

# **Participation des travailleuses et travailleurs âgés**

## **Rapport de synthèse**

**Propositions de mesures : domaines des assurances sociales, de la santé au travail, des aptitudes sur le marché du travail**

**Novembre 2005**

**Groupe directeur mixte DFE/DFI  
"Participation des travailleurs âgés"**

## Sommaire

<b>Résumé opérationnel .....</b>	<b>3</b>
<b>1 Introduction.....</b>	<b>6</b>
1.1 Mandat.....	6
1.2 Organisation des travaux.....	6
1.3 Structure du rapport de synthèse .....	7
<b>2 Justification de la nécessité d'agir .....</b>	<b>9</b>
2.1 Croissance économique .....	10
2.2 Financement des assurances sociales .....	11
2.3 Importance de la situation de l'économie et du marché du travail .....	12
<b>3 Approches de la politique.....</b>	<b>14</b>
3.1 Eléments fondamentaux.....	14
3.2 Tour d'horizon des orientations.....	14
3.2.1 Adaptations légales des assurances sociales .....	15
3.2.2 Conserver un marché du travail en bon état de marche .....	16
3.2.3 Formation, perfectionnement professionnel.....	16
3.2.4 Conditions de travail et santé.....	18
<b>4 Les mesures proposées.....</b>	<b>19</b>
4.1 Neutralité d'incitation dans le domaine des assurances sociales .....	19
4.1.1 Assouplissement de l'organisation du travail pour les plus âgés .....	19
4.1.2 Amélioration de la situation du travailleur en cas de perte d'emploi .....	21
4.1.3 Incitations financières à la poursuite du travail au-delà de l'âge de la retraite .....	23
4.2 Adaptations lors de l'application de l'assurance-chômage.....	25
4.2.1 Amélioration des mesures relatives au marché du travail existantes.....	25
4.2.2 Santé .....	26
4.2.3 Validation des acquis.....	27
4.2.4 Placement.....	27
4.2.5 Politique d'entreprise .....	27
4.2.6 Pouvoirs publics / institutions.....	28
4.3 Conditions de travail et santé .....	28
4.3.1 Relation entre la santé et la capacité de travail .....	28
4.3.2 Le vieillissement face à l'évolution du monde du travail.....	29
4.3.3 Champs d'action .....	30
4.3.4 Orientations pour la politique de la Confédération .....	31
<b>5 Propositions non retenues .....</b>	<b>33</b>
5.1 Nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse.....	33
5.2 Compensation des primes de risque pour les travailleurs âgés dans le 2 <sup>e</sup> pilier .....	35
5.3 Subvention des cotisations patronales de prévoyance professionnelle .....	37
5.4 Mesures de protection en faveur des travailleurs âgés.....	37
<b>6 Propositions.....</b>	<b>37</b>
<b>7 Annexe.....</b>	<b>38</b>
7.1 Membres du groupe directeur.....	38
7.2 Membres des groupes de travail.....	38
7.3 Mandats des groupes de travail.....	39
7.3.1 Groupe de travail "Conditions de travail et santé".....	39
7.3.2 Groupe de travail "Assurances sociales" .....	39
7.3.3 Groupe de travail "Aptitudes sur le marché du travail".....	39
7.4 Champs d'action et nécessité de mesures dans le domaine des conditions de travail et de la santé ...	41

## Résumé

Compte tenu du vieillissement démographique, la participation des travailleurs<sup>1</sup> âgés au marché du travail est de plus en plus importante, y compris dans notre pays. Le présent rapport a pour but de servir de base de réflexion au Conseil fédéral, afin qu'il décide des mesures à prendre ainsi que de la nécessité de lancer un programme de législation permettant de supprimer les discriminations envers les travailleurs âgés sur le marché du travail et de promouvoir leur activité lucrative. Le rapport examine une vaste gamme de dispositions et propose un train de mesures en faveur de la participation des travailleurs âgés au marché du travail.

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie (DFE) ont engagé ensemble un groupe directeur dont le mandat est d'élaborer des mesures concrètes dans les domaines des assurances sociales, de la santé du travail et des aptitudes sur le marché du travail. Le groupe directeur a constitué à son tour trois groupes de travail qui ont rédigé des propositions de réforme selon différents points de vue sur les thèmes suivants :

- éviter les incitations à un retrait anticipé de la vie active induites par les assurances sociales;
- améliorer les conditions sanitaires qui favorisent la capacité de travail et la motivation au travail;
- améliorer la réintégration des demandeurs d'emploi les plus âgés.

Les travaux se sont déroulés au cours des 12 derniers mois et ont été approuvés par le groupe directeur le 19 août 2005.

Dans ce contexte, le présent rapport se limite à traiter les questions d'ordre économique. Cependant, même ce point de vue restreint nécessite une réflexion pluridisciplinaire, qui fasse intervenir différents secteurs politiques tels que le marché du travail, l'éducation, les assurances sociales et la santé. La nécessité d'élaborer des propositions qui puissent être appliquées à court terme constitue une contrainte. Cela exclut toute idée visionnaire et toute réorientation politique fondamentale. Etant donné que le système suisse de prévoyance-vieillesse et de politique du marché du travail s'est révélé solide, y compris face aux bouleversements démographiques, il est judicieux de continuer à le développer.

Dans ce contexte, quatre orientations se dessinent au premier plan, que l'on peut définir par les thèmes d'assurances sociales, de marché du travail, d'éducation ainsi que de conditions de travail et de santé.

- Le système suisse des assurances sociales a été mis en place lors d'une phase de forte croissance démographique et économique. De nos jours, les incitations à poursuivre une participation au marché du travail se révèlent être plutôt négatives pour les travailleurs âgés. C'est ici que des corrections s'imposent.
- Afin de pouvoir mettre en place une meilleure motivation à la participation au marché du travail, il est indispensable que ce dernier soit souple et en bon état de marche.
- Les meilleures politiques ont peu d'effet lorsque les conditions de santé des travailleurs âgés ne sont pas remplies. Avec l'évolution de la pyramide des âges dans la population active, les aspects tels que la santé et les conditions de travail gagnent en importance.
- Le passage d'une économie orientée vers le travail manuel et l'industrie à une économie basée sur le savoir ne nécessite pas seulement une bonne formation de base mais également la capacité du travailleur de rester dans la course alors que le savoir

---

<sup>1</sup> NdT: dans le présent rapport, il va de soi que le masculin pluriel des noms de personnes désigne autant les femmes que les hommes.

acquis devient rapidement obsolète. Etant donné que les questions d'éducation et de formation continue sont traitées par les dispositions 14 et 15 du train de mesure du Conseil fédéral en faveur de la croissance, elles n'interviennent dans le présent rapport que dans la mesure où elles influencent directement les domaines politiques évoqués.

### **Obtenir une neutralité des incitations dans la législation sociale**

Les corrections doivent porter avant tout sur les incitations au retrait anticipé de la vie active générées par le système social. Avec la normalisation des taux de rendement sur les marchés des capitaux, les cas d'incitation prononcée à l'abandon du marché du travail ont beaucoup diminué, mais sur le fond, le problème demeure. Aujourd'hui encore, il reste des lacunes en termes de neutralité d'incitation dans les oeuvres sociales. A titre d'exemple, du point de vue économique, il est absurde que l'intérêt financier d'un actif soit de renoncer totalement à son activité lucrative plutôt que de réduire sa charge de travail.

#### *Orientations en matière de politique économique*

Conformément au mandat confié aux groupes de travail, le présent rapport propose des mesures réalisables à court terme et susceptibles d'être appliquées dans le cadre d'une proposition globale (voir paragraphe 4.1).

En plus des mesures proposées par le groupe de travail, il est nécessaire de signaler d'autres projets de réforme dans le domaine social : les approches correspondantes doivent être examinées et, le cas échéant, faire l'objet d'un suivi.

→ L'assurance-invalidité nécessite d'importantes corrections. Etant donné que les travaux correspondants ont démarré avec la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, le présent rapport ne contient pas de propositions à ce sujet.

→ D'autres projets de réforme sont en cours dans le domaine du 2<sup>e</sup> pilier. Ils portent sur une réorganisation de la surveillance et de la haute surveillance.

→ Une nouvelle révision de l'AVS sera bientôt nécessaire.

### **Conserver un marché du travail en bon état de marche**

Afin qu'à l'avenir la mutation de la pyramide des âges de la population active favorise les travailleurs âgés, il est nécessaire de disposer d'un développement économique satisfaisant et d'un marché du travail qui fonctionne bien. En ce qui concerne le développement économique, nous vous renvoyons à d'autres points du train de mesures en faveur de la croissance, dont l'application devrait également favoriser la participation des travailleurs âgés. Pour ce qui est du marché du travail, la Suisse bénéficie d'une bonne position. Le travailleur est doté d'une large protection sans que la réglementation soit prohibitive. Par contre, à l'avenir, le service de placement devra de plus en plus tenir compte du vieillissement de la population active.

#### *Orientations en matière de politique économique*

A l'avenir, le vieillissement de la population active devra de plus en plus être pris en compte. Le service de placement et les mesures relatives au marché du travail devront être adaptés aux nouvelles conditions.

Dans ce contexte, il convient de garder en mémoire l'orientation de base de la politique du marché du travail.

→ La politique se doit d'assurer en tout temps la flexibilité et notamment la faible réglementation du marché du travail.

### **Conditions de travail et santé**

Les chances des travailleurs âgés sur le marché du travail augmentent avec leur capacité de travail et leur volonté de performance, deux facteurs qui dépendent beaucoup de leur état de

santé. Le processus de vieillissement et l'évolution des performances qui en découle, est très différent d'une personne à l'autre et, en général, les différences de performance entre les personnes d'un même groupe d'âge sont plus importantes qu'entre des personnes de groupes d'âge différents.

La capacité de travail, le bien-être au travail et la durée de la vie active sont le résultat d'un long processus, marqué à la fois par la société, l'entreprise et les circonstances individuelles. Afin d'éviter un recul prématuré des capacités physiques et intellectuelles, qui dépend autant des conditions et exigences de travail que des facteurs individuels, et de conserver les ressources liées aux personnes jusqu'à un âge mûr, il est nécessaire de tenir systématiquement compte du maintien de la capacité de travail et de l'adaptation des exigences de travail dans toutes les phases de la vie active.

En raison de la diversité des facteurs auxquels la capacité de travail est soumise, de nombreux acteurs sont amenés à agir. Par conséquent, les défis démographiques et sociaux doivent être relevés au moyen d'une vaste stratégie interinstitutionnelle réalisée en commun. Le rôle de l'Etat est ici déterminé avant tout par les importants effets externes générés par le comportement en matière de santé et de conditions de travail sur les œuvres sociales. De plus, l'Etat a des obligations claires en termes d'éducation, de formation et de diffusion de savoir.

#### *Orientations en matière de politique économique*

Le présent rapport propose des mesures ciblées pour promouvoir la santé et les conditions de travail des travailleurs âgés. Les principaux éléments sont les suivants :

- prise de conscience individuelle de la responsabilité de sa propre santé et capacité de travail à l'âge mûr;
- discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans l'opinion publique;
- discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans les entreprises;
- gestion de l'âge et aménagement du travail dans les entreprises (*Best practice*).

#### **Mesures**

- Le DFI et le DFE élaborent ensemble une proposition pour une procédure de consultation portant sur la neutralité d'incitation dans le domaine des œuvres sociales.
- Le DFE axe davantage les services de placement et les mesures relatives au marché du travail sur les besoins des travailleurs âgés.
- Le DFE élabore conjointement avec les autres départements, les entreprises et les partenaires sociaux une campagne d'information destinée à influencer positivement les conditions de travail et la santé des travailleurs âgés (sensibilisation, élimination des faux préjugés, *Best practice*).

## 1 Introduction

### 1.1 Mandat

#### 1.1.1 Dans la note de discussion sur le train de mesures pour la politique de croissance datée du 18 février 2004, le Conseil fédéral a formulé le mandat suivant :

Mesure 12 : train de mesures en faveur de la participation au marché du travail des travailleurs les plus âgés conformément à la 12<sup>e</sup> révision de l'AVS et à la 2<sup>e</sup> révision de la LPP.

- ⇒ Préparation d'une adaptation de l'âge légal de la retraite à l'évolution démographique avec possibilités d'assouplissement, examen d'une réduction des bonifications de vieillesse pour les assurés les plus âgés et examen de mesures ultérieures.
- ⇒ Rapport 2005 du Conseil fédéral

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) a été chargé de la responsabilité de la mesure 12. Le mandat de l'arrêté du Conseil fédéral (ACF) du 18 février 2004 exige tout d'abord une certaine adaptation aux événements politiques récents; notamment à la question de l'âge de référence statutaire après le rejet de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS. Cependant les mesures de promotion de la participation au marché du travail restent d'actualité. Le passage d'une population active croissante à un état de stagnation voire de recul constitue un processus à long terme qui nécessite différents ajustements des activités de l'Etat.

Concrètement, les points essentiels étaient les suivants:

- éviter les incitations à un retrait anticipé de la vie active de la part des assurances sociales;
- améliorer les conditions sanitaires qui favorisent la capacité de travail et la motivation au travail;
- améliorer la réintégration des demandeurs d'emploi les plus âgés.

Conformément aux analyses de l'OCDE, le terme de "travailleurs âgés" désigne les actifs de plus de 50 ans.

### 1.2 Organisation des travaux

Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie (DFE) ont engagé ensemble un groupe directeur dont le mandat est d'élaborer des mesures concrètes dans les domaines des assurances sociales, de la santé du travail et des aptitudes sur le marché du travail. Le rôle du groupe directeur était d'approuver les mandats des groupes de travail, de prendre les décisions fondamentales et de contrôler les travaux. La liste des personnes qui composent le groupe directeur et les groupes de travail figure en annexe.

Les travaux du groupe directeur ont débuté en octobre 2004. Il a constitué à son tour trois groupes de travail qui ont rédigé des propositions de réforme selon différents points de vue sur les thèmes suivants :

- assurances sociales;
- aptitudes sur le marché du travail;
- conditions de travail et santé.

Les groupes avaient pour contrainte de préparer des propositions pouvant facilement être appliquées et mises en œuvre. C'est la raison pour laquelle il n'était pas de leur ressort d'évaluer des réorientations fondamentales dans les domaines politiques correspondants. La liste des membres des groupes de travail figure en annexe.

Pour compléter, deux études brèves ont été commandées :

- "Restructuration d'entreprise et prévoyance professionnelle" (mandat externe : auteur Swissscanto);
- "Exonération de l'obligation de cotisation AVS sur les revenus des retraités : conséquences sur le marché du travail" (auteur seco).

Les deux études sont publiées conjointement avec les rapports des groupes de travail.

