

COLLOQUE

RETRAITE ET VIEILLISSEMENT

édition 2023

Plénière du 20 octobre 2023 : « Vieillesse de la population active : quelles politiques publiques ? »

Introduction par Pierrick Joubert (Caisse des Dépôts), intervenants :

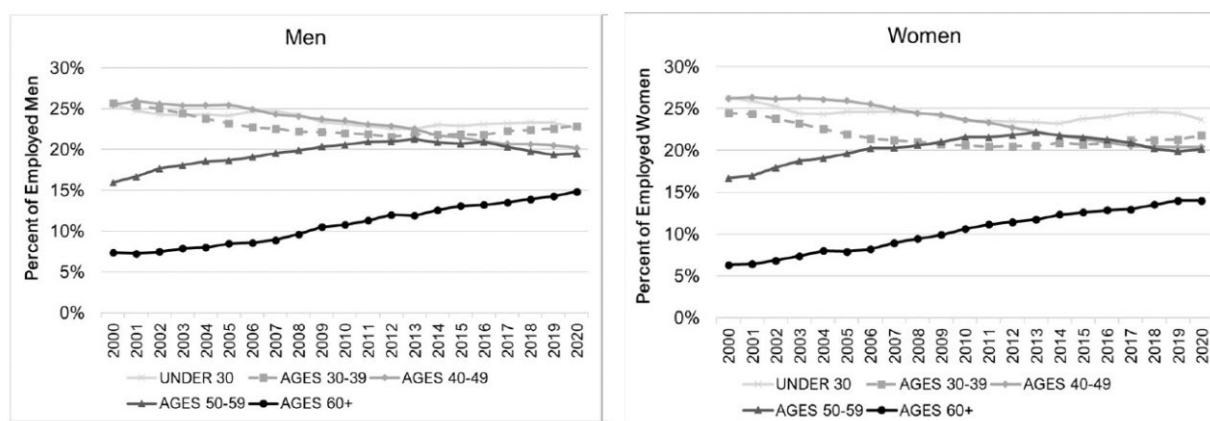
- Courtney Coile (Wellesley College et NBER)
- Ronan Mahieu (Caisse des Dépôts)

Lecture de Courtney Coile

La présentation de Courtney Coile est centrée sur un rapport réalisé par le Comité « comprendre le vieillissement de la main-d'œuvre et de l'emploi à un âge plus avancé » de l'Académie nationale des sciences des États-Unis¹. L'objectif de ce rapport était de dresser l'état de la recherche sur la main-d'œuvre senior aux États-Unis et de réfléchir aux orientations possibles des recherches à venir. L'équipe de chercheurs réunies pour l'élaboration de ce rapport comprend des représentants de nombreuses disciplines, notamment l'économie, la sociologie, la psychologie et le travail social, permettant une évaluation interdisciplinaire de ces questions.

Quelques éléments de contexte sur la main-d'œuvre vieillissante

The Aging Workforce

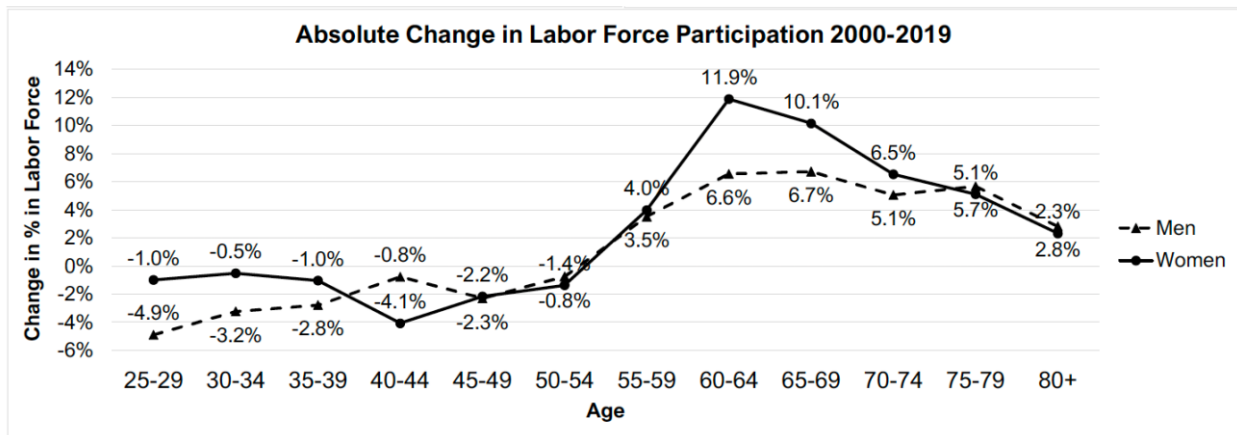


Source: UAW, Figure 2.1

¹ Le rapport est accessible librement sur le site internet de « the National Academy of Sciences ».

Durant les 20 dernières années aux États-Unis, la main-d'œuvre âgée de 60 ans et plus, pour les hommes comme pour les femmes, est passée d'environ 6 ou 7 % à environ 15 % de la main-d'œuvre totale (figure 2.1). Près d'un travailleur sur six a donc, aujourd'hui, 60 ans ou plus. Bien sûr, une partie de ce vieillissement de la main-d'œuvre est due au vieillissement de la population. Mais comme nous le savons tous, il est également alimenté par l'augmentation de la participation au marché du travail à des âges plus avancés.

