



SECRÉTARIAT MISSOC

ANALYSE MISSOC 2012/1

***ASPECTS EN MATIÈRE DE PROTECTION
SOCIALE / SÉCURITÉ SOCIALE DU
VIEILLISSEMENT ACTIF***

mai 2012

***Pour la Commission européenne
DG Emploi, affaires sociales et inclusion***

Contrat N° VC/2011/0528

TABLE DES MATIÈRES

Introduction

Partie I : Fonctionnement des régimes de vieillesse

Section 1 : Augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite

§1. Mesures imposées : augmentation de l'âge légal de départ à la retraite

§2. Mesures incitatives : augmentation progressive de l'âge effectif moyen de départ à la retraite

Section 2 : Cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite

§1. Retraite partielle

§2. Dispositions spécifiques régissant le cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite

Partie II : Autres mesures incitatives en vue de maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail

Section 1 : Neutralisation progressive des régimes de retraite anticipée

§1. Suppression progressive des régimes de retraite anticipée

§2. Champ d'application réduit des régimes de retraite anticipée qui subsistent

Section 2 : Politiques alternatives en vue de maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail

§1. Travailleurs âgés ayant une capacité de travail réduite

§2. Retour au travail de chômeurs âgés

Conclusion

Les informations contenues dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne.

Analyse MISSOC 2012/1

Aspects en matière de protection sociale / sécurité sociale du vieillissement actif

Introduction

Le vieillissement actif est l'une des principales priorités européennes. De nombreux rapports, conférences et documents officiels ont été consacrés à ce sujet au cours de ces dernières années¹. Des enjeux démographiques, raisons économiques et préoccupations d'ordre éthique sont mis en avant afin de promouvoir l'allongement de la vie active. À cet égard, l'année 2012 a été désignée « Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle ». Ces actions ponctuelles sont soutenues à long terme par le traité de Lisbonne qui présente la solidarité intergénérationnelle comme l'un des objectifs de l'Union européenne².

Qu'est-ce que le vieillissement actif ? Il n'existe pas de définition légale en tant que telle. L'Organisation mondiale de la santé (OMS)³ définit le vieillissement actif comme un « processus qui consiste à optimiser les possibilités de vie en bonne santé, de participation et de sécurité afin d'accroître la qualité de vie pendant la vieillesse. Il permet aux personnes d'atteindre leur potentiel de bien-être tout au long de leur vie et de participer à la société selon leurs besoins, désirs et capacités, tout en leur fournissant la protection, la sécurité et le soutien dont elles ont besoin. Cette définition inclut non seulement la notion d'activité professionnelle continue, mais également la participation continue des personnes âgées à la société ». Les régimes de soins de longue durée, jouant un rôle de plus en plus important dans les pays européens, sont au centre de l'attention de l'Union européenne⁴. Il serait intéressant de lancer une étude spéciale sur ces régimes en rapport avec le vieillissement actif.

Cette vaste définition, approuvée par la CE⁵, peut mener à la mise en place d'actions et de politiques diverses. Le vieillissement actif fait référence à une meilleure

¹ Cf. Document de travail des services de la Commission sur l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle, 6 septembre 2010, Sec (2010) 102 final.

² Art.3(3).

³ Organisation mondiale de la santé (2002) Vieillir en restant actif - Cadre d'orientation, p. 12.

⁴ L'UE promeut la coordination des politiques nationales relatives aux soins de longue durée à travers une méthode ouverte de coordination se concentrant surtout sur l'accès, la qualité et la durabilité. Elle comprend : le renforcement de la mise en place de services de soins de longue durée (combinaison de services communautaires, institutionnels et à domicile) ; la priorité d'établir des services de soins communautaires et à domicile sur mesure afin de permettre aux personnes de vivre à leur domicile le plus longtemps possible ; un meilleur alignement entre les différents niveaux de budgets publics et entre les budgets attribués à la santé et aux services sociaux permettant une continuité adéquate des soins indépendamment des différents niveaux de prestation de soins de longue durée (au niveau local, régional et national) et de leur organisation. Cf.

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=792&langId=fr>

⁵ Cf. Document de travail des services de la Commission sur l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle.

participation des retraités dans la société, au droit à une vie autonome et à de meilleures chances pour les travailleurs âgés sur le marché du travail⁶. Selon le site Internet⁷ de l'Union européenne : « La notion de “ vieillissement actif ” désigne le fait de vieillir en bonne santé en conservant pleinement sa place dans la société, en restant épanoui dans sa vie professionnelle, autonome dans la vie quotidienne et engagé en tant que citoyen ». À cet égard, la notion de vieillissement actif comprend aussi l'amélioration et l'adaptation des conditions de travail aux travailleurs âgés. Cette question relève toutefois du droit du travail (et d'autres sciences du travail) et ne sera donc pas abordée dans le présent rapport.

Vieillessement actif et protection sociale : promotion renforcée de l'emploi des travailleurs âgés

Avec une définition aussi large, le vieillissement actif est lié à la protection sociale à de nombreux égards. Le vieillissement actif peut avoir un impact sur l'accès aux soins de santé et influencer les prestations en nature ou en espèces fournies. En particulier, le vieillissement actif peut être associé à des mesures prises en rapport avec les prestations de soins de longue durée. Le vieillissement actif peut aussi être pris en compte pour la détermination et l'étendue des allocations familiales ou des aides au logement. En matière de travail, le vieillissement actif est lié au chômage, à la vieillesse, à l'incapacité/invalidité ainsi qu'à l'assistance sociale.

Le présent rapport ne peut pas aborder tous les aspects du vieillissement actif en rapport avec la protection sociale. Les considérations relatives aux données MISSOC disponibles et à la taille du rapport justifient cette décision. Étant donné que le thème de l'emploi occupe une position cruciale en Europe (le soutien de l'allongement de la vie professionnelle s'inscrit dans la Stratégie européenne pour l'emploi, dans la Stratégie de Lisbonne et dans l'Europe 2020), l'emploi des travailleurs âgés sera au centre de cette étude.

Quels aspects en faveur des travailleurs âgés comprennent les politiques de vieillissement actif ? Dans le cadre de la promotion de l'allongement de la vie professionnelle, le vieillissement actif peut être présenté comme la somme des politiques d'employabilité (formation professionnelle, conseils de carrière, recyclage professionnel, compétences de lecture et d'écriture, aide psychologique médicale, conditions de travail, etc.), d'assistance dans le domaine de l'insertion sociale et de protection sociale. Plusieurs disciplines (politiques de l'emploi, instruments législatifs, psychologie, éducation, etc.) sont engagées dans la promotion de l'allongement de la vie professionnelle ; la protection sociale n'est qu'une d'entre elles. Il existe un dénominateur commun à toutes ces politiques de vieillissement actif liées aux travailleurs âgés : ces personnes doivent être impliquées dans le processus visant à assurer leur maintien ou leur retour sur le marché du travail.

⁶ Pour plus d'informations sur ces trois catégories d'actions, veuillez vous référer au site officiel de l'Année européenne 2012 : <http://europa.eu/ey2012/ey2012main.jsp?catId=971&langId=fr>

⁷ Cf. site Internet « Année européenne 2012 ».

Ce rapport, qui traite manifestement de la protection sociale, vise à savoir comment les institutions nationales de sécurité sociale/assistance sociale participent à l'élaboration/la mise en œuvre des politiques en faveur de l'allongement de la vie professionnelle. Les systèmes de sécurité sociale et d'assistance sociale actuels sont moins isolés des autres politiques publiques qu'auparavant. La sécurité sociale et l'assistance sociale font désormais partie d'un système complexe visant à atteindre des objectifs divers en matière d'employabilité, de croissance économique, de santé publique, d'égalité des chances, d'inclusion sociale, etc. À cet égard, la sécurité sociale et l'assistance sociale sont étroitement liées au marché du travail. La sécurité sociale et l'assistance sociale garantissent non seulement un revenu secondaire aux personnes se trouvant momentanément au chômage ou étant définitivement dans l'incapacité de travailler, mais elles sont également directement impliquées dans l'établissement des politiques de l'emploi visant à maintenir les travailleurs âgés en activité professionnelle. En outre, les difficultés structurelles et financières rencontrées par les régimes de pension de retraite européens renforcent le lien entre la sécurité sociale et l'objectif d'allongement de la vie professionnelle : la nécessité d'augmenter l'âge moyen de départ à la retraite est une mesure indispensable pour atteindre cet objectif.

L'implication de la protection sociale dans les politiques encourageant l'allongement de la vie professionnelle est cependant différente d'un pays à l'autre. Les politiques de vieillissement actif et d'allongement de la vie active sont influencées par des paramètres propres à chaque pays (réalités financières et démographiques, taux de chômage, politiques d'égalité entre les hommes et les femmes, objectifs de santé publique, inclusion sociale, etc.). La structure des marchés du travail et des systèmes de protection sociale, leurs histoire et contexte, les aspects culturels ainsi que le niveau du développement économique ont aussi un impact sur le rôle de la sécurité sociale/assistance sociale dans la mise en place des politiques de vieillissement actif.

Mesures relatives au vieillissement actif incluses dans le rapport

En raison de ce contexte complexe où les questions les plus importantes sont étroitement liées entre elles et en raison de la vaste définition du vieillissement actif transposée à la protection sociale, proposée par l'OMS, le présent rapport sera axé sur deux groupes de travailleurs âgés : ceux qui disposent d'un emploi et ceux qui n'exercent pas d'activité professionnelle. La dernière catégorie sera interprétée au sens large puisqu'elle inclut des travailleurs âgés bénéficiaires d'une pension d'incapacité/invalidité ou de prestations d'assistance sociale. Le rapport étudie les systèmes de sécurité sociale/assistance sociale nationaux visant à :

- ❖ maintenir les personnes âgées actives au travail ;
- ❖ faciliter le retour au travail des personnes âgées n'exerçant plus d'activité professionnelle à long ou à court terme.