Le 19 août 2005, le groupe directeur a approuvé les rapports des groupes de travail et le plan de la présente synthèse.

### **1.3 Structure du rapport de synthèse**

Dans le 2<sup>e</sup> chapitre, nous montrerons que la Suisse figure parmi les pionniers mondiaux en termes de participation de travailleurs âgés mais qu'il reste malgré tout un besoin d'agir pour trois raisons :

- le taux de participation des travailleurs âgés subit un processus d'érosion, même en Suisse. Tandis que d'autres pays sont en train de faire remonter les taux de participation des travailleurs âgés, en Suisse c'est la menace d'un repli qui se profile, avec les conséquences qui en découlent pour la croissance économique.
- compte tenu du vieillissement démographique, il est indispensable d'assurer le financement des œuvres sociales. La participation des travailleurs âgés ne suffit pas, à elle seule, à garantir ce dernier point mais elle y contribue grandement.
- malgré la situation actuelle (défavorable) de l'économie et du marché, il est nécessaire d'entreprendre aujourd'hui les réformes qui s'imposent afin que l'économie soit équipée pour faire face aux futures évolutions démographiques.

Dans le 3<sup>e</sup> chapitre nous décrivons avec précision les approches de nos propositions. Nous soutiendrons que le système actuel de prévoyance-vieillesse et d'assurance-chômage est fondamentalement approprié pour faire face à l'évolution démographique. Même si certaines réformes structurelles s'imposent, le groupe directeur DFE/DFI estime qu'il n'est pas nécessaire d'entamer une transformation radicale.

Par contre, nous montrerons que seule une action coordonnée dans différents domaines politiques permettra de réussir la transition vers une population vieillissante.

Chapitre 4.1 : actuellement, les incitations prévues par le droit des assurances sociales sont conçues de telle sorte que, pour les individus concernés, il n'y a pas plus d'inconvénients à quitter totalement la vie active qu'à réduire leur activité. D'autre part, il est à prévoir qu'un nombre croissant de travailleurs aura du mal à maintenir une activité à temps complet jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. L'objectif est de permettre aux travailleurs de décider, sans incitations, s'ils veulent travailler entre 55 et 70 ans. L'activité à temps partiel des plus âgés ou bien la possibilité d'autres formes d'assouplissement des conditions de travail doivent donc gagner en importance, y compris du point de vue économique. Les assurances sociales doivent prendre en compte ces circonstances et la loi sur le personnel de la Confédération et l'assurance-chômage sont également sollicités.

Nous abordons trois approches :

- facilitation d'une organisation plus souple du travail pour les plus âgés;
- amélioration de la situation du travailleur en cas de perte d'emploi;
- incitations financières à la poursuite du travail au-delà de l'âge de la retraite.

Chapitre 4.2 : dans le domaine du service de placement et de la politique active du marché du travail, toute une série de mesures peuvent être mises en œuvre par le seco sans modifier de loi ou de règlement, après consultation, le cas échéant, de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. C'est dans le domaine du service de placement que l'évolution de la pyramide des âges aura les conséquences les plus nettes. Or c'est l'une des tâches permanentes du seco que d'adapter le service de placement à une réalité changeante. Les efforts d'évaluation considérables engagés par le seco dans le domaine du service de placement et des mesures relatives au marché du travail (MMT) vont également dans ce sens; cependant les principales orientations doivent être présentées brièvement.

Chapitre 4.3 : dans le domaine des conditions de travail et de la santé nous proposons des mesures ciblées en faveur des travailleurs âgés. Nous avons imaginé une campagne d'information destinée à éliminer les idées fausses et les discriminations du fait de l'âge. La campagne doit s'adresser directement aux travailleurs âgés et les informer sur le modèle de compétence de l'évolution des performances en raison de l'âge. Devront participer à la campagne les autorités, les associations professionnelles, les organisations actives dans le secteur "travail et santé", les formateurs d'adultes ainsi que le public au sens large. La campagne doit se baser sur la réglementation légale actuelle et être mise à jour pendant toute la durée du programme.

Dans le chapitre 5 nous examinerons les propositions qui jouent un certain rôle dans le débat public mais n'ont pas pu être retenues par le groupe directeur DFE/DFI.

Chapitre 6 : contient les propositions concrètes.

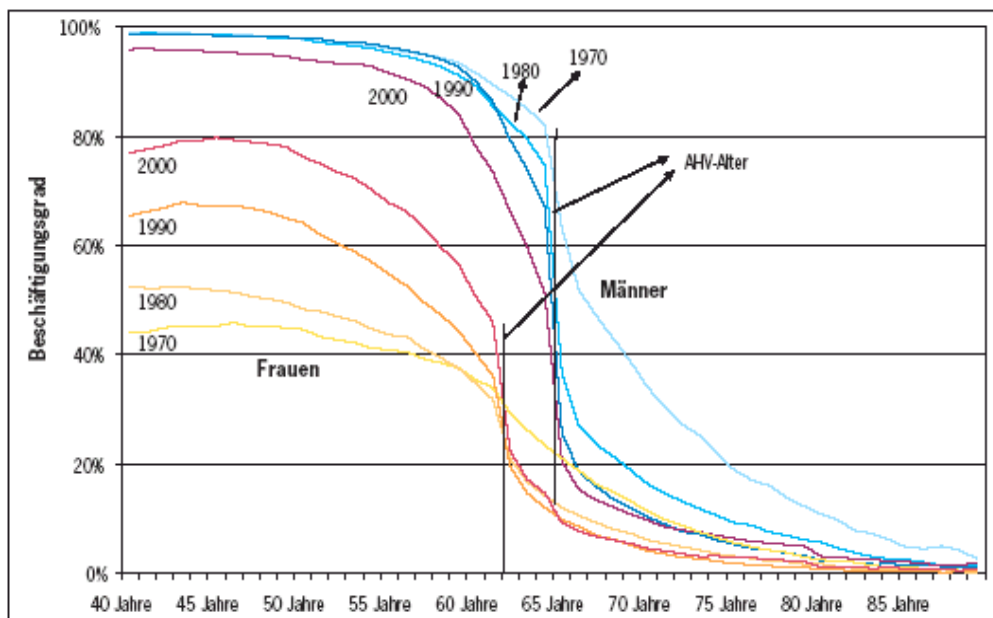


## 2 Justification de la nécessité d'agir

D'après le classement effectué par l'OCDE, la Suisse occupe une très bonne place en termes de participation des travailleurs âgés au marché du travail. En Suisse, le taux d'activité des travailleurs âgés de 50 à 64 ans atteignait 72,5% en 2001, largement au-dessus de la moyenne de l'OCDE qui se situe à 57,7%. Par rapport aux pays voisins, le taux de participation de la Suisse dépasse de 17 points de pourcentage celui de l'Allemagne, de 32 points celui de l'Italie et de 15 points celui de la France. A l'âge de la retraite, 18,9% des suisses âgés de 65 à 69 ans travaillent toujours alors que la moyenne de l'OCDE se situe à 16,4%.<sup>2</sup>

Alors pourquoi faut-il tout de même agir en faveur de la participation au marché du travail des travailleurs âgés? Au cours des années nonante, de nombreuses entreprises obligées de procéder à des restructurations conjoncturelles ont privilégié les retraites anticipées accompagnées d'indemnités de licenciement. Par la suite, les travailleurs ont beaucoup apprécié la qualité de vie résultant d'une retraite anticipée, ce qui a fait grimper la demande de ce type de retraite. Ainsi, jusqu'à 60 ans le taux d'activité des hommes reste élevé, mais ensuite il diminue fortement au cours des cinq années précédant l'âge légal de la retraite AVS (voir *Graphique 1*). La tendance à une baisse de la participation des hommes s'est accentuée entre 1970 et 2000. Pour les femmes, le taux d'activité est plus faible mais il n'a pas cessé de progresser au cours des dernières décennies. Entre 1970 et 2000 l'activité professionnelle des femmes âgées de 40 à 61 ans a connu une forte progression, alors qu'elle recule après 62 ans.

**Graphique 1 : Taux d'activité des hommes (bleu) et des femmes (rouge-jaune) en fonction de l'âge, 1970-2000**



Source : Alter und Generationen, das Leben in der Schweiz ab 50 Jahren, Volkszählung 2000

Ces évolutions indiquent une érosion croissante de l'activité lucrative des travailleurs âgés. Il faut ajouter à cela le changement démographique. Les prévisions à long terme de l'évolution de la population de l'Office fédéral de la statistique (OFS) tablent sur une légère diminution

<sup>2</sup> OCDE, Vieillesse et politiques de l'emploi (Ageing and Employment Policies), Suisse, Paris, 2003, p. 33.

de la population suisse d'ici à 2050.<sup>3</sup> Ces prévisions s'appuient sur des hypothèses concernant l'évolution de la mortalité, de la fertilité et de la migration. Le scénario de référence pour la Suisse, appelé "scénario tendance", prévoit une hausse du taux de natalité de 1,42 en 2000 à 1,6 en 2050. Simultanément, l'espérance de vie des hommes progresse de 4,9 ans et celle des femmes de 4,3 ans. Pour ce qui est de la migration, l'hypothèse communément admise est qu'elle devrait fortement diminuer et peu influencer l'évolution de la population.

En plus d'une légère diminution de la population, le scénario Tendance prévoit des évolutions décisives de la structure d'âge. A l'avenir, la part des moins de 15 ans va diminuer tandis que celle des plus de 65 ans va augmenter. En 2000, la proportion des plus de 65 ans atteignait un pourcentage de 15% qui devrait grimper à 24% en 2050. Le vieillissement de la population accroît inévitablement le rapport de dépendance des personnes âgées et la pression sur la population active. D'après le scénario Tendance, le pourcentage de retraités par rapport à la population en âge de travailler (rapport de dépendance des personnes âgées), devrait passer de 25% en 2000 à 36% en 2025 et atteindre 43% en 2050.

Avec une faible fertilité et une population vieillissante, le nombre d'actifs recule également. Les trois scénarios de l'Office fédéral de la statistique (Scénario Tendance, Dynamique positive, Dynamique négative) prévoient une baisse du taux d'activité global en 2050, y compris en équivalents plein temps, bien que le taux d'activité des 15 à 64 ans grimpe encore jusqu'à 2030 environ.

Afin de pronostiquer la croissance de la population active, l'OCDE s'est appuyée sur l'enquête suisse sur la population active (ESPA) et sur le scénario Tendance pour retenir trois évaluations possibles.<sup>4</sup> Les trois scénarios reposent sur des hypothèses différentes en termes de taux d'activité. Selon les scénarios, le taux d'activité des plus de 50 ans correspond soit au taux moyen observé dans les pays de l'OCDE, soit au taux maximum, soit au niveau atteint en 2000. L'estimation de l'OCDE montre que la croissance de la population active devrait s'inverser soit en 2030 (scénario "maximum"), soit en 2010 (scénario "moyen"), soit encore plus tôt dans le cas où le taux d'occupation resterait constant.

Bien qu'au niveau international la Suisse bénéficie d'une position plus favorable que celle de certains pays voisins, le fait est qu'en raison de l'évolution démographique, le nombre d'actifs va baisser, en termes absolus et relatifs. La migration ne peut pas inverser cette tendance puisque tous les autres états européens sont confrontés au même problème. Simultanément, le nombre de retraités va augmenter. C'est la raison pour laquelle la tendance à la retraite anticipée est une charge supplémentaire pour une structure d'âge déjà défavorable.

La croissance économique et la résolution des problèmes de financement des œuvres sociales sont donc d'une importance capitale pour le futur bien-être matériel en Suisse.

## 2.1 Croissance économique

Dans les années nonante, la croissance moyenne du PIB réel par habitant a dépassé 2% par an dans plusieurs pays européens (Luxembourg, Norvège, Danemark, Pays-Bas) ainsi qu'aux Etats-Unis. En revanche la Suisse a été le seul pays de l'OCDE qui n'a pas réussi à augmenter son PIB réel par habitant pendant toute la décennie.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> OFS, Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse 2000-2060, série complète de scénarios, Neuchâtel, 2002.

<sup>4</sup> Un scénario „constant“ suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe restent constants au niveau atteint en 2000. Un scénario „moyen“ suppose que les taux d'activité des plus de 50 ans convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux moyens observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite (les taux des moins de 50 ans restent inchangés). Le scénario „maximum“ suppose que les taux d'activité par groupe d'âge quinquennal et sexe convergent progressivement pour rejoindre en 2030 les taux maximum observés dans les pays de l'OCDE en 2000 et restent constants ensuite.

<sup>5</sup> Département fédéral de l'économie, Grundlagen der Wirtschaftspolitik NR. 3D, Der Wachstumsbericht, Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, 2002.

En définitive, la prospérité matérielle d'une économie dépend du volume de biens et de services pouvant être produits. Pour alimenter la croissance économique, deux options sont possibles : l'augmentation des heures de travail et/ou l'augmentation de la production par heure de travail (productivité du travail). Plus un travailleur âgé reste longtemps sur le marché du travail, que ce soit jusqu'à l'âge officiel de la retraite ou même au-delà, plus le nombre d'heures de travail est élevé. De plus, l'économie concernée conserve un précieux savoir-faire, notamment l'expérience du travailleur âgé.

Tandis que les pays où la participation des travailleurs âgés est faible bénéficient d'une chance réelle de donner une impulsion à leur croissance économique en augmentant les taux d'activité, en Suisse c'est le maintien de la participation qui occupe le devant de la scène. Il serait possible de demander un effort supplémentaire à certaines catégories de travailleurs ciblées, par exemple en augmentant les activités à mi-temps pour les femmes, mais dans l'ensemble l'effet ne se ferait pratiquement pas sentir. Au contraire, le taux de participation menace de baisser, ce qui ne ferait que freiner encore davantage une croissance déjà faible<sup>6</sup>.

## 2.2 Financement des assurances sociales

D'où viennent les besoins financiers supplémentaires de l'AVS et des prestations complémentaires (PC) de l'AVS? Cette question a fait l'objet d'une étude de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).<sup>7</sup> L'horizon choisi était l'année 2040. A ce moment-là, les personnes nées dans les années soixante auront dépassé l'âge de la retraite tandis que celles nées après la chute de la natalité due à l'introduction de la pilule atteindront l'âge de la retraite. L'objectif de l'étude était aussi d'examiner l'influence de facteurs extérieurs sur le besoin de financement de l'AVS : évolution du salaire réel, démographie (fertilité, mortalité, migration) et décisions politiques comme l'âge réglementaire de la retraite, les possibilités de retraite anticipée, le mécanisme d'adaptation des rentes et le niveau des rentes.