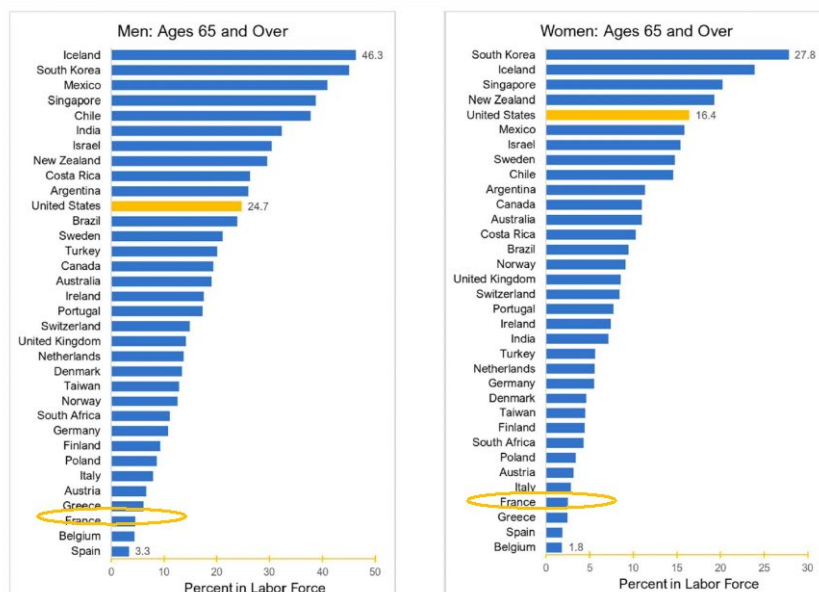
The Aging Workforce



Source: UAW, Figure 2.3

Entre 2000 et 2019, nous pouvons constater qu'il y a eu assez peu de modifications de la main d'œuvre avant 54 ans, même si l'on observe toutefois une légère baisse de la participation des hommes au marché du travail (figure 2.3). En revanche, à partir de 55 ans, l'augmentation de la participation dans les différents groupes d'âge quinquennaux est nette : pour les hommes, d'environ 6 ou 7 points de pourcentage entre 60 et 69 ans, davantage encore pour les femmes (10 à 12 points de pourcentage dans la même tranche d'âge).

The Aging Workforce



Source: UAW, Figure 2.4

Sur le plan international, les taux américains de participation au marché du travail des personnes âgées de 65 ans et plus, sont plutôt élevés, mais ne sont pas en tête de liste : environ 25 % pour les hommes et 16 % pour les femmes. La France a un taux de participation à la population active comparativement plus faible dans cette tranche d'âge (figure 2.4). Malgré des différences en termes de niveaux, l'augmentation du travail des 65 ans et plus est une tendance similaire dans de nombreux pays :

The Aging Workforce

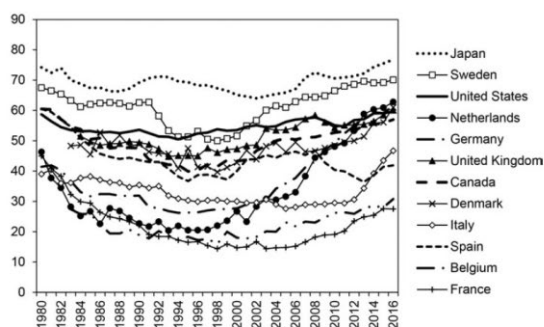


Fig. I.1 Employment rates, men aged 60 to 64, 1980–2016, percentages
Source: OECD. Data extracted on 30 Apr 2018 14:17 UTC (GMT) from OECD.Stat.

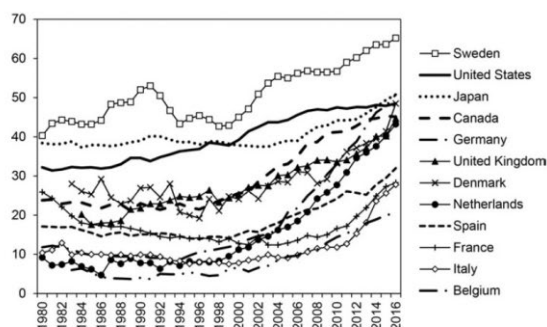


Fig. I.2 Employment rates, women aged 60 to 64, 1980–2016, percentages
Source: OECD. Data extracted on 30 Apr 2018 14:17 UTC (GMT) from OECD.Stat.

Source: Börsch-Supan and Coile, *Social Security Programs and Retirement Around the World: Reforms and Retirement Incentives*, 2021

Ces graphiques ci-dessus montrent bien la forme en U de la participation au marché du travail des hommes plus âgés : initialement une baisse jusqu'au milieu des années 1990, puis une augmentation au cours des 20/25 dernières années. Pour les femmes, si la première baisse est moins nette, on observe toutefois la même augmentation depuis 25 ans.

Trois enseignements sur la main-d'œuvre âgée :

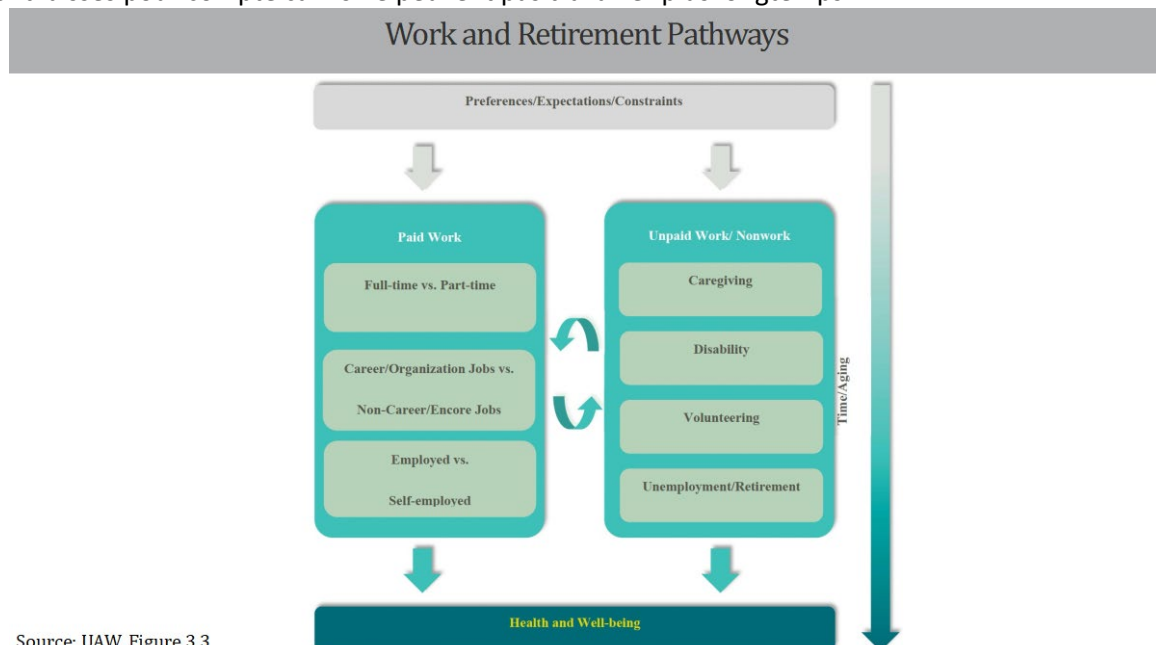
- elle est en croissance ;
- elle est en croissance non seulement en raison du vieillissement de la population, mais aussi en raison de l'augmentation de la participation au marché du travail des personnes à des âges plus avancés ;
- bien que nous ayons des différences dans les niveaux de participation entre différents pays, les tendances sont assez similaires en termes d'augmentation et d'allongement de la durée travaillée dans de nombreux pays.