Aucune condition d'âge n'est définie quant aux personnes rentrant dans le cadre des politiques de vieillissement actif. La population ciblée par le présent rapport (qui sera désignée par les termes « travailleurs âgés » et « personnes âgées ») peut inclure des travailleurs âgés de 50, 55, 60 ans ou même plus. Par exemple, Eurostat inclut des

personnes âgées de 50 ans⁸ dans les politiques de vieillissement actif, tandis que la Commission prend en compte des personnes âgées de 55 à 64 ans⁹ dans son combat contre la retraite anticipée. Par conséquent, il n'existe aucune définition précise du terme « travailleur âgé ». Le plafond d'âge peut dépendre des politiques nationales et/ou des droits/prestations en jeu.

Comme annoncé, l'étude se concentrera sur les risques sociaux ayant un impact direct sur l'emploi des travailleurs âgés : vieillesse, chômage (et retraite anticipée), incapacité/invalidité et aide sociale. Le rapport examinera en particulier les mesures destinées aux travailleurs âgés permettant de :

- ❖ lutter contre les formes apparentes ou dissimulées de départ à la retraite anticipée,
- ❖ soutenir les pensions différées,
- ❖ allonger l'âge de départ à la retraite et/ou le rendre flexible,
- ❖ faciliter le retour au travail des personnes âgées se trouvant au chômage,
- ❖ autoriser les pensions partielles et le cumul des pensions et des revenus professionnels,
- ❖ adapter les prestations de chômage, d'invalidité et les prestations d'assistance sociale pour favoriser le travail des personnes âgées.

Certaines de ces mesures rentrant dans le cadre du présent rapport pourront être considérées comme une obligation et non comme une option que les personnes âgées seraient libres de choisir. Les grèves massives dans toute l'Europe contre les réformes des régimes de retraite¹⁰ et les batailles juridiques correspondantes¹¹ montrent que de nombreux citoyens européens se trouvent en désaccord avec les nouvelles « conditions d'âge » imposées pour le départ à la retraite. Les règles imposées par les pouvoirs publics peuvent-elles être considérées comme des politiques de vieillissement actif ? Une réponse positive sera présentée dans le présent rapport. Dans tous les cas, la délimitation « obligatoire/volontaire » n'est pas clairement définie¹². En outre, si les réformes ont pour effet de soutenir le vieillissement actif (même si ce n'est pas leur but principal), elles doivent être prises en compte. Pour ces raisons, toutes les mesures exigeant ou encourageant les personnes âgées à garder leur emploi ou à retravailler seront abordées.

⁸ « Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle », 2012, p.37. Cf. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EP-11-001/EN/KS-EP-11-001-EN.PDF

⁹ Document de travail des services de la Commission sur l'Année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle, cf. 3.1.1.

¹⁰ Grèves en Belgique en décembre 2011 et en janvier 2012 ; grèves des travailleurs du secteur public en Slovénie en avril 2012.

¹¹ Voir la situation en Slovénie où la réforme votée par le parlement a été rejetée par un référendum conduit en juin 2011.

¹² Par exemple, les individus peuvent souhaiter continuer à travailler plus longtemps et donc considérer que les règles relatives à l'âge de départ à la retraite différée soient une opportunité.

Sujets non-inclus dans le rapport

Étant donné que le rapport portera uniquement sur les mesures relatives à la protection sociale des individus, les sujets suivants ne seront pas traités :

- ❖ Avantages destinés aux employeurs tels que les exonérations fiscales/de charges sociales ou le paiement partiel des salaires par les institutions publiques. Ces mesures mériteraient de faire l'objet d'un rapport spécifique, basé sur des données détaillées qui ne sont pas disponibles.
- ❖ Mesures préventives visant à maintenir les travailleurs en bonne santé. De telles mesures contribuent assurément au maintien ou au retour des personnes âgées sur le marché du travail, mais le lien n'est pas aussi direct qu'avec les mesures d'activation entendues au sens strict. Les mesures préventives reposent sur des règles spécifiques et peuvent faire partie du droit du travail ou des politiques de santé publique. À cet égard, elles ne se trouvent pas au cœur des politiques de sécurité sociale/assistance sociale même si elles mériteraient une analyse distincte.

Sur la base des objectifs et de la portée du rapport définis dans l'introduction, le présent rapport consistera à analyser le fonctionnement des régimes de vieillesse afin de déterminer comment les récentes réformes ont contribué aux politiques de vieillissement actif (I). La protection sociale propose d'autres mesures incitatives en vue de maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail. Ces mesures méritent également d'être mentionnées (II).

Partie I : Fonctionnement des régimes de vieillesse

Comment les réformes des pensions contribuent-elles aux politiques de vieillissement actif ? La méthode ouverte de coordination vise entre autres à créer des mesures incitatives favorisant l'allongement de la vie professionnelle¹³. Cette tendance ressort des régimes de sécurité sociale nationaux.

En règle générale, deux types de mesures de sécurité sociale peuvent contribuer à l'augmentation du nombre de personnes âgées parmi la population active, à savoir : l'augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite (Section 1) et le droit au cumul de la pension de retraite et des revenus professionnels (Section 2).

Section 1 : Augmentation de l'âge moyen de départ à la retraite

Les évolutions récentes concernant les régimes de retraite européens ont montré qu'il existe deux façons d'augmenter l'âge de départ à la retraite ; l'une fondée sur des mesures obligatoires et l'autre sur des mesures incitatives. Les conditions d'ouverture du droit à une pension de retraite peuvent en effet être rendues plus sévères en augmentant l'âge de départ à la retraite (§1), mais les conditions d'attribution d'une pension peuvent aussi être modifiées en vue d'encourager les travailleurs à retarder leur décision de départ à la retraite (§2).

§1. Mesures imposées : augmentation de l'âge légal de départ à la retraite

L'objectif commun des réformes des pensions est de rendre les régimes de retraite viables¹⁴ (A). Les méthodes consistant à augmenter l'âge de départ à la retraite pour atteindre cet objectif sont diverses (B)

A. Contexte : viabilité des régimes de retraite

La promotion de l'allongement de la vie professionnelle est l'objectif de tous les régimes de retraite européens. Afin de rendre les régimes de retraite viables à long terme, les pays européens estiment généralement qu'il est nécessaire d'appliquer des mesures visant à lier plus étroitement les contributions et les prestations d'une part et l'espérance de vie et l'âge de départ à la retraite d'autre part.

La mise en œuvre de pensions viables comprend l'établissement de conditions d'admissibilité plus strictes. L'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite peut être considérée comme l'aspect le plus radical des réformes. En effet, alors que d'autres mesures offrent un choix aux assurés (travailler plus longtemps pour obtenir une pension plus importante ou partir à la retraite avec une pension moindre : voir §2), la modification de l'âge de départ à la retraite s'applique à titre obligatoire. Cela

¹³ Le taux d'emploi des personnes âgées (de 55 à 64 ans) devrait avoir atteint 50 % en 2010.

¹⁴ Rapport de synthèse ASISP, 2011. Cf.

http://socialprotection.eu/cms/medium/35/asisp%20Synthesis%20Report%202011_online%20version.pdf

peut aussi influencer indirectement les conditions d'accès à une retraite anticipée (voir partie II).

B. Diversité des réformes relatives à l'augmentation de l'âge de départ à la retraite

Selon les données MISSOC, l'âge légal de départ à la retraite n'est en règle générale jamais inférieur à 60 ans, à l'exception de quelques pays (SI¹⁵) ou dans des circonstances particulières¹⁶. L'âge légal de départ à la retraite se situe, dans presque tous les pays, entre 60 et 65 ans. Dans certains pays, l'âge de retraite est/sera fixé à 67 ans (DE, NO, IS) ou à 68 ans (IE). Même si les réformes mises en œuvre sont spécifiques à chaque pays, elles portent néanmoins des traits communs.

- ❖ De nombreux pays ont préféré **augmenter progressivement l'âge légal de départ à la retraite** plutôt que d'appliquer des modifications de façon brutale et immédiate qui pourraient également aller à l'encontre des principes fondamentaux ou constitutionnels (SI). Cependant, la durée de cette période progressive n'est pas définie. De nombreux pays ont choisi de mettre en œuvre leurs réformes sur une longue durée : de 2012 à 2029 (DE), de 2010 à 2022 (HU), de 2011 à 2030 (RO). La réforme fixant l'âge de départ à la retraite de 65 à 67 ans sera finalisée en 2027 (ES). D'autres pays prévoient la fin de la réforme pour 2028 (IE) ou 2025 (NL). Certains pays ont programmé la mise en œuvre de leur réforme sur une durée très étendue : l'âge de départ à la retraite devrait être fixé à 66 ans d'ici 2020, alors qu'une autre augmentation repoussant celui-ci à 68 ans est prévue pour 2046 (UK).

D'autres pays prévoient d'appliquer leurs réformes plus rapidement : en l'espace de cinq ans (de 2011 à 2016 en EE) ou d'ici 2014 (SK). La réforme lancée en 2010 sera appliquée dans son intégralité en 2018 (FR). Des réformes rapides ne signifient pas qu'il n'y aura pas de réformes supplémentaires (EE¹⁷).

L'âge d'ouverture du droit à la pension peut être différent de l'âge d'octroi de la pension. Les employés reçoivent leur pension 12 mois après l'ouverture du droit (IT) ce qui semble de fait être une manière d'augmenter l'âge de la retraite.

- ❖ Certains pays, dont la réglementation nationale prévoyait/prévoit un âge de départ à la retraite différent pour les femmes et pour les hommes, saisissent l'opportunité de cette réforme structurelle pour procéder à un **alignement de l'âge de départ à la retraite entre les hommes et les femmes**. Cela signifie que dans ces pays – où l'âge de départ à la retraite pour les femmes est inférieur à celui des hommes –, les réformes auront un impact plus important sur les femmes. Étant donné que les femmes totalisent généralement des

¹⁵ 58 ans est l'âge standard de départ à la retraite (pour les travailleurs ayant totalisé au moins 40/38 ans de cotisations ouvrant droit à une pension).