Le scénario de base utilisé se fonde sur plusieurs hypothèses. Premièrement, on table sur une croissance du salaire réel de 1% par an et deuxièmement, l'évolution démographique correspond au scénario Tendances de l'Office fédéral des statistiques. Pour ce qui est des paramètres politiques, on part du principe que l'âge réglementaire de la retraite sera fixé à 65 ans pour les femmes et les hommes à partir de 2009. Une rente de vieillesse anticipée sera possible à partir de 62 ans mais elle subira des réductions.

Si l'on considère l'évolution ultérieure des besoins de financement, d'après cette étude les dépenses passent de 30 523 millions de francs en 2001 à 63 894 millions de francs en 2040. Cette augmentation de 33 milliards de francs correspond au besoin supplémentaire absolu. La progression des recettes dans le cadre de la croissance économique générale couvre environ 12 milliards de francs. Reste un besoin supplémentaire de 21 milliards de francs par rapport à la croissance économique.

### Tableau 1 : Besoins de financement de l'AVS et des PC à l'AVS, 2001-2040<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Une retraite anticipée généralement de 1 an devrait entraîner une perte de croissance d'un ordre de grandeur de 2 points de pourcentage.

<sup>7</sup> Office fédéral des assurances sociales, Rapport dans le cadre du programme de recherche interdépartemental sur l'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse, Besoins de financement de l'AVS (PC comprises), Rapport de recherche n° 10/03, Kurt Schluemp, 2003.

<sup>8</sup> Le tableau indique qu'en 2001 par exemple, il fallait dépenser l'équivalent de 10,9 points de TVA ou 7,2% de la création de valeur globale de l'économie (PIB) pour financer les prestations de l'AVS.

An-née	en points de TVA	en % du PIB
2001	10.9	7.2
2005	10.8	7.1
2010	12.0	7.8
2015	13.0	8.5
2020	13.8	9.1
2025	14.9	9.8
2030	16.2	10.6
2035	16.8	11.0
2040	16.5	10.8

Source : Office fédéral des assurances sociales

L'observation des effets des différents paramètres sur les besoins de financement a permis de constater qu'ils étaient particulièrement sensibles à l'évolution du salaire réel. Une différence de la croissance annuelle du salaire réel de 0,5% entraîne une modification des besoins de l'ordre d'1 point de TVA. Une évolution économique favorable freine considérablement les besoins financiers grâce à l'indice mixte.

L'évolution démographique dépend essentiellement de la fertilité, de la mortalité et de la migration. Une modification du nombre d'enfants par femme ne se répercute sur les cotisations que 20 ans plus tard, lorsque les enfants entrent dans la vie active, et les conséquences pour les prestations interviennent encore beaucoup plus tard. Les effets d'une modification de la mortalité ne sont pas non plus immédiats mais se manifestent au bout d'un certain temps. Mais lorsque l'espérance de vie s'allonge, les prestations sont soumises à une très forte pression. Or la fertilité et la mortalité restent des paramètres sur lesquels il est impossible d'agir à court terme.

C'est plutôt la migration qui peut être influencée par des mesures politiques. Une augmentation de la migration a des effets rapides sur les cotisations, notamment si les personnes exerçant une activité lucrative sont des étrangers immédiatement soumis à l'obligation de cotiser. L'effet sur les prestations est toutefois plus lent, les étrangers devant d'abord constituer leur droit à des prestations. Mais à long terme, cet avantage de la migration s'annule partiellement étant donné que les étrangers vieillissent à leur tour et bénéficient un jour ou l'autre des prestations de la prévoyance-vieillesse ou des services de santé.

Mais une influence directe peut être exercée sur les paramètres politiques comme par exemple l'âge statutaire de la retraite, le niveau des rentes, le montant des cotisations AVS ou bien l'âge d'entrée dans la vie active. Ces questions ne sont pas l'objet du présent rapport. Nous vous renvoyons aux travaux en cours sur la réforme de la prévoyance-vieillesse.

Les propositions de relèvement de la participation des travailleurs âgés peuvent apporter une contribution importante à la résolution du financement des assurances sociales. Une érosion accélérée des taux de participation des travailleurs âgés pourrait considérablement aggraver la problématique de financement. Si nous parvenons à concevoir des incitations qui motivent les travailleurs âgés à rester plus longtemps dans la vie active, ce sera un apport essentiel pour le financement des œuvres sociales.

### 2.3 Importance de la situation de l'économie et du marché du travail

Compte tenu du fait qu'actuellement le chômage des jeunes est élevé en Suisse, la question fondamentale qui se pose est de savoir pourquoi garder des travailleurs âgés sur le marché du travail alors qu'il y a suffisamment de jeunes qui cherchent du travail. Au cours des années nonante, les retraites anticipées ont souvent été justifiées par la nécessité de "faire place" aux jeunes.

Or, d'après une analyse de l'OCDE, aucun pays n'a réussi à lutter contre le chômage des jeunes avec des mesures de ce genre.

Les expériences montrent même qu'il existe une corrélation positive : plus il y a d'individus actifs sur le marché, plus le potentiel de croissance est important et plus les opportunités d'emploi augmentent. Par conséquent, une participation plus importante des travailleurs âgés n'a aucune influence négative sur le chômage des jeunes.

De plus, dans une population vieillissante les jeunes bien qualifiés sont de plus en plus rares. Cela signifie qu'il sera plus difficile de trouver des travailleurs jeunes que des plus âgés. Par conséquent, le travail d'un plus jeune devrait devenir plus cher par rapport à celui d'un travailleur âgé doté des mêmes qualifications.

Un autre contre-argument affirme que le marché du travail est très défavorable aux travailleurs âgés et que les efforts pour relever leur participation sont de toutes façons voués à l'échec. Nous ne contestons pas le fait que, de nos jours, la situation du marché du travail soit très difficile pour les travailleurs âgés. Cependant le bouleversement de la structure d'âge de la population active déjà évoqué précédemment devrait favoriser de plus en plus l'emploi des travailleurs âgés.

### **3 Approches de la politique**

#### **3.1 Eléments fondamentaux**

Si, malgré le vieillissement de la population, un pourcentage croissant d'individus choisit librement la retraite anticipée, c'est tout d'abord une bonne nouvelle puisque cela révèle une richesse croissante de la société. Mais la hausse du "coefficient de dépendance" qui en découle signifie une charge croissante par période et par active ou actif. Cependant, en termes d'efficacité économique globale ou de prospérité, la hausse des charges par habitant ne représente pas une "hausse des coûts" mais des "versements de transfert" de la population active au bénéfice des plus jeunes et des plus âgés. Par conséquent, dans un premier temps la prospérité globale actuelle reste inchangée. De plus, il convient de remarquer que le coefficient de dépendance n'entraîne d'inconvénients que pour les personnes âgées puisque les montants correspondants sont exclusivement consacrés à la consommation. Par contre, du côté des enfants et des jeunes, les charges financières du coefficient de dépendance représentent des investissements qui contribuent à entraîner la productivité, c'est-à-dire le moteur de la croissance future.

Afin d'expliquer pourquoi des mesures de correction s'imposent tout de même, nous devons visualiser l'évolution des dernières décennies. Le système social suisse a été mis en place à une époque où la démographie et l'économie donnaient des signes de forte croissance. Cela correspondait à une pyramide des âges "normale" et à une population nombreuse dans les jeunes classes d'âge. Bon nombre d'améliorations des prestations des œuvres sociales ont pu être financées par la croissance. Le marché du travail manquait régulièrement d'actifs et seules les migrations ont permis de couvrir le besoin de main d'œuvre. Depuis le début des années nonante les choses ont beaucoup changé. L'association de la baisse des taux de croissance et du vieillissement démographique a considérablement modifié les prémisses. Par conséquent, bon nombre de dispositions légales et leur application sont désormais inadéquates et doivent être modifiées. Ainsi, la durée de la vie active doit être ajustée au nouveau contexte selon deux directions :

- Premièrement, c'est la durée effective de la vie active rationnellement prévue dans le "Life cycle" qui est pertinente, et ce par rapport à l'espérance de vie moyenne. Cela signifie que les incitations à se former rapidement et à rester le plus longtemps possible dans le processus de travail doivent être mises en place dans ce sens.
- Deuxièmement, la productivité réalisable pendant la durée de la vie active est décisive (ce sujet est traité dans d'autres travaux relatifs au train de mesures en faveur de la croissance).

#### **3.2 Tour d'horizon des orientations**

Le vieillissement démographique est une évolution qui concerne l'ensemble de la société et comporte un très grand nombre d'aspects différents. Dans ce contexte, le présent rapport se limite à traiter les questions d'ordre économique. Cependant, même ce point de vue restreint nécessite une réflexion pluridisciplinaire, qui fasse intervenir différents secteurs politiques tels que le marché du travail, l'éducation, les assurances sociales et la santé. De plus, la nécessité d'élaborer des propositions applicables à court terme constitue une contrainte supplémentaire. Cela exclut toute idée visionnaire et toute réorientation politique fondamentale. Etant donné que le système suisse de prévoyance vieillesse et de politique du marché du travail s'est révélé solide, y compris face aux bouleversements démographiques, il est judicieux de continuer à le développer.

Dans ce contexte, quatre orientations se dessinent au premier plan, que l'on peut définir par les thèmes d'assurances sociales, de marché du travail, d'éducation ainsi que de conditions de travail et de santé.

- Le système suisse des assurances sociales a été mis en place lors d'une phase de forte croissance démographique et économique. Au cours de ce processus, des incitations négatives à la participation des travailleurs âgés au marché du travail ont été involontairement intégrées. C'est ici que des corrections s'imposent.
- Afin de pouvoir mettre en place une meilleure motivation à la participation au marché du travail, il est indispensable de disposer d'un marché du travail flexible et en bon état de marche.
- Le passage d'une économie orientée vers le travail manuel et l'industrie à une économie basée sur les connaissances ne nécessite pas seulement une bonne formation de base, mais également la capacité, de la part des travailleurs, d'entretenir un savoir qui devient rapidement dépassé.
- Les meilleures politiques ont peu d'effet lorsque les conditions favorisant la santé des travailleurs âgés ne sont pas remplies. Avec l'évolution de la pyramide des âges dans la population active, les aspects tels que la santé et les conditions de travail gagnent en importance.

### 3.2.1 Adaptations légales des assurances sociales

Le système des 3 piliers de la prévoyance vieillesse a fait ses preuves et est également en mesure de supporter le changement démographique. Cela signifie qu'il n'est pas nécessaire de procéder à un remaniement en profondeur mais simplement d'adapter petit à petit le système actuel au nouveau contexte. Il en va de même pour l'assurance-chômage.

Les corrections doivent porter avant tout sur les incitations au retrait anticipé de la vie active générées par le système social. Avec la normalisation des taux de rendement sur les marchés des capitaux, les cas d'incitation prononcée à l'abandon du marché du travail ont beaucoup diminué, mais sur le fond, le problème demeure. Aujourd'hui encore, il reste des lacunes en termes de neutralité d'incitation dans les oeuvres sociales. A titre d'exemple, du point de vue économique, il est absurde que l'intérêt financier d'un actif soit de renoncer totalement à son activité lucrative plutôt que de réduire sa charge de travail.

#### *Orientations en matière de politique économique*

Conformément au mandat confié aux groupes de travail, le présent rapport propose des mesures réalisables à court terme et susceptibles d'être appliquées dans le cadre d'une proposition globale (voir paragraphe 4.1).

En plus des mesures proposées par le groupe directeur mixte DFE/DFI, nous signalons d'autres projets de réforme dans le domaine social : les approches correspondantes doivent être examinées et, le cas échéant, faire l'objet d'un suivi.

→ Au cours de ces dernières années le nombre de retraités de l'AI a considérablement augmenté. Dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, des mesures sont proposées pour stopper cette tendance et encourager l'intégration ou la réintégration professionnelle des personnes souffrant de restrictions dues à leur état de santé, quel que soit leur âge. Par conséquent, le présent rapport ne contient pas de propositions à ce sujet.

→ D'autres projets de réforme sont en cours dans le domaine du 2<sup>e</sup> pilier. Ils portent sur une réorganisation de la surveillance et de la haute surveillance.

→ Une nouvelle révision de l'AVS sera bientôt nécessaire.

### 3.2.2 Conserver un marché du travail en bon état de marche

Nous avons argumenté qu'à l'avenir, l'évolution de la pyramide des âges de la population active devrait favoriser les travailleurs âgés. Mais cela n'est possible que dans le cadre d'un développement économique satisfaisant et d'un marché du travail qui fonctionne correctement. En ce qui concerne le développement économique, nous vous renvoyons à d'autres points du train de mesures en faveur de la croissance, dont la réalisation devrait être également utile à la participation des travailleurs âgés. Pour ce qui est du marché du travail, la Suisse bénéficie d'une bonne position. Le travailleur est protégé sans que la réglementation soit prohibitive, de sorte qu'aucune proposition d'amélioration n'est formulée dans ce domaine. Par contre, le service de placement devra de plus en plus tenir compte du vieillissement de la population active dans les années à venir.

#### *Orientations en matière de politique économique*

A l'avenir, le vieillissement de la population active devra de plus en plus être pris en compte. Le service de placement et les mesures relatives au marché du travail devront être adaptés aux nouvelles conditions.

Dans ce contexte, il convient de garder en mémoire l'orientation de base de la politique du marché du travail.

→ La politique se doit d'assurer en tout temps la flexibilité et notamment la faible réglementation du marché du travail.

### 3.2.3 Formation, perfectionnement professionnel

#### **Formation initiale**

En Suisse, la proportion de personnes ayant bénéficié d'une formation initiale de qualité est élevée, y compris parmi les plus âgés. Le système binaire de formation professionnelle garantit depuis longtemps une large diffusion du savoir professionnel et une bonne correspondance entre la formation et les exigences de l'économie. La structure du système des hautes écoles spécialisées et de la maturité professionnelle jette les bases de la future productivité du système. Ce diagnostic positif est toutefois terni par les performances moyennes des élèves suisses face aux tests PISA.

Une comparaison internationale montre que la part de personnes dotées d'une simple formation élémentaire est faible. Alors qu'en Suisse en 2000 12,9% des personnes âgées de 25 à 49 ans disposaient d'un niveau de formation inférieur à celui du secondaire, ce chiffre atteignait 28,5% pour l'ensemble des pays de l'OCDE. Les personnes âgées aujourd'hui de plus de 50 ans représentent un pourcentage de 18%. De manière générale, on constate que les jeunes générations sont mieux formées.

Comme l'indique le *tableau 2*, la participation au marché du travail augmente avec le niveau de qualification tandis que le risque de chômage diminue. Par conséquent, la diffusion de qualifications professionnelles de base représente une mesure importante à long terme pour accroître ou conserver une forte participation au marché du travail. Avec le temps, cet aspect pourrait gagner encore en importance; en effet, avec la progression de l'évolution technologique et la répartition internationale du travail, la demande de main d'œuvre qualifiée en Suisse va continuer à progresser par rapport à celle de main d'œuvre non qualifiée.