De nombreux facteurs peuvent jouer un rôle dans le fait que les gens travaillent plus longtemps :

- **les améliorations de la santé et de la longévité** : comme les gens vivent des vies plus longues et en meilleure santé, cela rend davantage possible le fait de rester plus longtemps sur le marché du travail. L'augmentation de la durée travaillée peut dépendre du niveau des prestations de retraite. Aux États-Unis, les prestations de sécurité sociale ne sont pas si généreuses en termes de taux de remplacement. Donc, si vous savez que vous allez vivre plus longtemps, vous devrez travailler plus longtemps pour financer ces années supplémentaires de consommation à la retraite.
- **L'augmentation des niveaux d'éducation** : les personnes plus instruites ont tendance à prendre leur retraite plus tard. Au moins aux États-Unis, il y a eu une augmentation de ce qu'on appelle les « emplois favorables aux aînés », qui sont des emplois moins exigeants physiquement, mais qui ont également d'autres attributs qui attirent les travailleurs plus âgés, comme des emplois avec des niveaux de flexibilité ou d'autonomie plus élevés.

- **Les réformes des pensions publiques** : l'augmentation de l'âge de départ à la retraite et d'autres changements dans les formules de calcul des pensions ont incité les gens à travailler plus longtemps.
- **Les changements dans les avantages proposés par les employeurs aux salariés**. C'est un facteur qui est peut-être plus important dans le contexte américain qu'en France, car les pensions privées jouent un rôle très important aux Etats-Unis. Environ 50 % des travailleurs ont accès à ces pensions privées. Il s'est opéré un grand changement passant de pensions à prestations définies des pensions à contributions définies. Les pensions à prestations définies, comme la plupart des dispositifs de pension publique aux Etats-Unis, intègrent un âge légal de départ à la retraite et des incitations financières pour travailler jusqu'à cet âge, les assurés quittant le marché du travail une fois l'âge atteint. Ce mécanisme a progressivement été remplacé par des produits de retraites à contributions définies, reposant sur les seules cotisations de l'employeur et ne comportant aucune incitation à cesser son activité à un âge spécifique. On estime que les gens travaillent en moyenne deux ans de plus lorsque sont supprimées les incitations basées sur l'âge dans les régimes de retraite.
- Un autre facteur qui pourrait être spécifique aux États-Unis : **l'assurance maladie pour les retraités**. Il n'y a pas de soins de santé universels aux États-Unis, mais presque tout le monde peut obtenir des soins de santé lorsqu'il atteint l'âge de 65 ans grâce au dispositif Medicare, ce qui signifie que si vous quittez votre travail avant l'âge de 65 ans, vous risquez de perdre votre assurance maladie, car la majorité des Américains obtiennent leur assurance maladie par l'intermédiaire de leur emploi. De nombreuses entreprises offrent une assurance maladie spéciale pour les retraités, pour aider les personnes quittant le marché du travail avant 65 ans à combler le laps de temps jusqu'à 65 ans et la prise en charge par Medicare. Toutefois, les entreprises proposent de moins en moins ce type de couverture, encourageant ainsi les gens à travailler jusqu'à 65 ans.

Beaucoup a été écrit sur les avantages et inconvénients de l'allongement de la durée travaillée. D'une part, cela semble être le meilleur moyen d'assurer une sécurité financière de la retraite. Mais comme Beth Truesdale nous l'a dit hier, nous devons être conscients que lorsque nous parlons de situations moyennes, nous pouvons manquer une partie importante de l'histoire : beaucoup de gens sont laissés pour compte car ils ne peuvent pas travailler plus longtemps.



Si nous nous concentrons sur les décisions de départ en retraite, nous constatons que les individus sont influencés à la fois par leurs préférences, par leurs anticipations du futur et par les contraintes auxquelles ils sont confrontés.

La figure 3.3. synthétise les situations individuelles. À tout moment, les individus ont, ou non, un emploi rémunéré :

- S'ils en ont un, cet emploi peut être caractérisé par plusieurs dimensions : est-il à temps plein ou à temps partiel ; s'agit-il de salariat ou de travail indépendant ; est-ce un emploi de transition vers la retraite ?
- S'ils n'ont pas d'emploi rémunéré, les individus peuvent néanmoins être engagés dans différentes activités (aides à la personne, bénévolat), être au chômage ou en situation d'invalidité, ou bien encore avoir choisi de ne pas travailler.

Les personnes peuvent passer d'un état à l'autre, créant une véritable diversité des parcours vers la retraite.

Les facteurs affectant les décisions de retraite sont multiples

- Des facteurs liés aux ressources et caractéristiques individuelles : l'état de santé, le niveau d'éducation, le montant de patrimoine personnel ; l'accès à des avantages fournis par l'employeur, à une pension de retraite publique, à l'assurance santé, etc.
- Des facteurs familiaux : être aidant familial ; le souhait de départ en même temps que son conjoint ; la structure familiale ;
- Des facteurs liés à l'emploi occupé : la qualité du travail (quelle est la qualité des emplois disponibles pour les travailleurs âgés ?) ; l'adéquation entre les préférences et les besoins des salariés et employeurs (les employeurs mettent-ils en place des pratiques favorables à l'inclusion des travailleurs de tous âges pour faciliter le maintien en emploi des personnes vieillissantes ?) ;
- Des facteurs liés au marché du travail :
 - o La discrimination liée à l'âge : un chapitre entier du rapport se penche sur ce sujet. Est-il vrai que, à mesure que les travailleurs vieillissent, ils atteignent un point où leur productivité commence à décliner ? Il n'y a pas beaucoup d'observations pouvant valider cette idée. Par contre, il existe de nombreuses évidences des stéréotypes liés à l'âge. Les gens pensent que la productivité des travailleurs âgés diminue : est-ce que ces stéréotypes se traduisent effectivement par de la discrimination ?
 - o D'autres problèmes liés au marché du travail en général : comment les changements technologiques et la mondialisation affectent-ils les travailleurs âgés ? Les travailleurs plus âgés sont probablement moins mobiles sur le plan géographique, ce qui crée un potentiel déséquilibre géographique entre la localisation des travailleurs et celle des emplois. Les facteurs liés aux cycles économiques peuvent jouer : les individus sont davantage susceptibles de partir à la retraite plus tôt lorsque le marché du travail est atone. Enfin, il y a le mythe de la quantité fixe d'emploi qui suppose les travailleurs plus jeunes sont substituables aux travailleurs plus âgés de sorte que les plus âgés devraient libérer leur emploi pour permettre aux plus jeunes d'y accéder.