¹⁶ Des plafonds particuliers d'âge de départ à la retraite s'appliquent aux femmes, aux retraités ayant travaillé dans des conditions difficiles ou ayant eu une très longue carrière.

¹⁷ Une autre augmentation a été votée : de 63 à 65 ans pour 2026.

périodes d'assurance plus courtes et ont un salaire moyen plus bas que celui des hommes, des débats ont eu lieu sur la manière dont les différences entre les hommes et les femmes dues aux parcours de carrière peuvent être prises en compte ou compensées¹⁸.

Par exemple, si l'âge de départ à la retraite était fixé à 63 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes, il passera à 67 ans pour les deux sexes d'ici 2021 (BG). Si en 2011, les hommes partaient à la retraite à 63 ans et les femmes à 61,5 ans, l'âge de départ à la retraite (65 ans) sera le même en 2026 (EE). Un pays prévoit l'augmentation progressive de la limite d'âge pour les femmes jusqu'à ce que le même âge de départ à la retraite que celui fixé pour les hommes soit appliqué, c'est-à-dire entre 2024 et 2033 (AT). Un âge de retraite identique pour les deux sexes sera appliqué en 2020, c'est-à-dire 10 ans après le début du processus d'alignement (UK).

Dans d'autres cas, l'élimination de l'écart entre les hommes et les femmes se base sur la date d'assurance : l'âge de départ à la retraite est fixé à 65 ans pour les hommes et à 61 ans pour les femmes si ces personnes ont été assurées avant janvier 1993 ; après cette date, l'âge de départ à la retraite pour les deux sexes est fixé à 65 ans (GR).

Pour finir, certains pays conservent le principe de différence d'âge, mais réduisent tout de même l'écart entre les hommes et les femmes (CZ¹⁹). Il serait également intéressant d'étudier si le statut des veuves/veufs a changé et comment, car, dans certains pays, ces personnes perçoivent/percevaient une pension de retraite avant d'atteindre l'âge standard de départ à la retraite.

❖ **L'augmentation de l'âge de départ à la retraite n'est pas nécessairement identique pour tous les assurés d'un même pays.**

- L'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut dépendre de la **situation familiale**. L'âge de départ à la retraite est augmenté progressivement de 62 ans à 64 ans pour les femmes ayant deux enfants ou plus (nés après 1968) (CZ).
- L'augmentation de l'âge de départ à la retraite est souvent liée à l'**année de naissance**. Alors que les plus anciens assurés ne sont pas, ou très peu, concernés par les réformes, les plus jeunes devront faire face à des changements importants. Ces changements concernent généralement les personnes qui étaient déjà assurées au moment de l'entrée en vigueur de la réforme. Dans un pays, par exemple, l'âge de départ à la

¹⁸ Rappelons ce que la Cour de justice a estimé dans une affaire relative à un régime de retraite des fonctionnaires qui accordait des avantages aux femmes ayant élevé leurs enfants : « les situations d'un fonctionnaire masculin et d'un fonctionnaire féminin peuvent être comparables en ce qui concerne l'éducation des enfants. En particulier, le fait que les fonctionnaires féminins sont plus touchés par les désavantages professionnels résultant de l'éducation des enfants parce que ce sont généralement les femmes qui assument cette fonction n'est pas de nature à exclure la comparabilité de leur situation avec celle d'un fonctionnaire masculin qui a assumé l'éducation de ses enfants et a été, de ce fait, exposé aux mêmes désavantages de carrière » (affaire C-366/99, Griesmar [2001]).

¹⁹ La différence d'âge actuelle (presque six ans entre les hommes et les femmes) sera réduite à trois ans maximum.

retraite est supérieur pour les personnes nées après 1963, alors que la réforme s'applique uniquement aux personnes nées en 1947 et dans les années suivantes (DE). Dans les pays où l'âge de départ à la retraite est également supérieur selon l'année de naissance, plusieurs catégories sont définies en fonction de la date de naissance (MT).

- L'augmentation de l'âge de départ à la retraite peut dépendre de la **date d'assurance**. L'augmentation (de quatre ans) peut s'appliquer uniquement aux femmes qui ont été assurées après le 1^{er} janvier 1993 (GR).

- ❖ Si certains pays conservent la retraite obligatoire à un certain âge²⁰, d'autres sont allés très loin en **supprimant l'âge obligatoire de départ à la retraite**. Cet élément de flexibilité fait partie d'une réforme mettant l'accent sur les liens entre les contributions et la pension. Ces pays déterminent un âge minimum de départ à la retraite, mais il incombe à la personne de décider si elle souhaite prendre sa retraite une fois les conditions minimales satisfaites (voir §2 ci-dessous).

§2. Mesures incitatives : augmentation progressive de l'âge effectif moyen de départ à la retraite

Outre les mesures visant à restreindre l'accès aux régimes de retraite anticipée ou de pension anticipée²¹, des régimes nationaux appliquent la méthode de calcul des pensions de retraite afin d'encourager les citoyens plus âgés à conserver leur emploi même s'ils ont déjà droit à une pension. Deux types de mesures incitatives s'appliquent : au moyen de règles relatives à l'ouverture du droit/au calcul d'une pension (A) ; au moyen d'avantages supplémentaires pour les pensions différées (B).

A. Règles relatives à l'ouverture du droit/au calcul d'une pension

Il peut être considéré plus efficace – et également plus compatible avec le droit des personnes à choisir – d'augmenter l'âge de départ à la retraite indirectement. Ce résultat peut être atteint en reliant plus étroitement le montant de la pension aux périodes d'assurance accomplies. Les assurés ont le droit de choisir : soit ils prennent leur retraite et perçoivent une retraite moins élevée, soit ils continuent à travailler (ou reprennent une activité professionnelle) pour obtenir plus tard une pension plus importante.

Pour ce faire, il existe plusieurs méthodes pouvant être appliquées simultanément par les pays. Certaines méthodes ne sont que des adaptations des régimes de pension existants et n'entraînent pas de grands bouleversements. Les méthodes alternatives sont fondées sur des réformes structurelles. Certains changements concernent l'ouverture du droit, d'autres la méthode de calcul. Au-delà de cette première tentative de classification, cinq techniques principales sont utilisées par les pays afin

²⁰ Voir la jurisprudence de la Cour de justice qui ne considère pas les clauses relatives à la retraite obligatoire comme une discrimination fondée sur l'âge. Par exemple, affaire C-411/05, Palacios de la Villa [2007]. Il convient de considérer cette question comme relevant du droit du travail. Par conséquent, elle sera exclue du champ d'application du présent rapport.

²¹ Voir Partie II ci-dessous.

d'augmenter la durée des carrières professionnelles et ainsi l'âge effectif de départ à la retraite.

- ❖ Une technique traditionnelle adoptée par plusieurs pays consiste à **augmenter le nombre d'années de cotisation**. Grâce à cette technique, les bases des régimes de retraite concernés restent préservées. Cette augmentation de la durée de cotisation constitue une tendance générale en Europe. Dans un pays, par exemple, les dernières réformes ont augmenté le nombre de périodes d'assurance nécessaires pour obtenir une pension complète (jusqu'à 42 ans une fois la réforme appliquée dans son intégralité) ; la retraite des personnes n'ayant pas justifié de l'intégralité des versements sera réduite d'un pourcentage en fonction des périodes d'assurance manquantes (FR). Un système similaire s'applique dans d'autres pays (ES). Une carrière professionnelle complète peut aller jusqu'à 45 ans depuis 2009 pour les hommes et les femmes (BE). Dans les pays où le montant de la pension dépend du nombre de points cumulés, le nombre de points nécessaires afin d'obtenir une pension complète peut avoir été augmenté (BG).

Une méthode alternative consiste à augmenter le nombre de périodes d'assurance nécessaires pour avoir droit à une pension (CZ²²).

L'accès à une pension complète, si celle-ci existe, a été rendu plus difficile. En comparant les tableaux MISSOC de 2005 et de 2011, on constate que certains pays ont modifié leur réglementation en vigueur. En France, par exemple, comme il a déjà été indiqué, les périodes d'assurance nécessaires ont augmenté. De manière plus significative, dans plusieurs pays (CZ, DE), le concept de « pension complète » a été supprimé. Ceci est un moyen d'inciter à rester au travail en renforçant le lien entre les périodes d'assurance totalisées et le montant de la pension. Dans certains cas, la suppression du concept de pension complète est le résultat du changement de nature du régime de vieillesse²³.

- ❖ Le même résultat – augmentation des périodes d'assurance effectives – est obtenu indirectement par le biais de réformes structurelles consistant à **passer de prestations définies (PD) à d'autres types de fonds de pension**. L'introduction des régimes à cotisations définies théoriques ou des régimes à cotisations définies dans plusieurs pays (notamment : HU, IT, SE, EE, SK) doit conduire à une augmentation des périodes d'assurance effectives accomplies.
- ❖ Si nous revenons aux méthodes qui n'affectent pas les bases des régimes de retraite, il est également possible d'encourager des périodes plus longues **en augmentant la période de référence pendant laquelle les salaires sont pris en compte** pour le calcul de la pension. De nombreux pays ont opté pour cette solution qui encourage les travailleurs à conserver leur travail, puisque les

²² D'ici 2026, le nombre d'années d'assurance aura augmenté de 10 ans (de 25 à 35 ans).

²³ Ce cas de figure concerne surtout les pays qui ont supprimé l'âge légal de départ à la retraite.

salaires sont, en règle générale, plus importants en fin de carrière. Par exemple, la période de cotisation de référence peut avoir augmenté de 15 à 40 ans (AT, PT). Dans un pays, le salaire moyen est désormais calculé sur la base des « 25 meilleures années » de carrière, alors qu'avant 1993, il était calculé sur la base des « 10 meilleures années » (FR – voir aussi SI : passage des 10 meilleures années en 2000 aux 18 meilleures années). Parfois, les salaires perçus après un certain âge ont plus de poids dans le calcul de la pension afin d'encourager les travailleurs à garder leur emploi (FI²⁴).