**Tableau 2 : Taux d'activité et taux de chômage selon le niveau de formation de la population âgée de 25 à 64 ans en Suisse (2<sup>e</sup> trimestre 2004)**

	secondaire I	secondaire II	tertiaire
Taux d'activité (25 à 64 ans)	64.7%	80.4%	89.1%
Taux de chômage (25 à 64 ans)	7.1%	3.6%	2.5%



### **Perfectionnement professionnel**

D'après le classement de l'OCDE, en termes de perfectionnement professionnel la Suisse se situe en queue du groupe moyen. La structure d'âge et la comparaison entre 1996 et 2000 permettent de dégager quelques renseignements (voir *Tableau 3*).

**Tableau 3 : Participation à un perfectionnement professionnel en Suisse (en % de la population active), 1996 et 2000**

Année	20-29 ans	30-39 ans	40-49 ans	50-59 ans	60-74 ans	Total
1996	31.9	36.4	35.1	31.8	15.3	32.7
2000	34.2	39.5	42.3	38.9	18.5	37.7

Source : Office fédéral de la statistique

En 2000 le perfectionnement professionnel a fortement augmenté par rapport à 1996. Les chiffres ne permettent pas de déterminer dans quelle mesure ce phénomène est dû à l'évolution conjoncturelle ou s'il correspond à une modification structurelle. Ce qui est caractéristique, c'est que la fréquence de perfectionnement augmente tout d'abord avec l'âge puis diminue légèrement avec les classes d'âge des plus de 50 ans. Enfin, la fréquence de perfectionnement recule nettement avec les actifs de 60 ans et plus, c'est-à-dire juste avant ou juste après l'âge officiel de la retraite. En Suisse le perfectionnement privé est considéré comme personnel et ne bénéficie pratiquement pas de soutiens.

Des lacunes apparaissent dans les compétences lorsque les employés âgés qui se sont limités à des qualifications propres à leur entreprise, ou dont la formation professionnelle est ancienne, sont confrontés à l'introduction de nouvelles formes de travail ou de production. Par conséquent, les collaborateurs vieillissants ou âgés sont exposés à un risque général de perte de statut : mutation à des postes inférieurs, perte d'emploi ou retraite anticipée.

De plus en plus souvent, les travailleurs âgés ne peuvent fournir les qualifications requises car elles n'ont pas été enseignées lors de leur formation scolaire et professionnelle, ou bien car le nouveau savoir professionnel ne peut être acquis que par le biais d'une formation continue approfondie. Le risque de dé-qualification est particulièrement sensible lorsque les travailleurs ont longuement exercé les mêmes activités et donc limité l'éventail de leurs connaissances. Le danger est qu'en plus d'oublier les compétences jadis acquises, l'individu ne sache plus apprendre (ce que l'on appelle le "*Disuse-Effekt*").

La rapidité du progrès technologique, et l'évolution des exigences de qualification qui en découle, représentent un défi de taille pour les travailleurs âgés en général et les travailleurs non qualifiés en particulier. Le niveau de formation des plus âgés est nettement dépassé par la mutation du monde du travail et les contenus différents correspondants. Bien souvent, les qualifications et compétences des travailleurs âgés, par exemple en termes d'informatique ou de connaissances linguistiques, ne correspondent plus aux exigences.

La rapidité de l'évolution technologique accélère également la dévalorisation des connaissances. C'est pourquoi la formation continue devrait gagner en importance du point de vue économique. Dans quelle mesure l'Etat a-t-il un rôle renforcé à jouer? Actuellement, il s'agit d'une question importante. Concrètement, la question qui se pose avant tout est de savoir comment répartir au mieux les fonds publics entre la formation initiale et le perfectionnement.

En termes de possibilités de perfectionnement professionnel, l'offre augmente avec la taille de l'entreprise.<sup>9</sup> Pour diverses raisons, les petites entreprises proposent moins de cours de perfectionnement que les grandes. La plupart des entreprises proposent à leurs collabora-

<sup>9</sup> Office fédéral des assurances sociales, Betriebliche Alterspolitik, Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 4/03.

teurs des formations indépendantes de leur âge. Mais il faut noter que les travailleurs âgés utilisent moins souvent les offres de perfectionnement professionnel que les plus jeunes.

Dans le cadre du train de mesures du Conseil fédéral en faveur de la croissance, un groupe de travail a été constitué pour réfléchir au rôle à jouer par la Confédération dans la politique de perfectionnement professionnel.

#### *Orientations en matière de politique économique*

Le perfectionnement professionnel est traité par la mesure 15 du train de mesures en faveur de la croissance. Par conséquent, les mesures dans ce domaine ne font pas l'objet du présent rapport.

### **3.2.4 Conditions de travail et santé**

Les chances des travailleurs âgés sur le marché du travail augmentent avec leur capacité de travail et leur volonté de performance, deux facteurs qui dépendent beaucoup de leur état de santé.

La capacité de travail, le bien-être au travail et la durée de la vie active sont le résultat d'un long processus, marqué à la fois par la société, l'entreprise et les circonstances individuelles. Afin d'éviter un recul prématuré des capacités physiques et intellectuelles, qui dépend autant des conditions et exigences de travail que des facteurs individuels, et de conserver les ressources liées aux personnes jusqu'à un âge mûr, il est nécessaire de tenir systématiquement compte du maintien de la capacité de travail et de l'adaptation des exigences de travail dans toutes les phases de la vie active. Chaque amélioration qualitative des conditions de travail, chaque adaptation des exigences de travail et chaque consolidation des ressources personnelles freine l'apparition de problèmes de santé précoces, ce qui entraîne un effet positif sur les performances, la motivation et le prolongement de la présence des travailleurs âgés sur le marché et le processus du travail.

En raison de la diversité des facteurs auxquels la capacité de travail est soumise, de nombreux acteurs sont amenés à agir. Par conséquent, les défis démographiques et sociaux doivent être relevés par le biais d'une vaste stratégie élaborée et portée en commun au niveau interinstitutionnel, et qui prévoit notamment :

- un investissement précoce dans le maintien de la santé et de la capacité de travail des travailleurs tous groupes d'âge confondus et
- la reconnaissance, l'utilisation et la promotion des points forts propres aux travailleurs âgés dans les entreprises.

#### *Orientations en matière de politique économique*

Le présent rapport propose des mesures ciblées pour promouvoir la santé et les conditions de travail des travailleurs âgés. Les principaux éléments sont les suivants :

- prise de conscience individuelle de la responsabilité de sa propre santé et capacité de travail à l'âge mûr;
- suppression de la discrimination du fait de l'âge et des idées fausses dans l'opinion publique;
- suppression de la discrimination du fait de l'âge et des idées fausses dans les entreprises;
- gestion de l'âge et aménagement du travail dans les entreprises (*Best practice*).

## 4 Les mesures proposées

### 4.1 Neutralité d'incitation dans le domaine des assurances sociales

Actuellement les incitations prévues par le droit des assurances sociales sont conçues de telle sorte que, pour les individus concernés, il n'y a pas plus d'inconvénients à quitter totalement la vie active qu'à réduire leur activité. D'autre part, les travailleurs âgés vont être de plus en plus nombreux à demander un assouplissement de la transition vers la retraite. Les assurances sociales doivent en tenir compte. Des corrections s'imposent afin d'éviter qu'une perte de salaire de courte durée précédant l'âge de la retraite n'entraîne une baisse des prestations de vieillesse à vie.

#### 4.1.1 Assouplissement de l'organisation du travail pour les plus âgés

Pour de nombreux travailleurs, la charge ou l'intensité du travail devient de plus en plus pénible au fur et à mesure qu'ils prennent de l'âge. Ils seraient prêts à continuer à travailler dans un environnement moins exigeant, notamment en raison de l'intégration sociale dans le monde du travail. Les modèles de travail rigides et les réglementations strictes qui régissent les institutions de prévoyance accordent souvent trop d'importance à la conservation d'un travail à plein temps ou au maintien dans une activité trop exigeante. Autrement, le risque est une perte matérielle importante au niveau du 2<sup>e</sup> pilier. Bien souvent, le retrait complet du monde du travail est matériellement la seule alternative intéressante au maintien coûte que coûte à un poste trop exigeant.

L'aménagement d'une meilleure flexibilité dans les rapports de travail proposé ci-après offre aux travailleurs la possibilité d'exercer une fonction mieux adaptée à leurs capacités mais moins rémunérée, ou bien de travailler à temps partiel, sans pour autant subir de réduction à vie de leur rente. Ainsi, il est plus intéressant de rester dans la vie active.

Mais ces avantages présentent aussi des inconvénients. Les mesures proposées peuvent inciter les travailleurs qui, en raison des réglementations strictes actuelles, exercent une activité à plein temps jusqu'à l'âge de la retraite, à réduire leur prestation de travail. Mais globalement il est possible d'escompter un effet positif.

##### 4.1.1.1 Retraite partielle

###### *Mesure*

Introduction de la possibilité de rente de vieillesse anticipée et d'ajournement de la rente dans la partie obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier.

###### **Rente de vieillesse anticipée**

A partir de 58 ans, en cas d'abandon ou de réduction d'activité et donc de diminution du dernier salaire annuel d'au moins 1/3, les assurés peuvent toucher une demie rente de vieillesse ou une rente complète.

###### **Ajournement de la rente de vieillesse**

A partir de 65 ans, la perception de la rente de vieillesse peut être reportée jusqu'à 70 ans au plus tard, en totalité ou pour moitié, à condition qu'une activité lucrative éventuellement partielle soit exercée et rémunérée à un niveau équivalent aux 2/3 au moins du dernier salaire annuel.

Le droit en vigueur prévoit des réglementations différentes dans le 1<sup>er</sup>, le 2<sup>e</sup> et le 3<sup>e</sup> pilier pour le versement anticipé des prestations de vieillesse (rente ou capital) (voir *Tableau 4*) :

**Tableau 4 : Possibilité de versement anticipé dans la prévoyance vieillesse**

1. Pilier – AVS	Possibilité de versement anticipé au cours des deux dernières années précédant l'âge de la retraite (Art. 40 LAVS)
2. Pilier – PP	
- Régime obligatoire :	Possibilité de versement anticipé non prévue
- Régime surobligatoire <sup>10</sup> :	D'après le règlement, selon les secteurs la limite d'âge se situe dès 55 ans (bâtiment)
- Compte/police de libre passage :	Max. 5 ans avant et après l'âge légal de la retraite (Art. 16 OLP)
3. pilier	Versement du capital épargné entre 60 et 64/65 ans (Art. 3 OPP 3)

Source : Office fédéral des assurances sociales

La personne habilitée à faire valoir ce droit est le travailleur assuré, même si une pression exercée par l'employeur peut amener les travailleurs à préférer prendre dignement leur retraite anticipée plutôt que d'être licenciés et de devenir chômeurs. Les retraites anticipées peuvent également être en lien avec la culture d'entreprise et de direction propre à une société, lorsque le taux de rotation du personnel est élevé et que les cadres plus jeunes talonnent les plus âgés au risque de détériorer leurs conditions de travail.

L'ajout des possibilités de versement anticipé et d'ajournement de la rente vieillesse dans le 2<sup>e</sup> pilier, plus flexibles et conformes à la proposition de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS, permettent aux travailleurs âgés d'organiser leur travail en fonction de leur âge et de leurs propres capacités intellectuelles et physiques. Lorsque la charge de travail devient trop lourde avec le poids des ans, mais que le travailleur ne souhaite pas arrêter complètement son activité, le versement anticipé partiel de la rente de vieillesse offre une solution appropriée. Il en va de même pour les seniors qui souhaitent poursuivre leur activité à temps partiel après avoir atteint l'âge ordinaire de la retraite. Dans ce cas, l'ajournement de versement de la totalité ou de la moitié de la rente de vieillesse offre davantage de souplesse. En effet, seul le revenu provenant de rentes destiné à compléter le salaire est prélevé, ce qui permet également une optimisation fiscale.

#### **4.1.1.2 Possibilité de prolonger l'assurance du salaire perçu jusqu'à présent dans la PP**

##### *Mesure*

En cas de réduction du temps de travail (activité à temps partiel) ou de changement de fonction entraînant une baisse de salaire, les travailleurs âgés peuvent continuer à assurer le dernier salaire coordonné dans le 2<sup>e</sup> pilier. Le financement est exclusivement assuré par le travailleur ou bien également par l'employeur de façon paritaire.

Les baisses de salaire des travailleurs âgés qui, en fin de carrière, occupent une fonction moins exigeante ou souhaitent réduire leur temps de travail entraînent, tant dans le 1<sup>er</sup> que dans le 2<sup>e</sup> pilier, de fortes réductions des rentes de vieillesse en raison de l'adaptation obligatoire du salaire assuré.

Dans la prévoyance professionnelle, en principe le salaire assurable est ajusté sur le salaire AVS en tenant compte de la déduction de coordination (Art. 7 et 8 LPP). Si le salaire AVS baisse, le salaire correspondant assuré dans le 2<sup>e</sup> pilier doit obligatoirement être adapté. Etant donné que le droit en vigueur ne permet pas de continuer à assurer le revenu atteint avant la réduction, à partir de ce moment les bonifications de vieillesse sont calculées sur la base du salaire réduit. Les bonifications de vieillesse plus élevées en fin de carrière aboutis-

<sup>10</sup> Le terme de "régime surobligatoire" désigne ici toutes les formes de prévoyance professionnelle qui dépassent le minimum légal.

sent également à une situation où les revenus lucratifs perçus dans les dernières années précédant la retraite ont davantage d'influence sur le montant de la rente de vieillesse que ceux perçus en début de carrière. Par conséquent, les modifications de salaire en fin de vie active n'ont pas la même influence sur le montant de la rente de vieillesse que les modifications correspondantes intervenues au début de la vie active. Les exceptions à ce principe sont valables en cas de réduction temporaire du degré d'occupation et en cas de retrait de l'assurance obligatoire.

#### **4.1.2 Amélioration de la situation du travailleur en cas de perte d'emploi**

La perte de son emploi est un événement décisif pour le travailleur âgé. Il est pénalisé à plusieurs niveaux : premièrement, le savoir propre à l'entreprise qu'il a assimilé auprès de son ancien employeur intéresse en général très peu un nouvel employeur. En d'autres termes, son savoir est en partie dévalorisé. Deuxièmement, aujourd'hui encore les employeurs préfèrent souvent embaucher les travailleurs plus jeunes car ils supposent qu'ils s'intégreront plus facilement dans l'entreprise. Troisièmement, les salaires basés sur l'ancienneté, encore très répandus de nos jours, constituent un obstacle non négligeable à l'emploi d'un travailleur âgé.