Les politiques publiques

Les politiques publiques peuvent être conçues pour soutenir le travail et permettre aux personnes de rester plus longtemps sur le marché du travail. Elles peuvent aussi viser à assurer la sécurité financière de la retraite, tout en veillant à ce que les personnes qui ne travaillent pas plus longtemps ne tombent pas dans la pauvreté.

Nous pensons que les politiques de soutien à l'emploi peuvent être divisées en deux catégories. D'un côté, certaines politiques peuvent être spécialement conçues pour les personnes âgées ; de l'autre,

celle des politiques non spécifiques à l'âge, la conférence de Beth Truesdale hier a souligné qu'elles peuvent être, dans certains cas, bien plus importantes pour les travailleurs âgés en raison de leurs caractéristiques.

Des politiques peuvent assouplir les contraintes et faciliter la réalisation des parcours d'emploi jusqu'à la retraite souhaitée par les travailleurs. Néanmoins, parfois les politiques créent également des contraintes : si l'on pense aux âges de départ à la retraite dans les politiques publiques, cela peut contraindre les travailleurs et rendre difficile leur départ à la retraite avant cet âge, notamment parce qu'ils ont un plan d'épargne qui n'est accessible qu'après cet âge de la retraite.

1. Les politiques spécifiques à l'âge qui soutiennent le travail

a/ Les protections de l'emploi contre la discrimination liée à l'âge

Les États-Unis disposent d'une loi adoptée en 1967 censée protéger les travailleurs âgés, définis comme étant âgés de 40 ans et plus. Elle est censée s'appliquer largement aux embauches, aux licenciements, aux salaires, aux avantages sociaux, aux opportunités d'emploi... La plupart des travailleurs sont couverts par cette loi lorsqu'ils travaillent pour une entreprise d'au moins 20 salariés (il existe quelques exemptions pour certaines professions). Il n'est pas possible d'intenter des poursuites sur la base de cette loi dans tous les champs de dommages, mais uniquement pour les pertes de salaires. Certains États offrent une protection renforcée : le rapport propose une comparaison des différentes protections offertes entre les différents États américains.

Une des raisons de la montée en puissance des services des ressources humaines était de veiller à se conformer à ce type de lois, comme celle de 1967, et de faire davantage attention à l'équité de traitement des salariés selon leur âge. Pour un travailleur plus âgé, il a été utile de disposer de telles protections.

Cependant, ces protections peuvent créer un effet pervers lors de l'embauche. D'un côté, la loi interdit explicitement la discrimination lors des embauches, donc elle devrait offrir une protection et garantir la possibilité de recrutement des personnes plus âgées. Toutefois, d'un autre côté, les employeurs peuvent voir les travailleurs plus âgés comme une catégorie spéciale de travailleurs bénéficiant de cette protection. Ceci rend, pour l'employeur, le recrutement de ces salariés plus coûteux : il peut en effet craindre des poursuites judiciaires à l'avenir, ce qui peut alors entraîner une discrimination lors de l'embauche.

b/ (La fin de la) la mise à la retraite obligatoire (mise à la retraite d'office)

La mise à la retraite obligatoire était autrefois courante aux États-Unis : environ 40 % des travailleurs ne pouvaient pas travailler au-delà de l'âge de 65 ans. Elle a été interdite, sauf dans des domaines très limités tels que le contrôle du trafic aérien ou des domaines où le déclin cognitif pouvait poser un problème de sécurité. Des travaux empiriques suggèrent que la fin de la mise à la retraite obligatoire est l'une des raisons de l'augmentation du travail après l'âge de 65 ans.

Courtney Coile souligne que les États-Unis n'ont pas mis en place certains dispositifs qui existent ailleurs, que l'on pourrait considérer comme des politiques spécifiques à l'âge pour favoriser l'emploi des seniors : le départ à la retraite progressif, et la formation professionnelle en direction des travailleurs plus âgés.

- La retraite progressive est un système de retraite partielle qui permet formellement aux personnes de combiner un travail à temps partiel et une perception partielle de la pension de retraite. Les États-Unis n'ont pas de dispositif de ce type. Certains suggèrent que nous pourrions modifier la loi contre la discrimination liée à l'âge pour permettre aux travailleurs

seniors de demander une retraite progressive, ce qui permettrait de mieux faire correspondre leur parcours de fin de carrière à leurs préférences. Courtney Coile souligne néanmoins que les observations faites dans les pays européens où la retraite partielle existe, ne montrent pas clairement un effet positif sur l'emploi, bien qu'elles puissent aider les travailleurs à suivre des trajectoires de fin de carrière plus proches de leurs préférences.

- La formation professionnelle : les États-Unis ont un dispositif spécifique de formation pour certains travailleurs âgés particulièrement désavantagés. On constate que ce dispositif semble améliorer leur bien-être, mais ne les aide pas vraiment à retrouver un emploi. De manière générale, la formation professionnelle a un bilan quelque peu mitigé, même pour les travailleurs plus jeunes. Quant aux travailleurs plus âgés, leur horizon temporel plus court réduit le délai pour récupérer les coûts fixes liés à la formation professionnelle.