Une technique assez dissuasive consiste à modifier la méthode de réévaluation des salaires passés : une réglementation plus stricte entraîne des périodes de travail/d'assurance plus longues.

- ❖ En exigeant des **périodes d'assurance minimum plus longues**, certains pays recommandent vivement aux travailleurs ayant une carrière professionnelle incomplète de conserver plus longtemps leur emploi. Dans certains pays, il est nécessaire de s'acquitter de 15 ans de cotisations d'assurance afin d'avoir droit à une pension (BG, SK, SI). Les travailleurs âgés ayant longuement interrompu leur carrière doivent conserver leur emploi ou retrouver un emploi s'ils souhaitent obtenir une pension. Cette situation concerne principalement les femmes.
- ❖ Certains pays ont opté pour un **système d'âge de départ à la retraite flexible** : après avoir atteint l'âge minimum de départ à la retraite, les travailleurs sont libres de prendre leur retraite quand ils veulent, cependant le montant de la pension sera directement lié aux périodes d'assurance. C'est pourquoi, il n'existe pas d'âge défini de départ à la retraite, mais seulement un âge minimum de départ à la retraite. Autrement dit, les montants des pensions sont calculés sur la base des revenus perçus tout au long de la vie : plus la personne travaille longtemps, plus la pension est importante (FI, NO, SE).

B. Avantages supplémentaires pour les pensions différées

Très peu de pays interdisent le report des pensions. Conformément aux tableaux MISSOC, seuls quatre pays (NL, LU, IE, BE) n'autorisent pas le report au-delà de l'âge de départ à la retraite. Parmi les pays prévoyant un système de report, certains accordent un droit illimité à différer le paiement (DE, LV), d'autres ont fixé une limite dans le temps. La limite peut correspondre à une certaine période de temps au-delà de l'âge de départ à la retraite²⁵ ou à une limite d'âge²⁶.

Les systèmes de report visent à encourager les travailleurs âgés à retarder leur départ à la retraite. Pour ce faire, des mécanismes variés ont été mis en place :

²⁴ Des taux d'acquisition plus élevés sont accordés aux personnes âgées de 63 à 68 ans.

²⁵ Jusqu'à cinq ans en Suisse ; 120 mois au Danemark.

²⁶ 65 ans en Italie ; 68 ans en Grèce ; 70 ans en Islande.

- ❖ Certains pays accordent un **bonus aux retraités tardifs**. Le bonus accordé peut prendre la forme d'une augmentation de la pension calculée en fonction de la durée du report (CH, DE, CZ, EE, CY). L'augmentation peut être calculée de façon forfaitaire²⁷ ou sur la base de facteurs actuariels (DK, LI²⁸). L'utilisation des facteurs actuariels met en évidence le lien entre la longueur de la carrière et le montant de la pension. Dans les pays où l'âge de départ à la retraite est complètement flexible, l'objectif consiste à encourager les personnes âgées à conserver leur emploi afin d'obtenir une pension plus importante. L'augmentation de la pension peut s'arrêter lorsque le travailleur âgé atteint un certain âge (GR, SI). Elle peut aussi être limitée au-delà d'un certain montant²⁹ ou diminuer après un certain âge. Par contre, l'augmentation peut être plus importante pour les personnes continuant à travailler après avoir exercé une activité professionnelle pendant un certain nombre d'années (ES) ou les personnes ayant accumulé plus d'années de cotisation d'assurance (PT).
- ❖ Certains pays procèdent à la **suppression des pénalités applicables aux travailleurs qui n'auraient pas eu droit à une pension complète** s'ils avaient pris leur retraite à l'âge normal de départ à la retraite. Le report permet à la personne ayant accepté de travailler jusqu'à un certain âge de recevoir l'intégralité du paiement (FR).
- ❖ Toutefois, dans certains pays, le **report n'entraîne pas nécessairement une pension disproportionnée**. Le choix du report de la pension peut être uniquement motivé par le fait que la pension sera calculée sur la base des cotisations supplémentaires et des salaires (théoriquement) plus élevés (MT).

Section 2 : Cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite

Un rapport européen a conclu que « la dernière tendance générale est une réforme politique permettant de concilier plus facilement l'emploi et le versement d'une pension ». Les auteurs ont ajouté : « Cependant, l'idée d'une transition progressive vers la retraite doit encore gagner de l'importance au point de vue pratique. »³⁰. La conclusion de ce rapport, publié en décembre 2005, mérite d'être réévaluée en 2012 à la lumière des données fournies par les pays européens.

La réduction du montant moyen de la pension de retraite³¹ devrait donner aux travailleurs âgés le droit de trouver d'autres ressources financières. C'est également l'occasion pour eux de rester plus longtemps sur le marché du travail. En même

²⁷ 8 % pour chaque année entière de report au Luxembourg ; 0,5 % en Roumanie.

²⁸ Cette augmentation est de l'ordre de 5,22 % pour un report d'un an et de 40,71 % pour un report de six ans.

²⁹ En Islande, l'augmentation maximale est de 30 %.

³⁰ « Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe – Active age » [Surmonter les obstacles et saisir les opportunités pour une politique du vieillissement actif en Europe - Active age], DG Recherche. Cf.

<http://cordis.europa.eu/documents/documentlibrary/100124401EN6.pdf>

³¹ Résultat de la nouvelle méthode de calcul des pensions.

temps, le droit au cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite (§2) soulève la question de l'évolution de la nature et des objectifs de cette dernière. La même question se pose dans le cas des mécanismes de retraite partielle permettant le cumul des revenus professionnels et d'une pension de retraite (§1).

§1. Retraite partielle

De prime abord, les systèmes de retraite partielle ne figurent pas parmi les priorités des pays figurant dans la base de données MISSOC : 21 pays ne précisent aucune réglementation relative à la retraite partielle. Même si cette conclusion doit être atténuée par le fait que la plupart des pays prévoient désormais un système permettant le cumul des revenus professionnels et d'une pension de retraite (voir §2 ci-dessous), il n'en reste pas moins intéressant de décrire, le cas échéant, les réglementations applicables à la retraite partielle.

- ❖ La plupart des pays prévoient une réglementation simple applicable à un **large éventail de bénéficiaires potentiels**. L'objectif consiste à créer un facteur de motivation général favorisant le cumul de la pension et des revenus professionnels. Par exemple, dès qu'une personne aura atteint l'âge légal de départ à la retraite et aura accumulé suffisamment de périodes d'assurance, elle peut continuer à travailler à temps plein ou à temps partiel et recevoir un paiement correspondant à une partie de la pension de retraite (FR). Le montant de la pension partielle décroît avec l'importance de l'activité à temps partiel. L'activité continue est prise en compte dans le calcul de la pension qui sera accordée une fois que la personne a cessé toute activité professionnelle. Dans un autre pays également, la pension de retraite peut être revendiquée comme pension complète ou partielle selon différentes proportions : 1/3, 1/2 ou 2/3 de la pension complète (DE). Une méthode équivalente (avec un taux de pension variable) est appliquée dans d'autres pays (NO, SE). Ceci est cohérent avec le choix de ces pays d'opter pour un âge de départ à la retraite flexible.
 - ❖ Certains pays exigent une **réduction significative du temps de travail**. Le bénéficiaire, qui doit être dans la tranche d'âge (de 60 à 65 ans), doit réduire le nombre d'heures de travail d'au moins sept heures ou d'un quart (DK). Les heures de travail ainsi que le salaire peuvent devoir être réduits considérablement (FI). De même, un assuré remplissant les conditions d'ouverture du droit à une pension de retraite peut acquérir le droit à une pension partielle s'il est employé à mi-temps, tout au plus. La pension partielle est équivalente à la moitié de la pension de retraite à laquelle l'assuré aurait eu droit s'il avait pris sa retraite complète (SI).
 - ❖ Dans d'autres pays, tous les assurés ne peuvent pas bénéficier d'une retraite partielle. Un **groupe cible est défini**. L'objectif poursuivi peut consister à faciliter l'accès au travail aux travailleurs en situation précaire. La retraite partielle n'est accessible qu'aux chômeurs reprenant une activité professionnelle ou aux personnes signant un contrat à durée déterminée. Les emplois à temps partiel doivent correspondre à un taux situé entre 25 % et 75 % du temps complet. La pension est réduite au prorata. Lorsqu'une
-

personne prend sa retraite complète, elle perçoit l'intégralité de sa pension. Son calcul englobe les cotisations issues de l'activité à temps partiel (ES). Une retraite partielle est envisageable si un contrat de remplacement est conclu avec un travailleur plus jeune (NL).

- ❖ La retraite partielle peut correspondre à un **système d'avance de pension**. La partie restante peut être réclamée ultérieurement (LI).

§2. Dispositions régissant le cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite

Pour de nombreux retraités ayant une carrière professionnelle incomplète – en raison de périodes d'inactivité et/ou des conditions d'accès à la pension de retraite plus sévères –, le montant moyen de la pension est bas et insuffisant pour maintenir leur niveau de vie antérieur. L'extension du droit au cumul de la pension et des revenus professionnels constitue une solution permettant de remédier à ce problème. Au vu des rapports MISSOC précédents, il est intéressant d'observer une prise de conscience croissante en faveur du cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite (A). Les méthodes appliquées par les pays sont très diverses (B).