Nous proposons de supprimer les dispositions réglementaires pour la perception obligatoire de la rente de vieillesse dans les règlements des institutions de prévoyance professionnelle.

Nous avons également cherché comment améliorer le service de placement pour les travailleurs âgés. Dans ce cadre, l'option des subventions salariales a été délibérément écartée car les mesures de ce genre provoquent une forte distorsion économique et n'ont pas d'effet durable. En outre, nous avons cherché des mesures ciblées dans le service de placement, qui puissent favoriser avant tout les travailleurs âgés sans pour autant entraîner d'inégalité de traitement entre les demandeurs d'emploi des différentes classes d'âge.

##### **4.1.2.1 Interdiction des dispositions réglementaires pour la perception obligatoire de la rente de vieillesse dans la PP**

###### *Mesure*

A l'avenir, les règlements de prévoyance qui obligent les assurés ayant perdu leur emploi et dépassé l'âge réglementaire de la retraite à percevoir une rente (anticipée) transitoire ou de vieillesse sans permettre l'alternative de percevoir la prestation de libre passage ne seront plus autorisés. Les dispositions de droit public prévoyant une limite d'âge pour certains métiers par mesure de sécurité font l'objet d'une réserve.
--

Selon la jurisprudence du tribunal fédéral, les assurés dont le rapport de travail ne prend fin qu'après avoir dépassé l'âge minimum réglementaire de la retraite anticipée n'ont droit en général à une rente de vieillesse (à la place d'une prestation de sortie) que lorsque le règlement leur donne le choix entre une prestation de sortie et une rente de vieillesse et qu'ils demandent le versement de la rente de vieillesse (voir B 38/00 et 2A.509/2003).

Les travailleurs âgés, capables de travailler et ayant atteint la limite d'âge réglementaire, ne doivent plus être contraints par les dispositions réglementaires de leur institution de prévoyance à percevoir une prestation de vieillesse à la place d'une prestation de libre passage à partir d'un certain âge. Cela signifie que les travailleurs âgés qui risquent de perdre leur emploi doivent pouvoir choisir s'ils veulent prendre leur retraite anticipée ou rester disponibles sur le marché du travail. S'ils trouvent un nouvel emploi, ils peuvent déposer leurs prestations de libre passage auprès de la nouvelle institution de prévoyance et profiter ainsi, dans le cadre des dispositions réglementaires de cette dernière, des avantages de l'assurance collective (taux d'intérêt minimum garanti, taux de conversion, dispositions réglementaires etc.). Les assurés qui souhaitent travailler à temps plein ou partiel jusqu'à l'âge légal

de la retraite et choisissent le versement de la prestation de libre passage continuent ainsi à avoir droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite. Par contre, si la personne choisit la retraite anticipée partielle ou complète, elle n'a plus droit aux prestations de l'assurance-chômage. Cette mesure vise ainsi à protéger l'avoir-vieillesse des seniors tombant au chômage et désirant poursuivre cependant une activité professionnelle. Le groupe de travail recommande la poursuite de cette mesure.

#### 4.1.2.2 Mesures relatives au marché du travail

##### *Mesure*

Participation aux mesures d'emploi et de formation jusqu'à la fin du délai-cadre après expiration du droit aux indemnités de chômage.

Participation aux mesures d'emploi et de formation après la fin du délai-cadre après expiration du droit aux indemnités de chômage.

Les travailleurs âgés présentent un taux de chômage relativement faible mais restent plus longtemps sans emploi une fois qu'ils ont perdu leur poste. Cela s'explique avant tout par les handicaps des demandeurs d'emploi âgés cités au début de ce chapitre. Par conséquent, le service de placement public doit fournir des efforts importants pour leur réintégration. Il s'agit d'une part de compenser l'éventuelle perte de savoir par des mesures de formation et d'autres part d'entretenir les aptitudes sur le marché du travail par des mesures visant à encourager l'emploi. C'est l'objectif des mesures relatives au marché du travail, qui sont devenues beaucoup plus professionnelles au cours de ces dernières années. En effet, l'offre en termes de gestion de la qualité, de méthode didactique et de soutien à la recherche d'emploi s'est améliorée. Les cantons sont très soucieux de proposer un encadrement de grande qualité. En principe, cette offre est ouverte à tous les demandeurs d'emploi mais elle est soumise à des règles relativement strictes afin d'éviter les abus.

L'assouplissement de certaines limitations rigides à la participation aux mesures d'emploi et de formation devrait particulièrement servir les intérêts des travailleurs âgés :

- afin d'encourager la réintégration à long terme sur le marché du travail, il peut être judicieux, dans la mesure du possible, de permettre à l'assuré qui commence un emploi au cours d'une formation de la terminer.
- la fréquentation des cours ou programmes d'emploi temporaires doit être possible au-delà du délai-cadre, mais sans versement d'indemnités journalières d'assurance-chômage. La prise en charge des frais de projet au-delà du délai-cadre permet aux demandeurs d'emploi âgés de terminer la formation en cours et d'accroître ainsi leurs aptitudes sur le marché du travail.

Le groupe de travail est convaincu qu'en modifiant correctement la réglementation de la LA-CI, il est possible de réaliser cet assouplissement sans que le risque d'abus n'augmente de façon significative.

##### *Mesure*

Allocations d'initiation au travail pour les travailleurs âgés : 12 mois en général et augmentation de l'élément de rémunération.

Actuellement les allocations d'initiation au travail sont accordées pour six mois à des conditions restrictives. Le groupe directeur mixte DFE/DFI estime que le fait que l'intégration des travailleurs âgés nécessite souvent davantage de mobilisation justifie un traitement de faveur. Selon le groupe, une utilisation abusive des allocations d'initiation au travail est peu vraisemblable puisque la légitimité de ce droit fait toujours l'objet de contrôles.

A l'avenir, les allocations d'initiation au travail qui encouragent la réintégration des personnes dont la période d'adaptation au travail est particulièrement longue ou dont les capacités sont limitées, pourraient être accordées aux travailleurs âgés pour une durée maximum de 12 mois de façon générale, et non pas de façon exceptionnelle comme c'est le cas actuellement.

#### *Mesure*

Mesure de coaching ou de mentoring pour les indépendants.
---

Les travailleurs âgés ayant perdu leur emploi envisagent souvent l'alternative d'une activité indépendante. La disponibilité d'une épargne ainsi que d'un capital de prévoyance du 2<sup>e</sup> pilier favorise cette situation. L'objectif de cette mesure n'est pas de lancer les travailleurs âgés dans des projets indépendants risqués, mais d'apporter la meilleure assistance possible lorsque le travailleur a opté lui-même pour une démarche de ce type. Cela se justifie ne serait-ce que parce que le travailleur prend des risques qui peuvent porter atteinte à ses moyens de prévoyance.

Les travailleurs âgés de 50 ans et plus doivent pouvoir bénéficier de mesures de coaching et de mentoring pendant la durée du délai-cadre et pareillement après le démarrage d'une activité indépendante.

Là aussi, la prestation doit être clairement délimitée (délai-cadre) afin de ne pas provoquer d'effets d'aubaine.

### **4.1.3 Incitations financières à la poursuite du travail au-delà de l'âge de la retraite**

L'aperçu démographique a montré qu'à l'avenir la proportion de jeunes travailleurs va considérablement diminuer. En cas de bon développement économique, les travailleurs vont être confrontés à une forte demande de prestations. Etant donné que les retraités vont devenir de plus en plus actifs, il est judicieux de créer les conditions adéquates afin que la souplesse ne favorise pas uniquement la retraite anticipée mais également une activité professionnelle prolongée.

#### **4.1.3.1 Obligation de cotisation complète sur les revenus des seniors actifs à temps plein ou partiel et prise en compte des cotisations lors de l'établissement de la rente**

#### *Mesure*

La totalité des revenus du travail perçus par les actifs ayant l'âge de la retraite est soumise à cotisation. La franchise de 16 800 francs appliquée jusqu'à présent est supprimée. En revanche les seniors exerçant une activité lucrative bénéficient d'une rente supplémentaire sur le revenu perçu après 65 ans.
---

Les seniors qui ne cessent de travailler qu'après l'âge ordinaire de la retraite profitent d'une part de majorations techniques dues à leur retraite tardive et d'autre part de majorations de rente sur la base du revenu perçu après 65 ans.

La suppression de la franchise pour les seniors actifs est déjà prévue dans le cadre de la 11<sup>e</sup> révision de l'AVS car depuis l'introduction de cette mesure, les conditions générales des travailleurs ayant dépassé l'âge de la retraite ont changé. Etant donné que, de nos jours, bon nombre d'entre eux bénéficient, grâce au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle pour les salariés, d'une rente de vieillesse du 2<sup>e</sup> pilier qui s'ajoute à la rente AVS, on

suppose que la plupart des seniors exerçant une activité lucrative ne le font plus pour des raisons de nécessité financière. De plus, au cours de ces dernières années on a pu constater que par rapport aux générations plus jeunes, les personnes ayant atteint l'âge de la retraite ne sont plus frappées plus que la moyenne par la pauvreté. Par conséquent, la franchise des retraités ne se justifie plus par la situation économique défavorable des catégories de personnes concernées. Mais afin d'améliorer la solidarité entre les seniors, seules les personnes actives qui, au moment d'atteindre l'âge ordinaire de la retraite, n'ont pas droit à une rente maximale ou présentent des lacunes de cotisations, devraient bénéficier des améliorations de prestations dues à des versements supplémentaires.

A plus long terme, il s'agit d'encourager les personnes ayant atteint l'âge de la retraite à accepter ou poursuivre une activité lucrative, en faisant en sorte que tous les seniors actifs qui contribuent à améliorer les prestations grâce aux cotisations sur leur revenu puissent également en bénéficier. Par conséquent, les seniors actifs devraient pouvoir toucher une rente supplémentaire sur la base du salaire annuel perçu jusqu'à 70 ans au maximum<sup>11</sup>, indépendamment du fait qu'à l'âge ordinaire de la retraite ils auraient déjà droit ou non à une rente maximale. L'introduction de l'obligation de cotisation complète sur le revenu perçu après 65 ans permettra de supprimer la distorsion économique existante (charges salariales plus faibles chez les seniors actifs). La rente supplémentaire pouvant s'ajouter à une rente maximale – ceci comme contrepartie aux cotisations versées après l'âge de la retraite – constitue un „corpus novum“ dans l'AVS. Avec cette solution, les mécanismes de solidarité en place fixant les rapports entre cotisations et prestations devront être revus pour les personnes travaillant au-delà de la retraite.

#### **4.1.3.2 Bonifications de vieillesse pour les seniors actifs dans la PP**

##### *Mesure*

Les bonifications de vieillesse du 2<sup>e</sup> pilier peuvent être accumulées jusqu'à la cessation d'activité lucrative, c'est-à-dire y compris au-delà de 65 ans, si la réglementation le prévoit.

L'alimentation des bonifications de vieillesse y compris après 65 ans est possible lorsque les sociétés affiliées disposent de leur propre politique d'entreprise en faveur des travailleurs âgés. Les bonifications de vieillesse après 65 ans sont également assorties d'avantages fiscaux en raison de leur objectif de prévoyance (voir art. 81 al. 2 LPP, qui prévoit aussi des avantages fiscaux pour les cotisations réglementaires). Elles sont rémunérées comme les autres bonifications de vieillesse et prises en compte au moment de la retraite partielle ou complète pour le calcul de la rente de vieillesse. En cas de retraite partielle, le calcul de la rente partielle se fait sur la base de l'avoir de vieillesse accumulé au moment du départ à la retraite. En cas de retraite définitive, le calcul des prestations de vieillesse se fait sur la base de l'avoir de vieillesse accumulé jusqu'alors. Le groupe de travail recommande l'application de la mesure.

#### **4.1.3.3 Permettre l'alimentation et la perception des prestations des avoirs du 3<sup>e</sup> pilier pour les seniors actifs (de plus de 65 ans); avantages fiscaux en cas de perception tardive**

##### *Mesure*

Les prestations du pilier 3a peuvent être alimentées jusqu'à la cessation d'activité et donc au-delà de l'âge ordinaire de la retraite.

<sup>11</sup> Seules les cotisations versées entre 65 et 70 ans peuvent avoir un effet sur la rente. D'une part la durée de cotisation est harmonisée avec la durée possible d'ajournement de la rente et d'autre part les dernières cotisations doivent influencer la rente pour des questions d'exécution techniques.



La limite supérieure de 65 ans pour la perception des prestations (art. 3, al. 1 OPP 3) est supprimée; mais le droit à la perception continue à ne pouvoir être exercé qu'à partir de 60 ans. Cette mesure est une incitation à poursuivre une activité lucrative après 65 ans. Certaines mesures d'accompagnement cherchant à limiter les comportements d'optimisation fiscale devront éventuellement être trouvées (activité minimale, etc.).

#### **4.1.3.4 Suppression de limites d'âge légales dans les conditions d'embauche de droit public**

##### *Mesure*

Les rapports de travail des employés de l'administration fédérale ne prennent plus fin en vertu de la loi lorsque l'âge de la retraite est atteint.
---

Les mesures visant à maintenir une forte participation des travailleurs âgés au marché du travail afin de stimuler la croissance économique se heurtent aux dispositions de droit public selon lesquelles les rapports de travail prennent fin en vertu de la loi au moment où l'âge ordinaire de la retraite est atteint. En tant qu'employeur, la Confédération se doit de donner l'exemple et de permettre à tous ses employés de continuer à travailler au-delà de l'âge ordinaire de la retraite. Par conséquent, les rapports de travail de droit public de la Confédération doivent prendre fin, comme dans les autres cas, après entente de part et d'autre ou après une résiliation assortie des justifications correspondantes. Etant donné que la Confédération ne dispose pas du droit de donner des directives aux cantons, on ne peut que recommander aux cantons d'agir de la même façon. Le groupe de travail recommande l'application de la mesure.

## **4.2 Adaptations lors de l'application de l'assurance-chômage**

Dans le domaine du service de placement et de la politique active du marché du travail, toute une série de mesures peut être mise en œuvre par le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) sans modifier de loi ou de règlement, après consultation, le cas échéant, de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. C'est dans le domaine du service de placement que l'évolution de la pyramide des âges aura les conséquences les plus nettes. Or c'est l'une des tâches permanentes du seco que d'adapter le service de placement à une réalité changeante. Les efforts d'évaluation considérables engagés par le seco dans le domaine du service de placement et des mesures relatives au marché du travail (MMT) vont également dans ce sens. Cependant, les principales orientations doivent être présentées brièvement.