2. Politiques non spécifiques à l'âge qui favorisent l'emploi

a/ La loi sur les travailleurs en situation de handicap (Americans with Disabilities Act ou ADA, 1990)

Il existe une définition très large de qui est couvert par cette loi sur la discrimination liée au handicap : toute personne capable de faire un travail avec des « aménagements raisonnables » peut être recrutée sur un poste ou être maintenue dans son poste. Les employeurs sont tenus de fournir ces « aménagements raisonnables ». Le handicap est également défini de manière très large, comme toute déficience physique ou mentale qui limite considérablement une ou plusieurs activités majeures de la vie.

De nombreuses personnes d'au moins 40 ans pourraient choisir de poursuivre leur employeur en justice, soit en vertu de la loi contre la discrimination liée à l'âge, soit en vertu de la loi contre la discrimination liée au handicap, et de certaines manières, elles pourraient avoir une protection plus solide en vertu de la loi sur les travailleurs en situation de handicap. Malheureusement, l'efficacité de cette loi semble mitigée. Le législateur pensait que l'adoption de cette loi conduirait à une baisse du recours à l'assurance contre l'invalidité, car les employeurs seraient tenus de fournir les aménagements au travail permettant aux personnes de se maintenir en emploi. Un tel effet n'est néanmoins pas observable.

b/ Le congé familial rémunéré (Paid family leave ou PFL)

Les États-Unis ne disposent pas d'une politique fédérale de congés parentaux rémunérés. Ces derniers sont par conséquent assez inhabituels. Fondamentalement, tous les autres pays développés couvrent au moins le congé de maternité, ainsi que les dépenses liées à la prise en charge de la maternité. Les États-Unis offrent une protection très limitée : une loi fédérale de 1993 garantit le retour dans l'emploi pendant 12 semaines, mais sans congé rémunéré. De plus, un tel dispositif ne couvre en fait que 50 % des travailleurs. Néanmoins, de nombreux États adoptent des politiques de congé familial rémunéré. Certains travaux de recherche récents suggèrent que l'accès à un dispositif de congé familial rémunéré permet aux personnes de se maintenir en emploi lorsque leur conjoint subit un problème de santé.

c/ L'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail

Comme de nombreux dispositifs aux États-Unis, l'indemnisation des travailleurs victimes d'accidents du travail est gérée au niveau de l'État, de sorte que les avantages varient en fonction de l'État de résidence. Les travaux de recherche effectués ne semblent pas indiquer d'effet clair du dispositif permettant réellement aux individus un retour au travail après avoir subi un dommage.

3. Les politiques de soutien à la sécurité financière de la retraite

a/ Les prestations d'invalidité

Il existe deux dispositifs différents relatifs à l'invalidité aux États-Unis :

- le premier fait partie du système de sécurité sociale : l'assurance invalidité de la sécurité sociale (SSDI) ;
- le second est le revenu de sécurité supplémentaire (SSI).

Les deux dispositifs exigent d'être médicalement éligible, mais le premier fait partie des dispositifs standards de prestations liées à la vieillesse, ce qui signifie qu'il faut y avoir cotisé. Le second fournit un « filet de sécurité », de sorte qu'il peut concerner les personnes qui n'ont pas travaillé (à l'instar des prestations de solidarité en France).

Le recours aux prestations d'invalidité a beaucoup évolué aux États-Unis comme dans d'autres pays. Le recours au dispositif SSDI a considérablement augmenté au fil du temps en raison du vieillissement de la population, de la participation accrue des femmes au marché du travail et de leur éligibilité aux prestations. Les progrès du dépistage médical ont facilité l'accès à ce dispositif. Les travaux de recherche montrent que ce dispositif est utilisé de manière cyclique : au bas du cycle économique, un plus grand nombre de personnes bénéficient de l'assurance invalidité.

Un choix que les États-Unis n'ont pas fait, mais que d'autres pays ont fait, notamment les Pays-Bas, est de faire en sorte que les entreprises fournissent une prévoyance ou une assurance invalidité à court terme. Cette couverture permet de faire la jonction avec le dispositif public.

La recherche montre que l'accès aux prestations d'invalidité réduit la participation au marché du travail d'environ 30 points de pourcentage. Les dispositifs visant à encourager les personnes bénéficiant de prestations d'invalidité à retourner au travail n'ont généralement pas rencontré de succès.

b/ La Sécurité sociale

Aux États-Unis, au moins 10 années de travail sont nécessaires pour être éligible aux pensions de retraite versées par la Sécurité sociale. Les prestations versées sont basées sur les 35 meilleures années de revenus indexés sur les salaires. L'âge d'ouverture des droits à une retraite anticipée est fixé à 62 ans, et à 67 ans pour un départ normal à la retraite. Il est possible de liquider ses droits jusqu'à 70 ans et plus l'âge de départ est tardif, plus l'ajustement actuariel est généreux.

Ce dispositif protège contre des risques tels que le risque de longévité (c'est-à-dire le risque financier lié au fait de vivre plus longtemps qu'anticipé), l'inflation, mais aussi les décès précoces via l'existence de prestations de réversion, et probablement du risque d'épargne insuffisante. Aux États-Unis, ce système n'est pas équilibré financièrement : chaque année, les prestations versées sont supérieures aux prélèvements, la différence étant financée par un fonds de réserve. Dans 10 ans, celui-ci sera épuisé et les prestations diminueront si aucune réforme n'est entreprise.

Il existe des travaux montrant à la fois que les paramètres du système de Sécurité sociale affectent les comportements de départ à la retraite et que le système est très bénéfique en termes de réduction de la pauvreté chez les personnes âgées aux États-Unis. En fait, les taux de pauvreté infantile sont beaucoup plus élevés que ceux des personnes âgées, en grande partie en raison de la montée en charge de la Sécurité sociale.

Le taux de remplacement est un peu plus bas que, par exemple, en France. Le travailleur typique reçoit un taux de remplacement d'environ 45 % de ses revenus perçus au cours de sa vie active. Il

s'agit d'une prestation progressive : le taux de remplacement est plus faible à des âges plus jeunes. Cette faiblesse du taux de remplacement rend d'autres formes d'épargne nécessaires, car il ne s'agit pas d'une prestation publique généreuse.

c/ Les politiques d'épargne retraite (incitations fiscales)

Le gouvernement des États-Unis consacre en réalité beaucoup d'argent aux incitations fiscales en faveur de l'épargne retraite. Seulement la moitié des actifs participent aux plans d'épargne retraite, et il s'agit majoritairement de travailleurs aux revenus élevés. De nombreux États ont mis en place des politiques de comptes individuels d'épargne retraite automatiques, dans lesquels les travailleurs sont automatiquement inscrits. Le Royaume-Uni a largement adopté cette approche pour l'ensemble de ses travailleurs.