A. Prise de conscience croissante du droit au cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite

Selon les données MISSOC, le **droit au cumul des revenus professionnels et de la pension de retraite est garanti par une grande majorité des pays**. Seul un pays n'autorise pas ce cumul et suspend la pension en cas de perception de revenus professionnels (ES). Dans certains pays, le départ à la retraite constitue une condition pour l'obtention d'une pension (SI³²). La comparaison entre les tableaux MISSOC antérieurs concernant l'évolution des politiques des pays a permis d'aboutir aux conclusions suivantes :

- ❖ De nombreux pays prévoient **un cumul illimité des revenus professionnels et de la pension de retraite**. Alors que 10 pays ont prévu expressément la possibilité d'un cumul intégral en 2004, ils étaient au nombre de 14 en 2011.
- ❖ **De nombreux pays ont progressivement facilité le cumul**. Cette tendance a été observée entre les années 2004 et 2007. Les pays qui autorisaient déjà le cumul en 2004 maintiennent leur position. Parmi les pays soumettant le cumul à des conditions, les données de 2007 montrent que si certains d'entre eux continuent d'appliquer la même méthode et les mêmes chiffres/plafonds, d'autres ont facilité le cumul des deux sources de revenus. Des modifications peuvent être apportées à la réglementation applicable sans affecter l'ensemble de la méthode. Par exemple, le plafond des revenus professionnels au-delà duquel un cumul complet ou partiel est interdit peut avoir été augmenté à un taux supérieur à celui de l'inflation. Certaines modifications apportées à la réglementation applicable peuvent également être plus radicales et entraîner

³² Excepté dans le cas d'une pension partielle.

un changement de méthode. Par exemple, si un pays autorisait auparavant le cumul dans le cas de revenus globaux n'excédant pas un certain montant, le cumul a pu devenir illimité. Au moins trois pays ont opté pour cette méthode.

B. Aperçu des méthodes de cumul

La moitié des pays européens propose un cumul illimité. Pour les autres pays, il est possible de classer les critères utilisés.

- ❖ Certains pays font référence aux critères fondés sur les **revenus perçus**. La première méthode visant à atteindre cet objectif consiste à regarder le revenu total : le cumul sans restriction est possible tant que les revenus globaux n'atteignent pas un certain plafond (IS), ce dernier pouvant être augmenté si le retraité a un enfant à charge. La seconde méthode considère les revenus professionnels : si les revenus professionnels dépassent un certain plafond (DE, DK), la pension est soit réduite, soit suspendue. Le plafond peut être fixé à des niveaux différents : allant d'un revenu très bas jusqu'au salaire moyen pour le pays concerné ou même davantage. Un groupe de pays peut réduire la pension au seul motif que le retraité travaille (LT).

Le cumul peut non seulement être revu à la baisse, mais aussi interdit si le montant de la pension excède le revenu moyen (RO) ou si le revenu excède le salaire minimum (SI).

- ❖ Certains pays peuvent également associer le droit (ou non) au cumul (ou les conditions de cumul) à des **éléments temporels** : l'âge de la personne ou celui du conjoint (le cumul est facilité au-delà d'un certain âge), la date de reprise d'une activité professionnelle (GR), la date de naissance (GR, MT).
 - ❖ Certains pays imposent d'**autres critères spécifiques**. Par exemple, le cumul avec des revenus n'est pas possible si le retraité continue à exercer une activité lui ayant ouvert le droit à une pension de retraite (EE).
 - ❖ Le cumul des deux sources de revenus peut être stimulé par des mécanismes portant sur **l'augmentation de la pension pendant la période de cumul**. En principe, le montant de la pension ne cesse d'augmenter étant donné que la personne cotise dans le cadre de son activité. L'augmentation peut cependant être plus favorable dans certains pays plutôt que d'autres. Par exemple, si la personne continue à travailler après l'âge de départ à la retraite, la pension augmente beaucoup plus rapidement qu'au cours des années travaillées avant l'âge de retraite (CZ). Les cotisations peuvent être créditées à un fonds d'assurance majorée spécial (AT).
 - ❖ Le **cumul des revenus et d'une pension anticipée** est autorisé dans certains cas de figure. Une telle possibilité peut être soumise à la condition de percevoir des revenus n'excédant pas un certain montant (DE) ou d'exercer une activité occasionnelle ou peu significative (LU). Les personnes ayant pris leur retraite anticipée et continuant à exercer une activité professionnelle peuvent
-

être amenés à payer des cotisations (CY). D'autres pays refusent catégoriquement le cumul lorsque la personne perçoit une pension de retraite anticipée (MT).

Partie II : Autres mesures incitatives en vue de maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail

Dans les années 1980, on considérait dans les politiques publiques que des prestations de sécurité sociale pourraient aider à combattre le chômage de masse en encourageant les personnes n'ayant pas encore le droit à une pension de retraite à se retirer du marché du travail. Les bénéficiaires percevaient des « allocations de substitution » jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite. De telles voies de sortie du marché du travail ont engendré deux catégories d'allocations de substitution : celles accordées par les régimes de retraite anticipée et celles accordées par les régimes d'invalidité/incapacité. Des mesures d'assistance sociale ont pu aussi encourager les travailleurs âgés à se retirer du marché du travail.

Les statistiques montrent que, dans de nombreux pays, l'âge « de sortie » moyen était considérablement inférieur à l'âge légal de départ à la retraite³³. Selon les mêmes statistiques, l'écart a été réduit au cours de ces dernières années : l'âge effectif de départ à la retraite a manifestement augmenté. Les voies de sortie sont devenues moins populaires auprès des pays européens.

Cette tendance peut résulter de la Stratégie de Lisbonne qui établit une politique globale visant à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés. Allant dans le sens d'un processus de changement, la Commission « encourage les pouvoirs publics et les parties prenantes à tous les niveaux à développer davantage des politiques afin de restreindre les sorties anticipées du marché du travail au moyen de mesures spécifiques »³⁴.

Comment et dans quelle mesure les États membres ont-ils changé leurs politiques de sécurité sociale/assistance sociale en vue de bloquer ces voies de sortie et de soutenir l'activité professionnelle des personnes âgées ? Une des réponses apportées est la neutralisation progressive des régimes de retraite anticipée (Section 1). Les pays ont également élaboré des politiques de sécurité sociale supplémentaires visant à maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail (Section 2).

Section 1 : Neutralisation progressive des régimes de retraite anticipée

Même si la restriction de l'accès aux régimes de retraite anticipée est principalement motivée par des arguments financiers, le résultat ciblé de ces réformes consiste à faciliter le maintien des travailleurs âgés sur le marché du travail ou à les encourager à reprendre une activité professionnelle. Il convient de décrire l'élimination progressive de ces régimes (§1). En outre, le champ d'application des régimes/prestations de retraite anticipée restant(e)s a été réduit (§2).

³³ Cf. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14992_en.pdf, p. 78 : par exemple (2007), au Danemark 60,6 ans/65 ans ; en Allemagne 62/65 ; en Belgique 61,6/65.

³⁴ SEC(2010) 1002 final, 6 septembre 2010.

§1. Suppression progressive des régimes de retraite anticipée

Les régimes de retraite anticipée ont été très populaires en Europe pour des raisons qui peuvent être très différentes d'un pays à l'autre. Il est cependant intéressant d'observer que pour des raisons financières principalement, les pays ont décidé simultanément de ne plus accorder de confiance à ces régimes/prestations (A). Ils ont eu recours à deux techniques principales pour éliminer ces régimes/prestations (B).

A. De la popularité à la méfiance

Un rapport de 2005 stipule que « La culture des retraites anticipées persiste dans la plupart des pays. Inverser les préférences en matière de retraite relève d'une tâche politique longue et complexe »³⁵. Pourtant, des études plus récentes insistent sur le fait que le report du départ à la retraite est devenu l'objectif principal des réformes relatives aux pensions³⁶, ce qui devrait contredire le fait que « Les sociétés, syndicats et employés se sont entendus pour faire perdurer un système où l'âge normal pour quitter définitivement le marché du travail est 55 ans »³⁷.

Les régimes/prestations de retraite anticipée ont en effet été largement répandus en Europe. De nombreuses raisons expliquent leur popularité. Dans certains pays, les prestations accordées étaient importantes et parfois liées à la situation familiale (le fait d'avoir élevé des enfants donnant droit à une retraite anticipée), ce qui peut expliquer la différence d'âge de départ à la retraite entre les femmes et les hommes. Les régimes de retraite anticipée ont aussi été utilisés pour récompenser les employés, principalement des hommes, pour de longues années de cotisations d'assurance. Les retraites anticipées pouvaient aussi aider les personnes à bas revenus à percevoir un « revenu social ».

Dans les pays d'Europe occidentale, dans un contexte où les taux de chômage demeurent élevés, la retraite anticipée était une technique populaire supposée faciliter l'accès des jeunes travailleurs au marché du travail. Plusieurs études ont pu prouver que cette hypothèse était fautive³⁸. La diversité des objectifs est associée à la multiplicité des acteurs institutionnels : si de nombreux régimes/prestations entraient dans le champ d'application des institutions de sécurité sociale, d'autres étaient élaborés unilatéralement par des sociétés ou dans le cadre de conventions collectives.

³⁵ « Overcoming the Barriers and Seizing the Opportunities for Active Ageing Policies in Europe – Active age », op. cit.

³⁶ « Active ageing and gender equality policies: The employment and social inclusion of women and men of late working and early retirement age » [Les politiques de vieillissement actif et d'égalité de genre: L'emploi et l'inclusion sociale des femmes et des hommes des derniers âges d'activité et en âge de la retraite], Network of Experts in Gender Equality, Social Inclusion, Health and long-term care, novembre 2010. Cf. http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/2011_active_ageing_synthesis_report_en.pdf

³⁷ Philip Taylor, « Strategies to promote employability of older workers – the status of policy on age and employment in European Union Member States » [Les stratégies visant à promouvoir l'employabilité des travailleurs âgés – la situation de la politique sur l'âge et l'emploi dans les États membres de l'Union européenne]. Cf. <http://www.mutual-learning-employment.net/uploads/ModuleXtender/Trscontent/27/thematic%20apr05%20TAYLOR%20en.pdf>

³⁸ Cf. « Early retirement and employment for the young: theory and evidence » [La retraite anticipée et l'emploi des jeunes: théorie et pratique], DG EMPL, Ares(2011)1123138 - 21/10/2011

Pour les employeurs, les retraites anticipées n'étaient qu'un instrument parmi d'autres permettant d'adapter le marché du travail à leurs besoins. L'élaboration des politiques de retraite anticipée dans les entreprises a principalement été rendue possible grâce à des financements publics.