### **4.2.1 Amélioration des mesures relatives au marché du travail existantes**

Etant donné que l'individu apprend autrement aux différents stades de sa vie, les stratégies d'apprentissage méthodiques et didactiques doivent être adaptées à l'âge. Les assurés âgés apprennent plus facilement lorsque les mesures relatives au marché du travail font référence à quelque chose de connu. Les nouvelles connaissances doivent pouvoir s'intégrer utilement à l'expérience professionnelle acquise jusqu'alors; en d'autres termes, une pédagogie d'associations favorise l'application pratique du nouveau savoir.

De plus, il faut tenir compte du fait que les travailleurs âgés représentent un groupe d'âge hétérogène, composé de biographies professionnelles et d'expériences variées. Ces différences individuelles s'accroissent avec l'âge. Par conséquent, les conditions générales et les

formes de diffusion des mesures relatives au marché du travail devraient tenir compte des points suivants :<sup>12</sup>

- pilotage individuel de l'apprentissage (rythme d'apprentissage, définition individuelle des étapes de révision et d'approfondissement, suffisamment de temps pour les exercices);
- liaison avec le savoir acquis par expérience (explication de l'importance pratique de la matière et de l'intérêt personnel à l'assimiler dans le cadre de devoirs, d'exemples, d'exercices);
- intégration de l'apprentissage et du travail (qualifications proches du travail);
- individualisation (référence systématique aux connaissances particulières individuelles et aux exigences du poste de travail, prise en compte des préférences individuelles en matière d'apprentissage, par exemple en termes de rythme, de style);
- différenciation (prise en compte des conditions sociales de départ en termes d'état de santé, de nationalité, de sexe, de formation, de poste de travail, etc...).

Afin de favoriser l'échange d'expériences entre les générations, plusieurs cantons préfèrent encourager la participation des travailleurs âgés à des mesures relatives au marché du travail ouvertes à tous les groupes d'âge. Pour chaque mesure prise séparément, le mélange des âges peut être tout à fait judicieux puisqu'il permet de tirer parti des synergies et des possibilités d'échange. Cependant, les contenus et les méthodes didactiques doivent tenir particulièrement compte des besoins des assurés âgés.

Etant donné l'évolution des exigences en matière de qualifications, il est nécessaire que les mesures relatives au marché du travail correspondent au monde du travail réel et soient maintenues à jour. Les contenus, la qualité et la structure des MMT doivent continuellement être adaptés aux exigences de professionnalisme et d'académisme des métiers.

Pour la qualité et la performance des MMT, une saisie précoce et systématique des exigences en matière de qualification est une condition décisive. Les informations actuelles sur l'évolution de la qualification en entreprise et dans le monde du travail apportent une contribution importante à un développement des MMT conforme à la pratique. Par conséquent, il serait opportun de mener des enquêtes périodiques sur ce sujet auprès des entreprises. Mais pour cela, des études préalables seraient nécessaires afin d'évaluer la faisabilité et l'utilité de ces enquêtes.

A ce jour, il n'existe pas d'étude traitant spécifiquement de l'optimisation du service de placement et de l'efficacité des mesures relatives au marché du travail pour les travailleurs âgés. De même, le problème de la prévention du chômage reste ouvert.

#### *Mesure*

Au cours des prochaines années, le programme de recherche du fonds de compensation de l'assurance-chômage devrait être axé davantage sur la problématique de la réintégration des travailleurs âgés. Ces recherches devraient permettre de fournir aux autorités d'exécution cantonales des données concrètes sur les moyens à choisir, les structures efficaces et les meilleures stratégies.

#### **4.2.2 Santé**

Dans de nombreuses mesures relatives au marché du travail, le thème de la santé fait déjà partie du contenu du cours ou du programme. A l'avenir, il convient de veiller encore davantage à ce que les mesures collectives et individuelles concernant les travailleurs âgés soient

<sup>12</sup> Clemens Wolfgang: Ältere Arbeitnehmer im sozialen Wandel, von der verschmähten zur gefragten Humanressource?, Leske + Budrich, Opladen 2001, pp. 103.

systématiquement axées sur le thème de la santé. C'est important notamment parce que la santé est une base indispensable aux capacités de performance et de travail des actifs. De plus, la forme physique et la santé favorisent le bien-être psychique.

#### *Mesure*

Thématisation de la santé dans les offices régionaux de placement (ORP) et les mesures relatives au marché du travail (MMT) ainsi que dans le cadre du programme pluriannuel de promotion de la santé.

### **4.2.3 Validation des acquis**

La validation des acquis permet d'encourager l'aptitude au placement des travailleurs âgés. Elle consiste à valider les compétences et connaissances spécialisées acquises dans l'entreprise ou le domaine privé, c'est-à-dire à les faire légitimer au moyen d'un diplôme officiel fédéral ou reconnu d'une autre manière.

#### *Mesure*

Renforcement de l'ancrage des instruments de validation dans le cadre des MMT.

### **4.2.4 Placement**

Afin de pouvoir répondre aux besoins particuliers des travailleurs âgés (qualification, motivation, mobilité, salaire, santé), une meilleure sensibilisation est nécessaire au sein des ORP. C'est la raison pour laquelle le seco va mettre au point un projet dans ce sens en collaboration avec l'Association des offices suisses du travail (AOST). Des séminaires de formation ou d'information spécifiques permettront d'attirer l'attention des employés des ORP sur cette problématique particulière afin de pouvoir répondre convenablement aux exigences spéciales des travailleurs âgés.

#### *Mesure*

Formation des employés des ORP sur les besoins des seniors (perfectionnement professionnel AOST).

### **4.2.5 Politique d'entreprise**

Actuellement, il n'existe pas encore de politique d'entreprise cohérente en faveur des travailleurs âgés. Son élaboration incombe en premier lieu aux entreprises et aux partenaires sociaux. Dans la recherche de nouveaux concepts de politique d'entreprise en faveur des travailleurs âgés, la Confédération doit apporter son soutien en termes d'évaluation de nouveaux modèles et d'encouragement de "*best practices*". Son appui se traduit également par la campagne d'information pluriannuelle proposée par le groupe de travail "Conditions de travail et santé" et dont l'un des objectifs est d'éliminer les idées fausses concernant les travailleurs âgés et d'accroître leur acceptation et leur valeur dans les entreprises. Dans ce cadre, il convient également d'impliquer les autorités fédérales dont relève le marché du travail en tant que groupe cible et de les représenter au sein du comité directeur.

#### *Mesure*

Association des activités des autorités fédérales dont relève le marché du travail à la campagne citée plus haut.

#### 4.2.6 Pouvoirs publics / institutions

La collaboration entre les services sociaux, les responsables du personnel dans les entreprises et les pouvoirs publics (ORP, AI, service des affaires sociales) doit être encouragée comme c'est déjà le cas grâce à l'IIZ (collaboration interinstitutionnelle). Il faut éviter de réfléchir en termes de compétences des institutions, comme c'était le cas jusqu'à présent, pour passer à la coopération dans l'intérêt d'une meilleure intégration. Ceci est valable avant tout pour les personnes difficiles à intégrer qui cumulent différents problèmes. L'objectif est un conseil interdisciplinaire qui apporte une aide aux personnes concernées. Une évaluation individuelle, des solutions individuelles et une coordination entre les différents partenaires sociaux devraient permettre de minimiser les effets carrousel, les doubles emplois et les lacunes dans le système social et celui du marché du travail.

##### *Mesure*

Soutien des organisations de partenaires sociaux à l'information de leurs membres.
--

#### 4.3 Conditions de travail et santé

##### 4.3.1 Relation entre la santé et la capacité de travail

La santé est le fruit de l'interaction de l'individu avec son environnement et comprend :

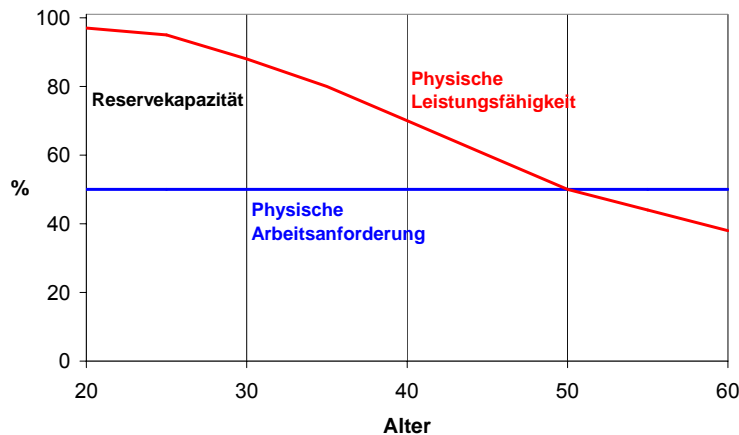
- les efforts visant à éliminer les obstacles et les menaces pour la santé;
- l'aptitude des individus à une interaction active avec leur environnement;
- la capacité d'adaptation.

Ainsi, en principe tous les sujets ayant trait à la santé sont essentiels pour la capacité de travail des actifs âgés; en effet, un vieillissement en bonne santé nécessite une gestion soignée et à long terme des ressources, y compris et précisément dans le monde du travail. La santé en tant que capacité fonctionnelle physique, psychique et sociale ainsi qu'en tant que faculté d'adaptation constitue ainsi également la base de la capacité de performance et de travail des actifs tous âges confondus.

Le processus de vieillissement et l'évolution des performances qui en découle sont très différents d'un individu à l'autre. Contrairement à toutes les suppositions antérieures, la capacité de travail ne dépend pas uniquement de l'âge. Souvent, un recul précoce des capacités physiques et mentales est accéléré par les activités trop spécialisées, fatigantes ou trop peu stimulantes.

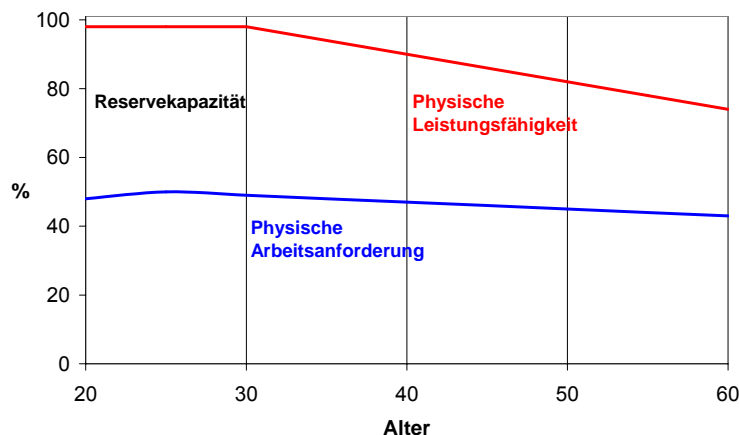
A exigences de travail physiques égales, la négligence des ressources personnelles entraîne une baisse prématurée de la capacité de travail (voir *graphique 2*). Afin que les travailleurs âgés de plus de 50 ans après 2015 puissent bénéficier d'une forte capacité de travail, l'entretien et la stimulation de cette dernière doivent être systématiquement pris en compte dès le démarrage de la vie active et dans toutes ses phases successives (voir *graphique 3*).

**Graphique 2 : Exigences de travail constantes, baisse des ressources et de la capacité de travail**



Source : Ilmarinen (1999)

**Graphique 3 : Exigences de travail adaptées aux performances, promotion des ressources et de la capacité de travail**



Source : Ilmarinen (1999)

Bon nombre de compétences nécessaires au travail, comme la mémoire, la créativité, la capacité de résolution des problèmes, l'intelligence, les compétences sociales ou la faculté de gestion du stress, dépendent en grande partie des conditions de travail auxquelles un individu a été soumis au cours de sa vie professionnelle. Par conséquent, il est possible de les entretenir, de les rétablir et même de les développer grâce à des actions ciblées. Ainsi, dans de nombreux cas les baisses de performance peuvent être évitées, voire annulées, par un aménagement du travail adapté à l'âge, favorable à la santé et stimulant intellectuellement.

#### 4.3.2 Le vieillissement face à l'évolution du monde du travail

L'évolution de notre société de production vers une société de services entraîne des exigences et des conditions de travail nouvelles; elle est caractérisée par un recul des activités physiques et une progression des activités liées à des connaissances. Néanmoins, malgré cette évolution, il y aura toujours une forte proportion d'activités simples et non qualifiées de surveillance, de production et de préparation de service. Malgré un monde du travail de plus en plus technologique, les menaces classiques qui pèsent sur la santé, comme le bruit, la chaleur et les problèmes liés au soulèvement et au portage de charges, n'ont pas disparu

mais continuent d'être très présentes. Avec l'évolution des conditions et exigences de travail, de nouvelles menaces se sont ajoutées aux précédentes. C'est l'une des raisons pour lesquelles de nos jours, on constate non seulement une augmentation des troubles de santé de nature psychique dus au travail mais également une hausse de ceux de l'appareil locomoteur.

La stabilisation, au cours de l'existence, des concepts de décision et d'action entraîne en général, pour les conditions de travail sédentaires, une baisse des capacités d'adaptation psychiques à l'évolution des situations externes. En cas de changements importants à court terme au sein de l'entreprise, une faible capacité ou inclination au perfectionnement professionnel peut, notamment chez les travailleurs âgés, entraîner des problèmes d'adaptation et de motivation ou générer des angoisses relatives à la perte d'emploi. C'est la raison pour laquelle l'entretien et la stimulation de sa propre capacité de travail et d'apprentissage jouent un rôle crucial.

Le "modèle de déficit" gérontologique du vieillissement part de l'hypothèse que la productivité baisse de façon régulière avec les processus de dégradation dus à l'âge. Or on y oppose aujourd'hui le fait que les baisses de performance des travailleurs âgés sont souvent le résultat de lacunes dans l'aménagement du travail et de l'organisation. Même une diminution éventuelle de la capacité d'apprentissage est souvent due à une exploitation inexistante ou erronée des conditions de performance personnelles. Les études empiriques ne confirment pas que les travailleurs âgés ont en général une productivité de travail ou des capacités d'apprentissage plus faibles par rapport aux plus jeunes. De même, la thèse selon laquelle la capacité de performance diminue progressivement lors de la réalisation de tâches professionnelles concrètes est réfutée et différenciée dans plusieurs études récentes.

Font partie des mesures d'incitation de type individuel et structurel :

- une réglementation favorable du temps de travail (taux d'activité, forme du temps de travail et flexibilité);
- des formes souples d'évolution salariale et de départ à la retraite;
- un perfectionnement professionnel;
- des exigences et des conditions de travail adaptées à l'âge;
- la promotion de la santé et de la capacité de travail.

#### **4.3.3 Champs d'action**

La politique d'entreprise en faveur des personnes âgées ne peut pas être entièrement confiée aux forces du marché et aux partenaires sociaux car une évolution purement pilotée par le marché ne permettrait pas de relever les défis posés. Elle entraînerait bien davantage une sollicitation inappropriée des travailleurs âgés qui, lors de baisses de commandes ou de restructurations, seraient exclus au moyen de licenciements, de retraites anticipées ou de constats d'invalidité en fonction du degré de déficit de leur performance. Seuls les travailleurs âgés performants face à des exigences de travail inchangées pourraient conserver leur poste.