Les travaux de recherche visant à comprendre si les individus épargnent suffisamment ou insuffisamment, montrent que la manière dont est configuré le plan d'épargne retraite est très importante. Les montants d'épargne obtenus dépendent crucialement des paramètres de ces plans.

d/ L'assurance santé

Si vous quittez votre emploi et que vous n'avez pas 65 ans, vous n'avez pas d'assurance santé. Comment combler cette lacune ? Les États-Unis se sont dotés de lois sur le maintien de la couverture santé, qui permet d'acheter une assurance auprès de son ancien employeur jusqu'à 18 mois après avoir quitté son emploi. Pour autant, dans ce cas, il faut s'acquitter de l'intégralité des cotisations. Il ne s'agit donc pas vraiment d'un avantage : cela permet simplement d'acquérir une assurance, qu'il peut être difficile d'obtenir autrement sur le marché privé de l'assurance santé.

Même une loi majeure comme la Loi sur les soins abordables (Affordable Care Act - ACA) ne garantit pas une couverture universelle. Elle ne propose que des subventions aux personnes pour l'acquisition d'une assurance santé. Dès lors, de nombreux travailleurs quittent leur emploi sans avoir d'assurance santé. Étonnamment, nous ne comprenons pas bien l'influence de l'accès à l'assurance santé sur les décisions de départ à la retraite. Certains travaux suggèrent que l'accès à l'assurance santé favorise la décision de départ ; d'autres montrent le contraire.

Conclusion

Pourquoi soutenir le maintien en emploi à un âge avancé et pourquoi soutenir la sécurité financière des personnes âgées ? Pour protéger les individus contre les risques tels que la perte d'emploi, des revenus faibles sur l'ensemble de leur vie (ce qui permet difficilement d'assurer un niveau satisfaisant de consommation et d'assurer une retraite satisfaisante), ainsi que le risque de longévité.

À quel niveau devraient se situer ces dispositifs ? Dans quelle mesure devraient-ils être généreux ? Si nous souhaitons offrir un bon niveau de protection contre les risques, il convient de réfléchir aux incitations et aux distorsions introduites sur l'offre de travail. Lorsque l'on observe la situation dans différents pays, il est évident que les préférences sociétales jouent un rôle prépondérant sur l'adoption et le niveau de protection offert par les dispositifs.

Sous quelle forme devrait se présenter ce soutien ? Aux États-Unis, l'employeur joue un rôle prépondérant, avec des incitations fiscales à l'épargne retraite, et les pensions fournies par l'employeur constituent une part importante de la sécurité financière des personnes pour leur retraite. Souhaitons-nous un dispositif complet qui protège tout le monde, ou un système comportant certaines lacunes que nous essayons de combler avec des correctifs, ce qui est caractéristique du système américain ?

Pourquoi adopter/réformer des politiques ? Les dispositifs américains résultent en grande partie de la défense exercée par certains groupes de pression. Cependant, les décisions politiques devraient être davantage guidées par les évaluations menées par la recherche académique. Courtney Coile mentionne l'exemple du dispositif d'indemnisation pour l'invalidité des anciens combattants aux États-Unis : 140 milliards de dollars sont utilisés chaque année pour ce dispositif, soit la même somme d'argent que celle consacrée à l'ensemble des prestations d'assurance invalidité de la sécurité sociale. Il existe environ 2 000 études sur le dispositif d'assurance invalidité de la Sécurité sociale mais seulement environ cinq études sur le dispositif d'indemnisation pour invalidité des anciens combattants. En outre, ce dispositif qui concernait environ un ancien combattant sur dix au début des années 2000, concerne aujourd'hui un ancien combattant sur quatre. On observe que des anciens combattants de la guerre du Vietnam, une guerre qui s'est terminée il y a presque 50 ans, continuent de rentrer dans le dispositif en tant que nouveaux bénéficiaires. Est-ce logique ? Nous ne le savons pas car il y a presque aucune recherche concernant ce dispositif. Elles deviennent nécessaires si nous souhaitons que de véritables évaluations scientifiques guident notre réflexion sur ces questions.

Discussion par Ronan Mahieu

Ronan Mahieu propose en contrepoint de la présentation de Courtney Coile une analyse comparative succincte des politiques publiques menées aux États-Unis et en France autour de cinq angles :

1. Fédéralisme et centralisation
2. Le rôle de l'assurance maladie
3. L'âge à la mise à la retraite d'office
4. Réduire son activité et percevoir une fraction de sa retraite
5. Incitations fiscales, épargne et fonds de pension

1. Fédéralisme et centralisation

Il existe aux États-Unis une large latitude laissée aux États pour offrir des protections légales ou des prestations sociales d'un montant supérieur à ce que le niveau fédéral garantit. D'un point de vue scientifique, cela permet aux économistes de comparer les évolutions entre ces États.

- Pour les congés parentaux de 12 semaines non rémunérés au niveau fédéral, certains États proposent une indemnisation (*Family and Medical Leave Policies*).
- La prestation *Workers' Compensation* correspond plus ou moins à la prise en charge des conséquences des accidents du travail et des maladies professionnelles (AT-MP) en France : des dispositifs d'État qui permettent une indemnisation.
- Certains États proposent l'extension de la loi fédérale *Age Discrimination in Employment Act* aux entreprises de moins de 20 salariés.
- Le *Supplementary Security Income Program* est un équivalent du minimum vieillesse français. Il est sans condition d'activité antérieure et propose un revenu minimum garanti (à peu près 800 dollars pour une personne seule, 1 200 dollars pour un couple). Certains États majorent ce revenu.
- *Roth Individual Retirement Accounts* : pour compléter la retraite publique, le recours aux fonds de pension n'est pas une obligation. Certains États obligent les entreprises ne proposant pas de fonds de pension à inscrire leurs salariés dans un *Roth IRA* abondé par l'État fédéré.