La période de popularité des retraites anticipées appartient désormais au passé. Selon les statistiques, 17 pays ont réformé dernièrement leur système de pension anticipée³⁹. Le but de ces réformes consistait à éliminer ces régimes ou à décourager les travailleurs d'en profiter. Tous les pays s'accordent à empêcher les travailleurs de prendre leur retraite avant l'âge légal de départ à la retraite. Les données montrent que l'accès à une retraite anticipée est devenu, en règle générale, plus restreint en Europe⁴⁰.

B. Techniques utilisées en vue de supprimer progressivement les régimes/prestations de retraite anticipée

L'augmentation de l'âge légal de départ à la retraite peut influencer indirectement l'âge moyen de départ à la retraite anticipée. La retraite anticipée est en effet un concept relatif, c'est pourquoi il convient de l'examiner en rapport avec l'âge de départ à la retraite. Par exemple, dans les pays où l'âge légal est passé de 62 à 67 ans, 62 ans peut désormais être l'âge de départ à la retraite anticipée alors que c'était auparavant l'âge légal. Autrement dit, les concepts de retraite anticipée et de retraite légale ne doivent pas dissimuler la question principale consistant à savoir quel est l'âge effectif moyen de départ à la retraite.

Plus directement encore, plusieurs techniques sont réunies pour éliminer ou réduire le champ d'application des régimes de retraite anticipée/prestations de retraite anticipée. Celles-ci peuvent se diviser en deux catégories :

- ❖ Une minorité de pays (NO, UK, IE, SE, NL) ont **supprimé toute forme de retraite anticipée**. Le fait que certains de ces pays proposent un régime de retraite avec un âge flexible de départ à la retraite peut expliquer ce choix. Un âge de départ à la retraite anticipée est incompatible avec de tels régimes.
- ❖ **De nombreux pays excluent le droit à la retraite des personnes n'ayant pas atteint un certain plafond d'âge**. Les plafonds d'âge varient d'un pays à l'autre. L'âge minimum pour le départ en retraite anticipée peut dépendre des critères suivants (parfois associés) :
 - genre (les femmes peuvent avoir accès à une retraite anticipée plus tôt que les hommes) ;

³⁹ Cf. chiffres dans le document *Assessing the short-term impact of pension reforms on older workers' participation rates in the EU: a diff-in-diff approach* [L'évaluation de l'impact à court terme des réformes de retraite sur les taux de participation des travailleurs âgés dans l'UE: une approche de la différence dans la différence], European Economy, economic papers, 385, septembre 2009, p.12.

⁴⁰ Cf. tableau 8 dans le document *Assessing the short-term impact of pension reforms on older workers' participation rates in the EU: a diff-in-diff approach*, op.cit.

- âge légal de départ à la retraite (une retraite anticipée est envisageable à partir d'un certain nombre d'années avant l'âge légal de départ à la retraite) ;
- année de naissance ;
- situation familiale (selon que la personne a élevé ses enfants ou non) ;
- état de santé (l'âge de départ à la retraite anticipée peut être revu à la baisse pour des personnes ayant travaillé dans des conditions difficiles ou pour des personnes malades) ;
- carrière professionnelle (de longues carrières professionnelles peuvent faciliter l'ouverture du droit à une retraite anticipée) ;
- difficultés économiques de l'employeur ;
- statut de chômeur.

§2. Champ d'application réduit des régimes de retraite anticipée qui subsistent

Malgré le processus de suppression progressive présenté au paragraphe précédent du présent rapport, de nombreux régimes de retraite anticipée restent maintenus en Europe. Dans les pays où ils sont toujours pratiqués, les conditions d'accès ont été resserrées (A) et les prestations sont devenues moins intéressantes (B).

A. Conditions d'accès plus strictes

La plupart des réformes mises en place dans les pays européens visent à rendre l'accès à la retraite anticipée plus difficile pour les travailleurs. Les méthodes utilisées pour réduire l'éventail des bénéficiaires potentiels sont variées.

- ❖ L'ouverture du droit à une retraite anticipée peut être liée à une **très longue carrière professionnelle** qui, en pratique, rend l'accès à des prestations de retraite anticipée très difficile. Par exemple, on peut exiger une carrière de 35 ans (BE), de 36 ans (IT), de 30 ans (LT, PL), de 40 ans (MT, SI) ou 45 ans (AT).
 - ❖ **L'écart entre la retraite anticipée et la retraite légale** peut être insignifiant. Dans certains pays, la retraite anticipée n'est accessible qu'à partir d'un, deux (CH, HU, SK) ou trois ans (CZ) avant l'âge légal de départ à la retraite.
 - ❖ Les pensions de retraite anticipée peuvent cibler des **personnes ayant été au chômage pendant un certain temps**. Par exemple, les demandeurs doivent avoir été au chômage pendant 52 semaines après avoir atteint l'âge de 58,5 ans (DE).
 - ❖ Les pensions de retraite anticipée peuvent être **réservées à certains groupes d'individus** : par exemple, personnes handicapées, personnes en mauvaise santé, personnes pouvant bénéficier d'une pension d'invalidité, personnes ayant subi un emprisonnement à tort, personnes à bas revenus.
 - ❖ Les pensions de retraite anticipée peuvent être **mises à disposition uniquement si elles atteignent un montant minimum**, qui dépendra de la
-

carrière professionnelle du demandeur. Par exemple, le montant minimum ouvrant droit à une retraite anticipée est 20 % supérieur au revenu minimum (SK).

B. Prestations moins intéressantes

Dans certains pays, les pensions anticipées ne font toujours pas l'objet de pénalités financières. Ce privilège peut être accordé à toute personne remplissant les conditions pour bénéficier d'une retraite anticipée (BE, HU, LU). Celle-ci est parfois réservée à certains groupes d'individus qui ont, par exemple, travaillé dans des secteurs d'activités définis (IS⁴¹), sont partis en préretraite en raison des difficultés économiques de leur employeur (IT), sont handicapés (FR), ont élevé des enfants (SI) ou pris à leur charge une personne dépendante ou ont eu une carrière professionnelle très longue. Dans tous les cas de figure, les personnes prenant une retraite anticipée peuvent être désavantagées : en interrompant leur activité, elles ne cumulent plus de périodes d'assurance et peuvent par conséquent recevoir une retraite standard moins importante par rapport à celle qu'elles auraient pu toucher en continuant à travailler.

Environ la moitié des pays ont introduit des pénalités financières afin de dissuader les travailleurs de faire une demande de retraite anticipée. Dans ces cas de figures, partir en retraite anticipée devient nettement moins intéressant. Il existe plusieurs méthodes dissuasives :

- ❖ La méthode principale consiste à **réduire la pension proportionnellement à la durée d'anticipation**. Par exemple, la pension peut être réduite de 6,8 % par année d'anticipation (CH). Le montant de la pension calculé à partir des revenus peut être réduit de 0,9 % à 1,5 % par période de 90 jours d'anticipation (CZ) ou de 0,3 % par mois d'anticipation (DE, EE). 0,25 % peut être déduit de la pension par mois d'anticipation et 16,5 % pour quatre ans (LI). Un taux de réduction maximum peut être fixé (AT).
- ❖ Le **taux de réduction peut dépendre de la carrière professionnelle** : plus la carrière est longue, moins la réduction est importante.
- ❖ La **réduction peut être calculée en fonction de l'âge** de la personne au moment du départ en retraite anticipée (FR).
- ❖ La réduction peut être calculée sur une **base forfaitaire** : La pension anticipée peut correspondre à 50 % de la pension standard (LV).
- ❖ Le taux de réduction **peut dépendre du statut de la personne**. Par exemple, les individus ayant travaillé dans des conditions difficiles bénéficient d'un taux de réduction moins important que les travailleurs standard (AT). Le taux de réduction peut ne pas être appliqué aux chômeurs (PT).

⁴¹ Les marins.

La retraite anticipée est-elle compatible avec les revenus professionnels ? Ceci n'est pas toujours spécifié. Il se peut que la personne doive être hors du marché du travail afin de percevoir une pension anticipée (SK, MT);

Section 2 : Politiques alternatives en vue de maintenir/ramener les travailleurs âgés sur le marché du travail

La plupart des politiques de vieillissement actif s'intéressent, en matière de sécurité sociale, aux risques liés à la vieillesse (notamment le veuvage). Des actions alternatives peuvent être également entreprises quant aux risques de chômage ou d'invalidité.

La sortie anticipée du monde du travail peut concerner les personnes âgées ayant une capacité de travail réduite. Il est intéressant d'étudier comment les politiques de vieillissement actif ont influencé la façon dont les régimes de sécurité sociale nationaux traitent ce problème (§1). Parallèlement, les réformes de sécurité sociale montrent que les chômeurs âgés (disposant de toutes leurs capacités de travail) sont encouragés à revenir dans le monde du travail (§2).

§1. Travailleurs âgés ayant une capacité de travail réduite

Comment les sorties anticipées du marché du travail ont-elles été réduites ou même bloquées ? Les réformes nationales récentes limitent l'accès aux politiques « de sortie du marché » de la sécurité sociale liées aux prestations de handicap, de maladie ou d'incapacité⁴². Les politiques de réadaptation renforcent cette tendance (A). Le droit au cumul des prestations d'incapacité/invalidité et des revenus professionnels (B) est aussi une bonne technique pour faciliter l'activité des personnes âgées.

A. Politiques de réadaptation

La réadaptation a été définie comme un objectif dans plusieurs conventions de l'OIT. Par exemple, la convention C121 de l'OIT stipule que « [t]out Membre doit, dans les conditions prescrites, prévoir des services de rééducation qui devraient préparer l'invalidé, dans tous les cas où cela est possible, à reprendre son activité antérieure ou, si cela n'est pas possible, à exercer une autre activité lucrative qui convienne le mieux possible à ses aptitudes et capacités ». La convention C159 de l'OIT sur la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées spécifie que « [t]out Membre devra, conformément aux conditions et à la pratique nationales et en fonction de ses possibilités, formuler, mettre en œuvre et revoir périodiquement une politique nationale concernant la réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées ». Ces politiques devront « avoir pour but de garantir que des mesures de réadaptation professionnelle appropriées soient accessibles à toutes les

⁴² Corsi, M. and Samek, L. (2010) « Gender Mainstreaming Active Inclusion Policies » [Politiques d'inclusion active pour l'égalité de genre], rapport préparé par le réseau EGGSI. Disponible sur le site URL : <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6335&langId=en>

catégories de personnes handicapées et de promouvoir les possibilités d'emploi des personnes handicapées sur le marché libre du travail »⁴³.