Mais l'Etat ne doit intervenir que dans les domaines où les résultats sont sous-optimaux du point de vue économique. Dans ce contexte, deux tâches lui incombent : premièrement, il doit éliminer dans son propre domaine de compétence les obstacles institutionnels à l'emploi des travailleurs âgés. Deuxièmement, il doit mettre en place de nouvelles incitations afin de déclencher une modification nécessaire et durable du comportement des autres acteurs et de surmonter la défaillance du marché évoquée plus haut.

Les *orientations de base* pour l'amélioration des aptitudes sur le marché du travail de tous les travailleurs – et ainsi également celles des plus de 50 ans – sont ici *l'entretien et la pro-*

*motion de leur santé, de leur capacité de travail et de leur motivation* en renforçant leurs compétences et leur initiative personnelle ainsi que l'existence de conditions de travail ménageant la santé et adaptées à l'âge ou mieux aux performances (exigences, outils, environnement, organisation du travail). Dans ce contexte, l'assouplissement du temps de travail – organisation individuelle, travail à temps partiel et flexibilité du moment du départ à la retraite – joue un rôle très important.<sup>13</sup>

Mais tant les organisations d'employeurs et de travailleurs que la Confédération doivent assumer des tâches complémentaires dans des domaines clairement définis. Les compétences de la Confédération consistent à influencer la législation; de plus elles impliquent la surveillance de l'application des lois de la part des autorités cantonales et la possibilité de créer des structures ou de réaliser des programmes nationaux. Les mesures de la Confédération en faveur de l'amélioration de la situation des travailleurs âgés n'ont de bonnes chances de réussite que si elles bénéficient d'un large appui interinstitutionnel, notamment avec les organisations de travailleurs, et impriment leur marque de la même manière à trois niveaux : Confédération et cantons, partenaires sociaux et entreprises, et individus.

De son côté, la Confédération en tant qu'employeur se doit de montrer l'exemple et d'être la pionnière des mesures d'incitation. De plus, lors de leur application elle doit jouer un rôle de catalyseur auprès des travailleurs, des employeurs et des partenaires sociaux.

Sur la base de l'analyse de la situation actuelle et des tendances observées en Suisse ainsi que des expériences internationales en termes d'activité de soutien aux travailleurs âgés, la nécessité des mesures a été définie dans plusieurs champs d'action sous forme de points forts, qui concernent les lois, les structures, les programmes et l'administration de la Confédération (voir *tableaux 9 et 10* de l'annexe 7.4). Au premier plan figurent les mesures qui agissent directement sur les travailleurs âgés :

- prise de conscience individuelle de la responsabilité de sa propre santé et capacité de travail à l'âge mûr;
- discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans l'opinion publique;
- discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans les entreprises;
- gestion de l'âge et aménagement du travail dans les entreprises (*Best practice*).

#### **4.3.4 Orientations pour la politique de la Confédération**

Le groupe directeur mixte DFE/DFI propose ci-après son train de mesures pour la promotion de la santé et de la capacité de travail des travailleurs âgés. Elles peuvent être réalisées au niveau du Conseil fédéral/ de l'administration fédérale et portent sur des programmes, des structures ainsi que sur le domaine de la législation.

##### **Programme national**

Réalisation d'un paquet de mesures, *pluriannuel et échelonné dans le temps, en faveur des travailleurs âgés avec plusieurs mesures concertées* qui reposent sur la sensibilisation, le soutien et le contrôle de plusieurs groupes d'acteurs. Les mesures reposent sur les bases législatives en vigueur; elles doivent être planifiées en collaboration avec divers partenaires et leur réalisation doit être soutenue à un large niveau interinstitutionnel. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) sera responsable de la direction.

##### ***Elément central***

- Réalisation d'une *campagne* pour supprimer les idées fausses et les discriminations du fait de l'âge.

---

<sup>13</sup> OFAS, Rapport de recherche n° 4/03, 2003.

La campagne doit s'adresser directement aux travailleurs âgés et les informer sur le modèle de compétence de l'évolution des performances en raison de l'âge. Indirectement, les dirigeants et les responsables du personnel dans les entreprises seront sensibilisés à ce thème. Devront participer à la campagne les autorités, les associations professionnelles, les organisations actives dans le secteur "travail et santé", les formateurs d'adultes ainsi que le public au sens large. L'impact d'une campagne de ce genre peut être renforcé en attribuant publiquement des récompenses aux entreprises présentant des modèles de bonne pratique.

### **Mesures de soutien**

- Création d'un *Institut de transfert de la Confédération* qui, sur une base à régler également dans la loi sur le travail et des structures existantes, garantisse le transfert de savoir des résultats de la recherche appliquée dans le domaine "travail et santé" vers la pratique d'entreprise.
  - Examen de la possibilité de renforcer l'"Institut Universitaire Romand de Santé au Travail" (IURST) de Lausanne pour cette tâche.
- Publication de *moyens de travail conformes à la pratique* dans les domaines de la protection de la santé au travail, de la promotion de la santé et de la gestion de l'âge pour les entreprises, les partenaires sociaux et les autorités. Les publications déjà disponibles dans différents pays devront, dans la mesure du possible, être reprises et adaptées à la situation de la Suisse.
- Offre d'*opportunités de perfectionnement professionnel* pour les inspections cantonales du travail, afin qu'elles soient en mesure de fournir aux entreprises un conseil compétent en matière de conditions de travail adaptées aux performances.
- Direction axée sur les effets lors de la surveillance de l'exécution de la protection de la santé en entreprise, conformément à la Loi sur le travail, avec le nouveau système des *indicateurs d'effet* du seco.
- Utilisation des *systèmes de monitoring* existants, des indicateurs et des collectes de données standardisées et de leur adaptation aux besoins particuliers des travailleurs âgés.
- Examen de la nécessité de nouveaux indicateurs qui permettent de clarifier les besoins en termes de recherche et de contrôler les mesures.
- La *Confédération adopte un rôle de pionnier* dans la réalisation de mesures d'entreprise en faveur de ses collaborateurs.



## 5 Propositions non retenues

Les trois groupes de travail ont examiné un grand nombre de mesures et en ont rejeté plusieurs. Les raisons figurent dans les rapports des groupes. Mais certaines d'entre elles ont acquis une forte notoriété qui justifie une brève description des motivations de leur refus.

### 5.1 Nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse

L'échelonnement des bonifications de vieillesse reste inchangé ou est modifié de la façon présentée dans le tableau 5 :

**Tableau 5 : Echelonnement des bonifications de vieillesse (en %)**

Catégorie d'âge	25 – 34	35 - 44	45 - 54	55 - 64/65
Taux de bonification actuel	7	10	15	18
Taux de bonification modéré	8	12	14	16

Source : Office fédéral des assurances sociales

Au niveau politique, l'échelonnement actuel des bonifications de vieillesse est sans cesse accusé de contribuer à diminuer la capacité concurrentielle des travailleurs âgés. Cette argumentation repose sur l'hypothèse selon laquelle des bonifications de vieillesse plus élevées entraînent généralement des cotisations plus élevées pour les travailleurs et les employeurs. Par conséquent, un échelonnement modéré, ou du moins plus favorable, des bonifications de vieillesse des employeurs est préconisé. Ce dernier figure déjà exclusivement dans les compétences des institutions de prévoyance (Art. 65, al. 2 LPP). Si la contribution de l'employeur était échelonnée de façon plus modérée ou unifiée, tout en maintenant les taux de bonification de vieillesse, on aboutirait au résultat suivant :

- forte atteinte à l'autonomie de financement des institutions de prévoyance;
- séparation entre les primes d'épargne et de risque, dans la mesure où le taux unitaire se réfère uniquement aux cotisations de vieillesse et non pas aux cotisations de risque;
- contradiction avec la pratique largement diffusée actuellement.

C'est pourquoi nous évoquerons ci-après uniquement les conséquences d'un nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse.

Dans le but de maintenir un objectif d'épargne de 500% du salaire coordonné avec une durée de cotisation complète et d'abaisser les charges salariales des travailleurs âgés dans le 2<sup>e</sup> pilier par des cotisations plus faibles à partir de 45 ans, les modèles suivants ont été examinés :

- A : 8% - 12% - 14% - 16% pendant respectivement 10 ans;
- B : un taux indépendant de l'âge de 12,5% pendant 40 ans d'activité.

Une modification de l'échelonnement de la bonification de vieillesse sans tenir compte de la génération d'entrée aboutit à des coûts supplémentaires par rapport au système actuel. En effet, la catégorie d'âge des 25 à 44 ans (où les bonifications de vieillesse sont prélevées) représente des effectifs plus élevés qui rendent la somme coordonnée des salaires supérieure à celle de la catégorie des 45 à 64/65 ans. De plus, des manques à gagner à hauteur de 40 à 60% des dépenses supplémentaires apparaissent dans le domaine des primes de risque, étant donné que pour la rente d'invalidité, les futures bonifications de vieillesse non encore financées constituent une part importante de la somme sous risque.

**Tableau 6 : Frais supplémentaires (sans tenir compte des frais de transition) en mio de francs pour les modèles alternatifs (compte tenu du risque de manque à gagner); comparaison entre 2006 et 2030**

Modèle	2006	2030
A	210	142
B	348	254

Source : Office fédéral des assurances sociales

Les frais supplémentaires diminuent progressivement car en 2030 la part des assurés âgés est supérieure à celle de 2006. De plus les frais supplémentaires effectifs baissent environ de moitié lorsque l'on tient compte des réglementations déjà existantes dans le cadre de la prévoyance qui se poursuit.

• **Echelonnement modéré (Modèle A)**

Par rapport à la situation actuelle, un échelonnement modéré aboutit à des bonifications de vieillesse proportionnellement plus élevées au cours des premières années d'activité et plus faibles en fin de carrière. Or, c'est favorable pour la source de revenus que représente le taux d'intérêt, mais par contre les salaires en début d'activité sont souvent nettement plus faibles. Un échelonnement modéré génère des intérêts relativement plus élevés, le revers de la médaille étant que les bonifications sont calculées sur des salaires généralement plus bas.

L'intérêt d'un échelonnement plus faible est d'uniformiser davantage les charges salariales pour les travailleurs toutes catégories d'âge confondues, ce qui permet de renforcer la position des travailleurs âgés sur le marché. Ce serait notamment le cas si les subventions du fonds de garantie en faveur des institutions de prévoyance continuaient à être assurées avec une structure d'âge défavorable. D'autre part, les problèmes que connaissent actuellement les actifs les plus jeunes sur le marché du travail pourraient s'accroître.

L'inconvénient d'un échelonnement plus faible des bonifications de vieillesse est avant tout un problème de transition. Pour les personnes âgées de plus de 45 ans appartenant à la génération de transition ( $25 < x < 65$  ans au moment de l'entrée en vigueur d'une modification), l'objectif de prévoyance de 500% du salaire coordonné ne serait plus atteint sans une réglementation de transition : entre 25 et 44 ans, les taux appliqués seraient les taux inférieurs *en vigueur* (7% et 10%), puis, à partir de 45 ans, on passerait aux *nouveaux* taux de bonification, inférieurs aux taux actuels, ce qui aboutirait à une baisse de l'objectif d'épargne du modèle (par ex. pour le modèle B jusqu'à 470%). Si le modèle en vigueur était poursuivi parallèlement à un nouveau, cela entraînerait des surcoûts supplémentaires.

**Tableau 7 : Frais supplémentaires (compte tenu des frais de transition) LPP en mio de francs pendant la phase de transition dans le but d'un échelonnement modéré**

	Introduction immédiate des bonifications plus élevées des plus jeunes	Introduction progressive
2006	1'002	522
2015	883	447
2016	874	530
2025	814	469
2026	117	471
2035	128	425
2036	119	411
2044	64	120
2045	63	63

Source : Office fédéral des assurances sociales

En tenant compte du régime surobligatoire, les frais supplémentaires annuels réels représentent environ 40 à 45% des montants présentés ci-dessus.

- **Taux indépendant de l'âge (Modèle B)**

Sans correction, l'objectif d'épargne du modèle pour les personnes âgées aujourd'hui de 45 ans chuterait à 420%. Les frais supplémentaires en cas de remplacement de l'échelonnement actuel des bonifications de vieillesse par un taux de bonification unitaire seraient ainsi encore une fois significativement plus élevés. Par rapport à la solution actuelle ou à un échelonnement plus modéré, les frais supplémentaires seraient considérablement plus élevés.

**Tableau 8 : Frais supplémentaires de la LPP en mio de francs au cours de la phase de transition en cas d'élévation de l'objectif de rente (Frais supplémentaires des bonifications de vieillesse moins épargnes de l'assurance de risques)**

	Echelonnement modéré (Modèle A)	Taux indépendant de l'âge (Modèle B)
2006	1'002	2'490
2015	883	2'360
2016	874	1'516
2025	814	1'536
2026	117	1'512
2035	128	1'171
2036	119	178
2044	64	116
2045	63	123

Source : Office fédéral des assurances sociales

Compte tenu des frais supplémentaires importants pour l'ensemble du système de la prévoyance professionnelle, le groupe de travail affirme à l'unanimité qu'il n'est pas possible de recommander la mise en œuvre d'un taux de bonification unitaire. Par rapport à la réglementation actuelle, l'amélioration apportée par une adaptation modérée de l'échelonnement des bonifications (modèle A) n'est pas suffisamment nette pour justifier un amendement législatif avec les frais supplémentaires que cela entraîne. De plus, la nécessité d'une gestion parallèle de la prévoyance professionnelle pendant 40 ans entraînerait des frais d'administration supplémentaires qui ne se justifieraient qu'avec une nette amélioration de la capacité concurrentielle des travailleurs âgés sur le marché du travail. Or il n'est pas certain que dans le cas d'un échelonnement modéré, les frais supplémentaires engendrés soient compensés par une position plus favorable des travailleurs âgés sur le marché du travail. C'est pour ces raisons que nous ne recommandons pas la modification de l'échelonnement des bonifications de vieillesse.

## 5.2 Compensation des primes de risque pour les travailleurs âgés dans le 2<sup>e</sup> pilier

Abandon d'une compensation des primes de risque pour les travailleurs âgés dans le 2<sup>e</sup> pilier.

Tandis que dans le 1<sup>er</sup> pilier la cotisation de couverture du risque d'invalidité pour les travailleurs est fixée par la loi indépendamment de l'âge (1,4% conformément à l'art. 3 LAI), dans le 2<sup>e</sup> pilier elle est déterminée par les institutions de prévoyance.