Ce bref panorama montre qu'il y a des effets de vases communicants entre budget des États fédérés et budget fédéral. La *Workers' Compensation* est souvent l'antichambre de programmes publics fédéraux de prise en charge de l'invalidité (SSDI). Si un État fédéré restreint la couverture via la *Workers' Compensation*, les personnes se déplacent plus vite vers le dispositif fédéral.

La situation américaine contraste fortement avec la tradition française très centralisée. En matière de politique de retraite, il n'y a à peu près aucune modulation géographique en France, même s'il existe des modulations différentielles en fonction du secteur d'activité, de la branche professionnelle, selon qu'on est dans le public ou le privé : cela détermine un régime d'affiliation, mais ce n'est pas du tout un outil à la main des décideurs publics locaux.

Certes, la situation a un peu évolué en France : il y a eu des lois de décentralisation, notamment en matière de protection sociale, mais qui ne sont pas axées sur les dispositifs pouvant avoir un impact sur les décisions de départ en retraite. Typiquement, il y a possibilité d'intervention des départements sur le RSA, sur la prise en charge du handicap ou de la perte d'autonomie, mais sans pouvoir vraiment jouer sur les barèmes. On peut imaginer également, sur l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), que si un département a une politique plus restrictive en matière de valorisation des plans d'aide aux personnes âgées dépendantes, cela pourrait avoir des effets sur la participation des aidants informels.

2. Le rôle de l'assurance maladie

En France, l'assurance maladie est universelle, ce qui ne signifie pas que tout est couvert à 100 % : il y a un débat sur l'ampleur des franchises, les dépassements d'honoraires... Il peut y avoir des difficultés à financer les soins, notamment pour les personnes âgées qui ont beaucoup de pathologies et enchaînent les rendez-vous médicaux.

Aux Etats-Unis, la situation est très différente. Le schéma type est celui d'une assurance maladie fournie et financée par l'employeur, dans un contrat collectif, au moins dans le secteur public ou pour les salariés permanents des grandes entreprises privées. Le programme *Medicare*, qui est un programme universel pour les 65 ans et plus, permet d'être couvert au moins très bien pour tout ce qui est hospitalier, mais moins bien pour les soins ambulatoires et les médicaments. Le dispositif *Medicaid* s'adresse aux personnes sans ressources : il n'intervient que si les revenus sont très faibles et qu'il n'y a pas de patrimoine. C'est le dernier filet de sécurité pour les pauvres.

Par conséquent, des dizaines de millions de personnes ne sont pas assurées, d'autant que la proportion de salariés bénéficiant d'une assurance santé collective *via* l'employeur recule, d'où l'*Affordable Care Act* (ou Obamacare) voté en 2010. Ce dispositif a réintégré 20 millions d'Américains dans l'assurance maladie, ce qui est très substantiel.

Ces dispositifs peuvent avoir des conséquences potentiellement importantes sur les choix de départ à la retraite, même si les preuves empiriques ne sont pas claires. Vous pouvez demander votre retraite dès 62 ans, avec une décote, mais *Medicare* n'est accessible qu'à 65 ans : comment faire entre 62 et 65 ans, à un âge où vous avez un risque majoré d'avoir un problème de santé ?

La *Social Security Disability Insurance* (SSDI) couvre les personnes souffrant d'incapacité limitant durablement leur possibilité de travailler, après évaluation médicale. Si vous bénéficiez de l'assurance invalidité, vous disposez non seulement d'un revenu de remplacement, mais vous avez également accès à *Medicare* avant 65 ans, ce qui représente un avantage important. Environ un quart des Américains percevraient la SSDI avant de partir à la retraite.

3. L'âge de mise à la retraite d'office

Les Etats-Unis ont une politique résolue et précoce de réduction des possibilités de mise à la retraite d'office pour les employeurs. Le *mandatory retirement* devient illégal avant 70 ans en 1978, et est aboli en 1986. Cette mesure aurait augmenté de 20 points l'emploi des 65 – 69 ans, avec cette

nuance qu'il est probablement plus efficace pour empêcher les licenciements que pour supprimer les discriminations à l'embauche.

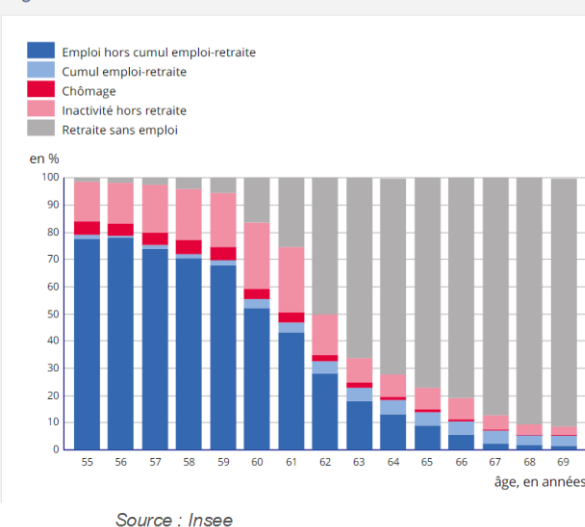
En France, dans les années 1980 et 1990, dès que le salarié pouvait liquider à taux plein, l'employeur pouvait le mettre à la retraite d'office : on pouvait donc mettre à la retraite d'office la plupart des hommes à 60 ans. Cela a beaucoup changé, même s'il subsiste le fait qu'à partir de 67 ans, l'employeur peut proposer la mise à la retraite d'office d'un salarié : ce dernier peut la refuser jusqu'à ses 70 ans.

Ce maintien de la possibilité de mise à la retraite d'office à 70 ans en France n'a probablement qu'un impact très marginal à ce jour dans la mesure où seulement 5 % des personnes âgées de 69 ans sont encore en emploi (figure ci-dessous).

L'âge de mise à la retraite d'office (2)

- Le maintien de la possibilité de mise à la retraite d'office à 70 ans en France n'a probablement qu'un impact marginal à ce jour
 - Taux d'emploi de seulement 5,4% à 69 ans dont près des ¾ en cumul emploi-retraite

Figure 1 - Situation sur le marché du travail des seniors de 55 à 69 ans en 2021



4. Réduire son activité et percevoir une fraction de sa retraite

Il n'existe pas de dispositif institutionnalisé dans ce sens aux Etats-Unis, seulement une possibilité, pas forcément bien comprise, de cumuler un emploi à temps partiel avec une partie de sa pension de retraite.