Si dans de nombreux pays européens, les régimes de sécurité sociale se limitaient auparavant à distribuer des prestations en espèces et des prestations de maladie en nature (remboursement de frais médicaux), de récentes actions ont intégré de nouveaux services aux prestations de la sécurité sociale. Des mesures de réadaptation destinées aux personnes ayant des compétences professionnelles limitées font partie des nouveautés en matière de sécurité sociale. Comme il est stipulé dans un rapport de l'OIT : « Dans les pays à économie avancée, une tendance à la responsabilisation de plus en plus accentuée des institutions de sécurité sociale se dessine nettement en matière de développement de certains services de réadaptation professionnelle »⁴⁴. Ces services concernent directement les travailleurs âgés (même s'ils ne constituent pas en règle générale un groupe spécifiquement ciblé). Une grande majorité des pays européens appliquent de telles mesures. Parmi une multitude de politiques existantes en Europe, certaines tendances se dessinent clairement.

- ❖ Les **mesures de réadaptation** peuvent être classées en trois groupes. Premièrement, elles peuvent être liées à des **initiatives médicales**. Par exemple, elles peuvent couvrir des traitements en sanatorium (BG) ou en institut de balnéothérapie (CZ). Les institutions de sécurité sociale doivent accorder un agrément préalable pour les programmes. Deuxièmement, la réadaptation peut être liée à des mesures **sociales, éducatives et psychologiques** : accès aux transports spéciaux, adaptation du logement, adaptation du véhicule, assistance par une tierce personne (EE, LT SK, CH). Dernièrement, la réadaptation s'effectue aussi grâce à des **mesures de formation professionnelle** dont l'objectif consiste à reformer la personne pour son poste habituel ou à la former pour un nouveau poste adapté à sa situation physique/mentale (ES). Ces mesures peuvent aider à la création d'entreprise (NO). Nous verrons plus loin qu'une pension d'invalidité peut être conditionnée par une tentative de réadaptation préalable ; l'ouverture du droit peut s'effectuer une fois que les mesures de réadaptation ont été achevées.
- ❖ Les **médecins et d'autres experts jouent un rôle clé** concernant l'accès aux mesures de réadaptation. En général, ils participent à la décision concernant la mise à disposition des services de réadaptation. Ils sont habilités à évaluer le degré de dommages irréversibles pour la santé, la nature du travail que la personne est capable d'effectuer, le degré de réadaptation, l'orientation ainsi que la durée de réadaptation (HU). Lorsque les mesures de réadaptation dépendent de l'évaluation de la nécessité du traitement d'une maladie chronique ou lorsqu'une période de guérison est nécessaire (CZ), les médecins

⁴³ Cf. également les conventions C128 (Convention concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants) et C102 (Convention concernant la norme minimum de la sécurité sociale) traitant entre autres de la réadaptation.

⁴⁴ « Vocational rehabilitation and employment of disabled persons » [La réadaptation professionnelle et l'emploi des personnes handicapées], 1998, OIT, pp.73.

sont au centre de l'ensemble du processus. La partie déductible⁴⁵ peut dépendre de la recommandation du médecin du patient en question (CZ).

- ❖ **La source de l'incapacité/du handicap** n'est pas spécifiée dans les rapports nationaux. Ceci va dans le sens de la tendance actuelle qui ne fait aucun lien direct entre la raison de l'incapacité à travailler et le droit donnant accès aux mesures de réadaptation. Dans la plupart des pays, les besoins de réadaptation prévalent sur l'origine de l'incapacité. À quelques exceptions près, les mesures de réadaptation ne sont pas réservées aux victimes d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle. Toutefois, si l'état d'incapacité est d'origine professionnelle, la personne peut recevoir une meilleure protection financière. La majorité des pays européens prévoit un cumul complet ou illimité des revenus professionnels et des prestations de sécurité sociale. Conformément aux données MISSOC, 17 pays ont opté pour cette possibilité. En outre, si l'état d'incapacité est d'origine professionnelle, tous les frais liés à la reconversion professionnelle/réadaptation peuvent être mieux pris en charge par les institutions publiques.
- ❖ **Comment les mesures de réadaptation interagissent-elles avec les prestations de sécurité sociale ?** En règle générale, les bénéficiaires touchent des indemnités journalières en espèces tout au long de la période de réadaptation (BE), intégralement (SI) ou partiellement (SE). Ils peuvent bénéficier d'une prestation supplémentaire (DE, FI) ou d'une prestation alternative si la prestation d'invalidité en espèces a pris fin (NO). L'allocation de réadaptation peut être calculée à un taux plus élevé que celui de la pension (FI), ce qui représente un facteur de motivation important en faveur des mesures de réadaptation. Les prestations en espèces peuvent être dissociées des mesures de réadaptation : dans les pays où les prestations en espèces sont généralement attribuées par les institutions de sécurité sociale ou parfois par l'assistance sociale (IS), les mesures de réadaptation peuvent être assurées par les autorités locales (EE, IT). Dans certains cas, les institutions de sécurité sociale couvrent également les frais des mesures de réadaptation (CY).
- ❖ **Le principe de la « Réadaptation avant la pension »** est primordial dans certains pays (LI, AT, FI). Dans les pays appliquant ce principe, la pension d'invalidité est accordée uniquement si la réadaptation n'a pas pu être réalisée (DE). L'accès à une pension d'invalidité/incapacité peut être conditionné par la réalisation des mesures de reconversion professionnelle/réadaptation (LU, NO). Le plan de réadaptation peut être soumis à un accord de la part du bénéficiaire (HU). Plus rarement, les mesures de réadaptation ne s'appliquent que lorsque la personne n'est plus en droit de bénéficier des prestations de maladie en espèces (PL).
- ❖ Une façon peu commune d'encourager l'adoption des mesures est de proposer une **aide financière aux entreprises acceptant d'embaucher des personnes à capacité réduite**. L'institution de sécurité sociale prend en charge une partie

⁴⁵ Partie des frais finaux à la charge de l'assuré.

du salaire payé ; la personne continue à percevoir une partie de sa pension d'invalidité (IS). Ce système peut être axé sur les travailleurs âgés (NL).

B. Cumul des prestations d'incapacité/invalidité et des revenus professionnels

Est-il possible de cumuler une pension d'invalidité/incapacité avec des revenus professionnels ? Les pays peuvent être classés en trois groupes :

- ❖ Le premier groupe concerne les **pays qui prévoient un cumul illimité de ces deux sources de revenus** (BG, LT, SK, LV, CZ).
- ❖ Le second groupe est constitué des **pays qui n'autorisent aucun cumul**. Il est intéressant de noter qu'en 2004 six pays faisaient partie de ce groupe. En 2011, trois d'entre eux ont modifié la réglementation applicable en autorisant un cumul partiel. Les pays qui n'autorisent toujours pas le cumul estiment que le paiement d'une pension d'invalidité/incapacité requiert une incapacité totale (IE). Certains pays font une différence entre une pension d'invalidité et une pension d'incapacité : si le premier type de pension peut faire l'objet d'un cumul partiel, le dernier type ne le peut pas (IT). Certains pays n'autorisent pas le cumul avec une allocation de sécurité sociale, mais la personne peut en revanche obtenir une allocation d'assistance externe (SE).
- ❖ Le troisième groupe comprend la majorité des pays, ces derniers soumettent **le cumul à des conditions et imposent des limites**. Ces conditions et limites peuvent être fondées sur un **revenu global maximum** : si les revenus totaux sont inférieurs à la limite, la pension est accordée dans son intégralité (AT, PL) ; s'ils sont supérieurs, l'allocation est suspendue ou réduite proportionnellement. On applique plusieurs techniques à cet égard :
 - Le montant de l'indemnité journalière accordée ne doit pas dépasser le montant journalier qui aurait été attribué si le cumul n'avait pas eu lieu (BE).
 - La pension est réduite ou suspendue si les revenus excèdent un plafond qui peut varier : il peut permettre une activité substantielle ou marginale (DE, GR, UK, LU, IS).
 - La pension est suspendue si les revenus dépassent 130 % du salaire moyen national (PL) ou 40 % du salaire ouvrant droit à pension (FI). La pension est accordée aux individus dont le salaire ou revenu était au moins 30 % inférieur à la moyenne mensuelle de leur salaire ou revenu au cours des quatre mois précédant la survenue des problèmes de santé (HU).
 - La pension est suspendue si l'ensemble de la pension cumulée avec le salaire perçu au cours des six mois consécutifs est supérieur à la moyenne du salaire trimestriel de la dernière année civile précédant l'arrêt de travail pour invalidité (FR).

- La somme de la pension et des revenus professionnels ne doit pas excéder le montant des revenus professionnels perçus avant la survenue de l'incapacité (NO).
- La réduction de la pension peut dépendre des périodes d'assurance totalisées par la personne (PT) ou du type de poste repris (RO).

Un autre type de conditions et limites est basé sur le **degré d'incapacité au travail**. Par exemple, la personne qui n'est plus capable de travailler à temps plein se voit accorder une pension complète au-delà d'un certain âge et un paiement partiel de la pension d'invalidité est rendu possible (SI). Le cumul de la pension et des revenus professionnels peut être envisageable si les revenus d'invalidité n'abaissent pas le degré d'invalidité en-dessous de 67 % ou 50 % ou 40 % (LI). Si les revenus professionnels dépassent un plafond, le taux d'invalidité et par conséquent le montant de la pension peuvent baisser.