Les primes d'assurance dépendent des risques statistiques d'invalidité des travailleurs assurés, à savoir de leur secteur d'activité, de leur profession et de leur âge.

Dans ce contexte, il est évident qu'une prime de risque élevée pénalise les travailleurs âgés, tant dans le cadre de mesures de compression qu'en cas d'embauches, surtout dans les petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas, entre autres, d'une structure d'âge équilibrée. D'un autre côté, les primes de risque du 2<sup>e</sup> pilier ont aussi pour effet que les en-

treprises se gardent de faire pression sur les travailleurs pour qu'ils s'annoncent à l'AI. C'est pour cette raison que nous recommandons l'abandon de cette mesure.

### 5.3 Subvention des cotisations patronales de prévoyance professionnelle

Abandon des contributions de l'assurance-chômage aux frais du 2<sup>e</sup> pilier pour les patrons qui emploient des travailleurs âgés.

En raison des charges salariales des travailleurs âgés, notamment les cotisations du 2<sup>e</sup> pilier, les employeurs supportent des cotisations supérieures à la moyenne. De là à envisager une subvention des charges salariales des travailleurs âgés, il n'y a qu'un pas.

En termes de politiques structurelles, les mesures de ce genre sont discutables car elles aboutissent en général à des effets d'aubaine. Il est fort possible que si l'assurance-chômage se chargeait du versement des contributions aux frais du 2<sup>e</sup> pilier lors de l'embauche de travailleurs âgés, cela inciterait les employeurs à licencier puis réembaucher ces mêmes travailleurs ou bien à embaucher d'autres travailleurs âgés dans le but de profiter des ces "mesures de réduction". Afin d'éviter ce phénomène, en principe l'assurance-chômage devrait toujours prendre en charge les cotisations au 2<sup>e</sup> pilier à partir d'un certain âge. Mais cela ne peut pas être le rôle de l'assurance-chômage. Pour éviter les effets de ce genre, il faudrait protéger la mesure par des réglementations de plus en plus compliquées, qui pourraient ensuite toujours être déjouées par des pratiques de contournement plus subtiles. Dans le cas extrême, il faudrait appliquer la mesure de façon si restrictive que l'effet serait très faible.

Les dispositions prévues par l'assurance-chômage dans le but de réintégrer les travailleurs âgés, comme l'amélioration des aptitudes sur le marché du travail grâce à des mesures de réintégration (cours etc.) et les allocations d'initiation au travail, sont suffisantes. Par conséquent, le groupe de travail recommande de ne pas appliquer cette mesure.

### 5.4 Mesures de protection en faveur des travailleurs âgés

Le groupe du travail recommande de renoncer à un élargissement des obligations légales des employeurs concernant des mesures de protection particulières en faveur des travailleurs âgés ainsi qu'à un nouveau règlement de ces dernières en termes de temps de travail et de repos (par ex. interdiction du travail de nuit ou allègement de la durée du travail). En effet, ces mesures risquent d'accroître la discrimination envers les travailleurs âgés.

## 6 Propositions

- Le DFI et le DFE élaborent ensemble une prise de position pour la neutralité d'incitation dans le domaine des oeuvres sociales.
- Le DFE axe davantage le service de placement et les mesures relatives au marché du travail sur les besoins des travailleurs âgés.
- Le DFE élabore conjointement avec les autres Départements, les entreprises et les partenaires sociaux une campagne d'information destinée à influencer positivement les conditions de travail et la santé des travailleurs âgés (sensibilisation, élimination des faux préjugés, *Best practice*).

## 7 Annexe

### 7.1 Membres du groupe directeur

<b>Aymo Brunetti</b>	<b>Direction</b>	<b>seco</b>	<b>Direction de la politique économique</b>
Werner Aeberhardt		seco	Analyse du marché du travail et politique sociale
Dominique Babey		seco	Assurance-chômage
Jürg Brechbühl		OFAS	Prévoyance vieillesse et survivants Responsable du groupe "Assurances sociales"
Peter Gasser		seco	Questions fondamentales et analyses Responsable du groupe "Aptitudes sur le marché du travail"
Ludwig Gärtner		OFAS	Prévoyance vieillesse et survivants
Rudolf Knutti		seco	Travail et santé
Regula Rièka-Heidelberger		OFSP	Stratégie et politique de santé en Suisse
Hans-Ulrich Scheidegger		seco	Conditions de travail
Joseph Weiss		seco	Travail et santé Responsable du groupe "Santé et conditions de travail"

### 7.2 Membres des groupes de travail

<b>Groupe "Conditions de travail et santé"</b>			
<b>Joseph Weiss</b>	<b>Direction</b>	<b>seco</b>	<b>Travail et santé</b>
Werner Aeberhardt		seco	Analyse du marché du travail et politique sociale
Christiane Aeschmann		seco	Protection des travailleurs
Adelaide Bigovic-Balazard		OFAS	Assurance-invalidité
Urs Birchmeier		seco	Analyse du marché du travail et politique sociale
Sylvie Praplan		seco	Inspection fédérale du travail
Regula Rička-Heidelberger		OFSP	Stratégie et politique de santé en Suisse
Ulrich Schwaninger		seco	Travail et santé
Margot Vanis		seco	Travail et santé
Peter Wehrli		seco	Activités intersectorielles et projets
<b>Groupe "Assurances sociales"</b>			
<b>Jürg Brechbühl</b>	<b>Direction</b>	<b>OFAS</b>	<b>Prévoyance vieillesse et survivants</b>
Werner Aeberhardt		seco	Analyse du marché du travail et politique sociale
François Donini		OFAS	Statistique
Marie-Louise Durrer		seco	Exécution du droit TC
Helena Kottmann		OFAS	Prévoyance vieillesse et survivants
Jean-Marc Maran		OFAS	Mathématique
Véronique Merckx		OFAS	Subventions et controlling
Sophie Nussbaum		seco	Exécution du droit TC
Salome Schüpbach		OFAS	Statistique
Robert Wirz		OFAS	Haute surveillance et financement BV

Groupe "Aptitudes sur le marché du travail"			
Peter Gasser	Direc tion	seco	Questions fondamentales et analyses
Werner Aeberhardt		seco	Analyse du marché du travail et politique sociale
Bertrand Clerc		seco	Questions économiques et internes (TCGA)
Simona Dematté		seco	Mesures visant à encourager l'emploi (TCAR)
Antoine Lukac		seco	Questions économiques et internes (TCGA)
Olivier Nussbaum		seco	LAM TCAR
Dora Schilliger		seco	Activités spéciales (TCGA)
Joseph Weiss		seco	Travail et santé
Esther Widmer		seco	Mesures de formation (TCAM)

### 7.3 Mandats des groupes de travail

#### 7.3.1 Groupe de travail "Conditions de travail et santé"

Le groupe de travail était chargé de proposer des mesures concrètes permettant d'améliorer les opportunités de participation des travailleurs âgés à la vie active en termes de conditions de travail dans les entreprises, notamment en ce qui concerne la protection de la santé au travail et de supprimer les éventuelles incitations à la retraite anticipée. Les mesures concrètes doivent encourager les travailleurs âgés à conserver et stimuler leur capacité de travail au sein de l'entreprise. Elles peuvent concerner les entreprises ou les partenaires sociaux; elles peuvent également contenir des amendements législatifs, notamment dans le domaine des lois sur le travail et sur la participation, ou comprendre d'autres mesures pouvant être mises en œuvre au niveau du Conseil fédéral ou de l'administration fédérale.

Les membres du groupe de travail étaient d'une part des collaborateurs du seco qui pouvaient apporter les compétences spécialisées nécessaires au thème de "Travail et santé" (hygiène du travail, médecine du travail, droit du travail, psychologie du travail et des organisations, ergonomie, économie). D'autre part, les personnes provenant d'autres offices fédéraux, qui étaient directement impliquées dans la planification de projets actuels sur le thème "Travail et santé", ont participé à l'élaboration du présent rapport (OFAS : „5. révision de la LAI" et "Collaboration interinstitutionnelle", OFSP : "Santé psychique").

#### 7.3.1 Groupe de travail "Assurances sociales"

Mandat : dans la mesure du possible, il est souhaitable que les personnes capables de travailler restent sur le marché du travail jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite. Les incitations erronées provenant des assurances sociales doivent être corrigées et, le cas échéant, des incitations positives doivent être présentées. Pour cela, il faut tenir compte de l'interaction des différentes branches de l'assurance sociale (AVS, PP [partie obligatoire et surobligatoire], AC, AI). L'objectif est d'élaborer des modifications concrètes et pouvant être mises en œuvre rapidement au niveau des lois et des ordonnances.

Le groupe de travail était composé de collaborateurs de l'OFAS et du seco.

#### 7.3.2 Groupe de travail "Aptitudes sur le marché du travail"

Le mandat du groupe de travail était de proposer des mesures concrètes qui, compte tenu de l'offre et de la demande, permettent d'une part aux travailleurs âgés menacés de chô-

mage de garder leur poste et d'autre part aux demandeurs d'emploi de réintégrer plus facilement le processus de travail.

Le groupe de travail était composé de collaborateurs du seco (secteurs marché du travail/AC et conditions de travail, questions fondamentales et analyses, mesures relatives au marché du travail, mesures visant à encourager l'emploi et travail et santé).



## 7.4 Champs d'action et nécessité de mesures dans le domaine des conditions de travail et de la santé

### 7.4.1

**Tableau 9 : mesures visant directement les travailleurs âgés**

Champs d'action	Acteurs		
	Conseil fédéral / administration fédérale	Partenaires sociaux / entreprises	Lois
Prise de conscience individuelle de la responsabilité de sa propre santé et capacité de travail à l'âge mûr.	Sensibilisation du public au thème de la santé et de la capacité de travail.	Offres de possibilités de perfectionnement professionnel.	Intégration de thèmes liés à la santé dans la formation et le perfectionnement professionnels.
Discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans l'opinion publique.	Sensibilisation du public sur le thème des travailleurs âgés (modèle de compétence et non pas de déficit).		
Discrimination du fait de l'âge et idées fausses dans les entreprises.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offre d'assistance pour les partenaires sociaux et les entreprises.</li> <li>- Sensibilisation des spécialistes de la formation et du perfectionnement professionnels (modèle de compétence et non pas de déficit)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation sur le thème des travailleurs âgés.</li> <li>- Elimination des préjugés grâce au perfectionnement professionnel de dirigeants et de responsables du personnel (modèle de compétence et non pas de déficit)</li> </ul>	
Gestion de l'âge dans les entreprises.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation des directions cantonales de l'économie publique</li> <li>- Mise à disposition de supports d'information et de travail concernant la gestion de l'âge.</li> <li>- Garantie des standards de qualité des offres de formation et de perfectionnement proposées aux dirigeants et aux spécialistes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offre de conseil pour les entreprises et les travailleurs (perfectionnement en gestion de l'âge et sur les thèmes de la santé).</li> <li>- Renforcement de la motivation des travailleurs âgés (travail à mi-temps, ergonomie, etc.)</li> <li>- Promotion de la souplesse (temps de travail, organisation de travail, etc.) dans les entreprises.</li> <li>- Point de situation individuel avec planification de carrière.</li> <li>- Amélioration de la capacité d'apprentissage.</li> <li>- Prévention de la perte de capacité d'apprentissage et transmission de savoir adaptée à l'âge.</li> <li>- Accroissement de l'appréciation des employés, notamment des plus âgés.</li> </ul>	

**Tableau 10 : mesures de soutien**

Champs d'action	Acteurs		
	Conseil fédéral / administration fédérale	Partenaires sociaux / entreprises	Lois
Observation des dispositions légales de protection de la santé dans les entreprises.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mise à disposition de moyens d'information, de travail et de formation.</li> <li>- Ajout d'éléments adaptés aux performances aux guides sur les ordonnances de la loi sur le travail.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Offre d'exigences et de conditions de travail adaptées à l'âge (contenu, durée, moyens, environnement et organisation du travail).</li> <li>- Participation accrue du travailleur à la protection de la santé dans l'entreprise.</li> <li>- Mesures de promotion de la santé et de la capacité de travail dans la CCT.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Réforme du financement de la prévention dans le domaine de la protection de la santé au travail.</li> </ul>
Surveillance de la protection de la santé des travailleurs en entreprise de la part des inspections cantonales du travail.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilisation et soutien des inspections cantonales du travail.</li> <li>- Formation des inspecteurs du travail.</li> <li>- Renforcement de la haute surveillance et réalisation d'une unité de doctrine des inspections cantonales du travail.</li> <li>- Contrôles conséquents et intégraux dans les entreprises</li> </ul>		
Données fondamentales dans le secteur "Travail et santé".	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Amélioration de la base de données dans le secteur "Travail et santé".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Recueil de modèles de bonne pratique en entreprise.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantie de la collecte systématique de données dans le domaine de la santé/capacité de travail.</li> <li>- Evaluation des mesures de la Confédération (et d'autres organisations) pour l'amélioration de la santé et de la capacité de travail des travailleurs, notamment des plus âgés. Sur la base de la loi sur le travail : renforcement des structures existantes ou mise en place de structures permettant le transfert de savoir recherche → entreprises</li> </ul>

## Tableaux et graphiques

Graphique 1 : Taux d'activité des hommes (bleu) et des femmes (rouge-jaune) en fonction de l'âge, 1970-2000

Graphique 2 : Exigences de travail constantes, baisse des ressources et de la capacité de travail

Graphique 3 : Exigences de travail adaptées aux performances, promotion des ressources et de la capacité de travail

Tableau 1 : Besoins de financement de l'AVS et des PC à l'AVS, 2001-2040

Tableau 2 : Taux d'activité et taux de chômage selon le niveau de formation de la population âgée de 25 à 64 ans en Suisse (2<sup>e</sup> trimestre 2004)

Tableau 3 : Participation à un perfectionnement professionnel en Suisse (en % de la population active), 1996 et 2000

Tableau 4 : Possibilité de versement anticipé dans la prévoyance vieillesse

Tableau 5 : Echelonnement des bonifications de vieillesse (en %)

Tableau 6 : Frais supplémentaires (sans tenir compte des frais de transition) en mio de francs pour les modèles alternatifs (compte tenu du risque de manque à gagner); comparaison entre 2006 et 2030

Tableau 7 : Frais supplémentaires (compte tenu des frais de transition) LPP en mio de francs pendant la phase de transition dans le but d'un échelonnement modéré

Tableau 8 : Frais supplémentaires de la LPP en mio de francs au cours de la phase de transition en cas d'élévation de l'objectif de rente (frais supplémentaires des bonifications de vieillesse moins épargnes de l'assurance de risques)

Tableau 9 : Conditions de travail et santé : mesures visant directement les travailleurs âgés

Tableau 10 : Conditions de travail et santé: mesures de soutien