la sécurité sociale et des politiques de l'emploi en incitant les seniors à rester actifs et en leur facilitant l'accès au marché du travail.

On observe dans de nombreux pays une même tendance consistant à conférer un rôle croissant aux régimes de pension privés sur le long terme. Ce phénomène peut sembler naturel compte tenu de la nécessité d'assurer la viabilité financière des systèmes de retraite et de réduire les pressions pesant à long terme sur la sécurité sociale et les finances publiques. Mais, il faut bien l'admettre, le recours accru aux régimes de pension privés ne se traduit pas forcément par une plus grande efficacité des incitations au prolongement de la vie professionnelle, notamment lorsque ces régimes sont intégrés à un système multipiliers. En termes d'emploi, on peut donc arguer que les régimes de pension privés posent autant de problèmes que les régimes publics.

L'enjeu principal dans ce domaine réside donc dans la capacité des gouvernements à faire en sorte que le recours aux régimes de pension privés ne signifie pas la perte de contrôle d'instruments politiques susceptibles d'influer sur les comportements en matière de départ en retraite. Ils peuvent toujours réglementer les conditions d'accès aux dispositifs d'épargne retraite assortis d'avantages fiscaux, mais en gardant à l'esprit qu'ils ne constituent pas la seule source de revenu privée dont disposent les retraités.

## Bibliographie

- Bustos, B.; Starck, N. 2005. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision - The social security system in Chile", document de travail élaboré pour la Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès de l'AISS. Santiago.
- Chaabane, M. 2005. "The impact of fiscal and labour market policies on the retirement decision. The Tunisian experience", document de travail élaboré pour l'ATP. Tunisie, Centre for Economic and Business Research.
- Commission des communautés européennes. 2006. *L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité* (Communication de la Commission). Bruxelles, Union européenne.
- Czepulis-Rutkowska, Z. 2006. "Taxation, labour market and retirement decisions in Poland", document de travail élaboré pour la Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès de l'AISS. Varsovie.
- Daykin, C. 2006. *The challenge of ageing: pension reform, international trends and future imperatives*. Londres, Politeia.
- Gruber, J.; Wise, D.A. 1999. "Social security and retirement around the world", dans *Chicago University Press*. Chicago, IL, National Bureau of Economic Research.
- Jacobsen, R. H.; Jespersen, S.; Olsen, P. 2006. "The interplay between retirement behaviour, the tax system and labour markets", document de travail élaboré pour l'ATP. Copenhague, Centre for Economic and Business Research.
- Krall, J. 2005. "Pension system, labour market and taxation in the Czech Republic", document de travail élaboré pour l'ATP. Prague, Centre for Economic and Business Research.
- OCDE. 2004. *Vieillesse et politiques de l'emploi - République tchèque*. Paris.
- . 2005. *Vieillesse et politiques de l'emploi - Danemark*. Paris.
- . 2005. *Vieillesse et politiques de l'emploi - Canada*. Paris.
- . 2005. *Vieillesse et politiques de l'emploi - Allemagne*. Paris.
- . 2006. *Vieillesse et politiques de l'emploi - vivre et travailler plus longtemps*. Paris.
- Rehfeld, U. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision in Germany", document de travail élaboré pour la Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès de l'AISS. Berlin.
- Sørensen, O.B. 2005. "Taxation, labour markets and retirement in Denmark", document de travail élaboré pour la Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès de l'AISS. Copenhague.
- Turner, J. 2007. "Ages d'ouverture des droits à pension de sécurité sociale dans 23 pays de l'OCDE 1949-2035", dans *Revue internationale de sécurité sociale*, vol. 60, no. 1.
- Vallerand, C. 2006. "Impacts of taxation and labour market policies on the retirement decision: Canada's experience", document de travail élaboré pour la Commission technique d'assurance invalidité-vieillesse-décès de l'AISS. Ottawa.