Après comparaison des données des années 2004/2011, on peut constater une **faible tendance pour l'ouverture simultanée de l'accès à une pension d'invalidité/incapacité et à des revenus professionnels**. Les pays n'autorisant pas le cumul (voir ci-dessus) ont connu l'évolution la plus nette. Dans la plupart des pays où le cumul avait déjà été soumis à des restrictions, les mêmes réglementations et plafonds (malgré l'inflation) continuent à s'appliquer. Il semble que certains pays ont rendu la réglementation relative au cumul plus flexible (NO) ou autorisent désormais un cumul complet (CZ).

§2. Retour au travail des chômeurs âgés

Plusieurs pays ont tenté d'exclure des travailleurs âgés du marché du travail en leur accordant des allocations « transitoires » liées au chômage en attendant qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite. Ces systèmes sont-ils toujours populaires ? (A) En ce qui concerne l'assistance sociale accordée aux chômeurs. Il est aussi intéressant de voir comment la réglementation relative à l'ouverture de droit interagit avec les politiques de vieillissement actif (B).

A. Allocations de chômage prolongées

Au moins douze pays rapportent qu'il n'existe aucune mesure spéciale prévue pour les chômeurs âgés. Cependant, selon les données MISSOC de 2011, certains pays prévoient toujours une prolongation des allocations de chômage. Trois techniques ressortent des rapports :

- ❖ La méthode principale consiste à **prolonger la période pendant laquelle le bénéficiaire a droit aux allocations de chômage**. À cet égard, seuls quelques pays continuent formellement à accorder des allocations de chômage aux bénéficiaires jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge de départ à la retraite. La plupart des pays qui ont prolongé le droit aux allocations de chômage ont fixé différents types de limites.

- La personne peut se voir attribuer quelques jours/mois d'allocations supplémentaires qui, en fonction de la situation personnelle du bénéficiaire, peuvent se révéler insuffisants en attendant d'atteindre l'âge de départ à la retraite (de deux mois à une année, voir HU, LT, EE, SI).
 - La prolongation des allocations peut dépendre des périodes d'assurance totalisées ou des années de travail précédentes (GR, LI, DK, AT).
 - La prolongation des allocations peut dépendre de l'âge du bénéficiaire qui peut être de 49 (GR), 50 (LI), 57 (FR) ou 60 ans (DK, CY).
 - La prolongation des allocations peut être réservée à ceux qui sont les moins susceptibles d'être embauchés (CH) ou, au contraire, à ceux qui sont capables de travailler (AT).
- ❖ La deuxième méthode consiste à **maintenir les allocations dans le cadre d'un régime de préretraite**. Ce problème a déjà été présenté⁴⁶.
- ❖ La troisième méthode consiste à assurer la **continuité des allocations de chômage à l'aide de mesures d'assistance sociale**. Les allocations de chômage peuvent être accordées à un taux réduit pouvant correspondre à un « taux social minimum »(NL). Une prestation spéciale, une aide destinée aux demandeurs d'emploi âgés, peut être accordée (HU).

Si on analyse les systèmes nationaux d'un point de vue historique en comparant les données MISSOC pour l'année 2004, on constate que, depuis, de nombreux pays ont supprimé leur système d'allocations de chômage prolongées (FR⁴⁷, FI⁴⁸, IE, HU, DE). Dans le cadre de la suppression progressive des régimes de retraite anticipée et de l'accès restreint aux régimes restants⁴⁹, une tendance se dessine clairement, à savoir, celle qui assimile complètement les chômeurs âgés aux chômeurs d'autres tranches d'âge.

B. Assistance sociale et chômeurs âgés

De nombreux pays européens prévoient dans leur système d'assistance sociale un revenu minimum garanti. Dans le cadre des politiques de vieillissement actif, on distingue quatre tendances :

- ❖ Une minorité de pays considère que **les travailleurs âgés de doivent pas être traités comme les autres travailleurs en ce qui concerne la recherche d'emploi/les mesures d'activation**. Par exemple, les personnes capables de travailler doivent être prêtes à effectuer un travail raisonnable ; à l'exception des hommes âgés de plus de 65 ans et des femmes âgées de plus de 60 ans (AT). La dispense de participation au programme d'insertion et d'inscription auprès du centre pour l'emploi est fixée à 65 ans (PT, CZ).

⁴⁶ Voir ci-dessus, Partie II, Section I.

⁴⁷ Aucun nouveau bénéficiaire au 1^{er} janvier 2011

⁴⁸ Le régime de chômage prolongé considère uniquement les individus nés avant 1950.

⁴⁹ Voir ci-dessus, Partie II, Section I.

- ❖ Certains pays considèrent que **les travailleurs âgés doivent faire l'objet d'exigences moins strictes**. Par exemple, ils peuvent être dispensés de s'inscrire en tant que demandeurs d'emploi au-delà d'un certain âge et ne pas être soumis à la réglementation applicable en cas de refus d'offres d'emploi adéquates, cependant ils sont soumis à d'autres exigences (HU⁵⁰).
- ❖ Cependant, dans la plupart des cas, lorsque le paiement de l'allocation est conditionné par une obligation de recherche d'emploi ou de reconversion professionnelle/mesures d'activation, **aucune réglementation spécifique pour les chômeurs âgés n'est requise**. Certains pays peuvent même formellement soumettre toutes les personnes de 18 ans à l'âge de départ à la retraite aux mêmes exigences concernant les actions positives permettant de revenir sur le marché du travail (EE). Par conséquent, la plupart des pays soumettent les prestations d'assistance sociale à des conditions de disponibilité et de capacité à trouver un emploi sans tenir compte de l'âge du bénéficiaire. Pourtant, il est probable qu'en raison du taux élevé de chômage parmi les personnes âgées et de la difficulté extrême pour les travailleurs âgés à accéder au marché du travail les exigences aient été assouplies en pratique afin de tenir compte de leur situation réelle. Pour les mêmes raisons, les exigences comprenant des formations ou la mobilité professionnelle/personnelle sont probablement évaluées de façon moins stricte lorsqu'elles concernent les travailleurs âgés.
- ❖ Certains pays **suppriment progressivement les dispenses applicables aux travailleurs âgés**. La dispense permettant aux personnes de plus de 60 ans de ne plus rechercher un emploi a été supprimée en 2012 (FR). Dans d'autres pays, la suppression progressive est actuellement mise en œuvre : les chômeurs âgés de 57,5 ans ou plus au 1^{er} mai 1999 ne sont pas soumis à l'obligation de rechercher un emploi ; toutefois, même si les personnes ayant atteint cet âge après ladite date ne sont toujours pas amenées à participer aux entretiens d'emploi, ils doivent néanmoins accepter un emploi adéquat si celui-ci est proposé (NL).

⁵⁰ Ils doivent prendre part à un programme d'insertion qui peut comprendre, par exemple, des formations, l'orientation, etc.

Conclusion

Les données MISSOC récentes sur le fonctionnement des régimes de vieillesse et sur les autres initiatives favorisant le maintien/retour des personnes âgées sur le marché du travail montrent que les politiques de protection sociale européennes apportent une grande contribution aux politiques de vieillissement actif liées à la promotion de l'allongement de la vie professionnelle.

Parmi les mesures mises en place par les pays au cours des dernières années, les mesures fixant l'âge de départ à la retraite plus haut ou rendant l'accès à une pension décente plus difficile (ce qui encourage par conséquent à rester plus longtemps dans la vie active) jouent un rôle important dans la stratégie visant à maintenir les personnes âgées sur le marché du travail. Elles sont au centre de l'attention des réformes de la protection sociale même si, conformément aux traditions nationales et vu leur contexte spécifique, les pays européens utilisent des voies ou plannings divers afin d'atteindre ces objectifs. La suppression progressive des régimes de retraite anticipée (et, le cas échéant, le durcissement des critères d'accès) ainsi que l'accès restreint aux allocations de chômage prolongées applicable jusqu'à l'âge de départ à la retraite suivent la même tendance générale.

Des méthodes plus innovantes sont désormais très répandues dans les pays, même si elles entrent en conflit avec les principes traditionnels de la protection sociale. Plus particulièrement, des réglementations permettant le cumul d'une pension de retraite / d'invalidité / d'incapacité et des revenus professionnels – à des degrés variables et souvent soumis à des conditions ou limites – sont acceptées par de plus en plus de pays. Le report d'une pension après l'âge légal de départ à la retraite est également adopté par la majorité des pays. Les régimes de sécurité sociale sortent de leur cadre habituel en mettant l'accent sur des mesures préventives telles que les politiques de réadaptation.

La contribution de la protection sociale à l'allongement de la vie active n'est toutefois pas complète. Ceci peut s'expliquer notamment par le fait que les régimes de sécurité sociale/assistance sociale restent attachés à leur propres systèmes, principes et objectifs. Autrement dit, les fondements de la protection sociale ne sont pas toujours compatibles avec les politiques de vieillissement actif. Les réglementations de la protection sociale peuvent être affectées par des situations n'ayant rien à voir avec les politiques de vieillissement actif et pouvant même amener à des résultats contreproductifs en ce qui concerne les objectifs de vieillissement actif. Les conditions traditionnellement prises en compte, telles que le statut familial, le genre, la date de naissance, la date d'assurance, les années d'assurance totalisées, le secteur d'activité, la nature du travail et le niveau de revenus peuvent avoir un impact sur l'ouverture du droit et le calcul des prestations d'une manière qui ne reflète pas nécessairement le besoin de maintenir les personnes âgées sur le marché du travail ou de faciliter leur retour dans la vie active. En outre, il ressort des données MISSOC que seules quelques réformes ou adaptations de protection sociale se focalisent réellement sur le vieillissement actif. La plupart des changements visent à atteindre d'autres objectifs, principalement la réduction des déficits ou le rééquilibrage financier. Le

vieillessement actif, interprété dans le sens de « donner des meilleures chances aux travailleurs âgés sur le marché du travail », semble n'être qu'une conséquence indirecte des réformes.

Professeur Jean-Philippe LHERNOULD
Expert académique, Secrétariat MISSOC