En France, il existe un dispositif formalisé, la retraite progressive, qui a été longtemps très confidentiel, mais qui a été un peu élargi en 2014 : un salarié de 60 ans peut, deux ans avant l'âge minimal, passer à temps partiel et percevoir une fraction de sa pension. Par exemple, s'il travaille à 60 % d'un temps complet, il peut cumuler son salaire avec 40 % du montant de la pension auquel il aurait droit s'il s'arrêtait complètement. La réforme de 2023 étend ce dispositif, qui ne concernait que les salariés du secteur privé, aux régimes d'indépendants et de fonctionnaires. De plus, les employeurs, s'ils refusent le passage à temps partiel, doivent maintenant motiver leur refus. Il est probable que l'attractivité de ce dispositif en soit renforcée.

L'impact de ce type de dispositif reste incertain sur le nombre d'heures travaillées, mais son impact sur le bien-être semble favorable, puisque cela permet une transition moins brutale entre l'emploi et la retraite, et correspond aux aspirations d'un certain nombre de salariés.

5. Incitations fiscales, épargne et fonds de pension

Aux Etats-Unis le développement des fonds de pension est historiquement important. Il existe toutefois aussi une retraite publique (*Social Security*) qui fournit un taux de remplacement relativement élevé pour les salaires faibles, mais fortement dégressif. En 2023, sur les 1 115 premiers dollars de revenus d'activité, vous avez un taux de remplacement de 90 %. Le taux baisse à 32 % jusqu'à 6 000 dollars, puis 15 % au-delà. Ainsi, pour un salaire de 3000 dollars, le taux de remplacement est de 54 %, ce qui n'est pas négligeable : 3 000 dollars est certes bien en-dessous du salaire médian aux Etats-Unis, mais c'est nettement au-dessus du salaire minimum pour un travailleur à temps plein.

Pour compenser le taux de remplacement relativement limité pour les salaires moyens et élevés, des fonds de pension sont mobilisés : on observe un glissement progressif des fonds à prestations définies (l'employeur s'engage à verser au salarié une rente d'un montant défini, et le salarié provisionne le fonds), vers les fonds à cotisations définies (l'employeur subventionne l'épargne, selon un montant fixé *a priori*). Cette évolution traduit un transfert du risque financier vers le salarié, et des sorties plus souvent en capital qu'en rente.

En France il n'existe pas vraiment de fonds de pension, peut-être du fait de l'échec de l'expérience des retraites ouvrières et paysannes créées au début du 20^e siècle par capitalisation. Le taux de remplacement du système par répartition est également plutôt élevé, ce qui limite l'attrait de fonds de pension. Toutefois le marché de l'épargne individuelle longue passant par l'assurance-vie est très développé. Il bénéficie également de très fortes incitations fiscales, et se caractérise par sa souplesse : il est aisément mobilisable pour compléter sa retraite, organiser sa succession, ou faire face à un imprévu. Il est possible d'investir dans des actifs risqués (en unités de compte) ou peu risqués (en euros), au choix du souscripteur.

Incitations fiscales, épargne et fonds de pension (3)

- Un poids très comparable du patrimoine détenu :

- Par les ménages américains sous forme de droits sur les fonds de pension
- Par les ménages français sous forme d'assurance-vie

Structure du patrimoine des ménages en 2020

En années de revenu disponible brut	États-Unis	France
Patrimoine total	7,77	8,76
Patrimoine non financier	2,92	5,94
Dont logements (bâti)	1,35	2,65
Dont terrains	1,21	3,01
Actifs financiers	5,80	3,99
Dont numéraire et dépôts	0,75	1,17
Dont titres de dette et crédits	0,29	0,03
Dont actions et parts de fonds d'investissement	2,92	1,08
Dont assurances-vie et rentes	0,30	1,38
Dont droits à pension	1,46	0,00
Dettes financières	0,95	1,18

Source : Comptes nationaux de patrimoine - BEA (Bureau of Economic Analysis), Insee

Le patrimoine des ménages en France et aux Etats-Unis correspond dans les deux cas à environ 8 à 9 années de revenu disponible brut (figure ci-dessus). Les droits à pension aux Etats-Unis représentent presque 1,5 année de revenu disponible brut, tandis qu'en France, l'assurance-vie équivaut à 1,4

année de revenu disponible brut, ce qui corrobore l'idée selon laquelle l'assurance-vie est en quelque sorte un substitut aux fonds de pension pour les Français. La différence entre les États-Unis et la France réside alors dans le fait qu'ils obéissent à une logique individuelle (en France) et non collective (comme aux États-Unis).

Questions avec la salle :

Un intervenant demande si la notion de durée validée intervient dans le calcul pour le système de retraite américain.

Courtney Coile précise que le calcul est toujours réalisé sur la base des « meilleures » 35 années. Si la personne a travaillé moins de 35 ans, sa retraite est forcément calculée sur une base moindre.

Un intervenant s'interroge sur l'espérance de vie qui semble plus faible aux États-Unis qu'en France : cela soulève-t-il des questions dans le débat public ?

Courtney Coile fait référence à l'intervention de Beth Truesdale. Aux États-Unis comme ailleurs dans le monde, l'attention est davantage portée aujourd'hui sur les inégalités d'espérance de vie. Un projet de recherche de la National Academy of Sciences portait précisément sur ce point : si l'on compare par exemple la génération née en 1930 et celle née en 1970, une large partie des gains d'espérance de vie bénéficie à la moitié de la population disposant des revenus au-dessus du revenu médian. La moitié de la population touchant des revenus inférieurs au revenu médian n'a bénéficié d'aucun gain d'espérance de vie. De telles inégalités nécessitent d'être corrigées via une réforme de système de protection sociale aux États-Unis.

Un intervenant revient sur la question du Trust Fund. Faut-il s'attendre à des réformes importantes aux États-Unis dans les années qui viennent autour du système de Sécurité sociale et / ou autour du marché du travail ?

Courtney Coile reconnaît que la dette devient un problème majeur aux États-Unis. Il sera sans doute nécessaire d'augmenter les impôts dans le futur.