

**Comparaisons internationales sur la gestion des âges et  
les politiques de l'emploi**

**Le cas de l'Allemagne**

*Rapport présenté par :*

*Benjamin JOLY*

*Membre de l'Inspection générale des affaires sociales*

*Rapport n° 2004 053  
Mai 2004*

## **1. L'Allemagne présente actuellement un décalage entre un vieillissement marqué et un taux d'emploi des salariés âgés faible**

*Un profil démographique encore dans la moyenne des pays européens mais dont la dégradation pèsera à l'avenir fortement sur les finances sociales et l'économie*

Le taux de dépendance des personnes âgées (rapport des plus de 65 ans sur la population des 15-64 ans) est aujourd'hui légèrement inférieur à celui de la moyenne européenne : 23,9% pour l'Allemagne contre 24,4% pour l'Union européenne. Le vieillissement par le bas de la pyramide des âges, lié à un des plus bas taux de fécondité au monde, contribuera cependant à terme à un rétrécissement de la population active et à une dégradation du ratio de dépendance des personnes âgées qui sera de 2 à 5 points supérieur à la moyenne européenne entre 2005 et 2040 selon Eurostat.

Ceci impliquera un surcoût du vieillissement pour les finances publiques parmi les plus élevés d'Europe. Avec un coût supplémentaire de 6,1 points de PIB, l'Allemagne fera partie des cinq pays européens les plus fortement touchés par les conséquences financières du vieillissement. En outre, quelles que soient les évolutions des variables clefs (croissance, productivité du travail, temps de travail), le vieillissement démographique renforcera y compris à plus court terme la probabilité de pénuries localisées ou sectorielles, étant donné notamment les structures par âges des Länder très différentes.

*Un décalage entre l'ampleur du vieillissement et l'évolution des taux d'emploi et d'activité, en particulier aux âges les plus avancés*

Face à cette situation, le taux d'emploi des salariés âgés reste à un niveau peu élevé. Au début des années 1990, l'Allemagne faisait partie avec la France d'un groupe majoritaire de pays dont le taux d'emploi des salariés de 55-64 ans était compris entre 30 et 40%. Avec un taux d'emploi de 38,4% en 2002, elle est l'un des rares pays de ce groupe à n'avoir pas enregistré de progrès significatifs sur les dix dernières années. Ce phénomène s'accompagne d'une sous représentation des salariés âgés sur le marché du travail et d'une sur représentation dans le chômage.

Selon les statistiques établies par l'Office fédéral de la statistique en 2001, les salariés de 55 à 64 ans représentent environ un cinquième de la population en âge de travailler (20%), alors qu'ils ne représentent que près de 10% des personnes employées. Malgré une baisse du nombre total de chômeurs de cette tranche d'âge depuis 1997, en 2002 le taux de chômage des salariés âgés restait supérieur de 3 à 5 points en moyenne au taux de chômage moyen. Les chômeurs âgés sont en outre majoritairement chômeurs de longue durée, dont ils représentent plus du tiers.

## **2. La stagnation des taux d'emploi et la prégnance des schémas de sortie précoce de la vie active tiennent autant à un effet du système de protection sociale qu'à l'utilisation de la sortie précoce d'activité pour faire face aux difficultés économiques spécifiques qu'a rencontrées l'Allemagne.**

*Un système de prestations sociales qui facilitait jusqu'à une date récente les cessations anticipées d'activité, utilisées pour absorber les chocs économiques*

L'Allemagne se caractérise par une part prépondérante de recours aux retraites dérogatoires, dont l'âge de départ minimal est inférieur à l'âge de la retraite de droit commun (65 ans) : seulement 37,5% des entrées en retraite ont lieu dans le cadre de la retraite de droit commun, les autres entrées se faisant dans le cadre des nombreuses retraites spécifiques accessibles entre 60 et 65 ans (retraites pour carrières longues, pour les femmes de plus de 60 ans, pour chômage de longue durée, pour handicap, pour incapacité – sans limite d'âge). De plus, depuis l'apparition du chômage de masse durable des années 1980, le régime d'indemnisation a servi de transition vers la retraite pour les salariés âgés, dans le cadre des dispenses de recherche d'emploi accordées à partir de 58 ans.

Dans la première moitié des années 1990, ces dispositifs ont contribué à absorber le choc économique et les conséquences de la réunification sur le marché du travail, grâce aux systèmes existant déjà à l'Ouest (hausse de la part relative des retraites spécifiques dans les départs entre 1991 et 1995), mais aussi avec la mise en place de dispositifs spécifiques à la partie orientale de l'Allemagne (dispense de recherche d'emploi dès 55 ans, qui a permis le départ anticipé de près de 10% de la population active des nouveaux Länder).

### *Des handicaps propres aux salariés âgés sur le marché du travail*

Dans une économie fortement tournée vers l'exportation, la flexibilité du travail et son coût jouent un rôle croissant – avec la qualification - dans les décisions de maintien ou de recrutement de salariés. A cet égard, trois types de facteurs sont intervenus défavorablement pour le maintien dans l'emploi ou le recrutement de salariés âgés en Allemagne :

- Un coût du travail plus élevé pour les entreprises employant des salariés âgés en raison d'un système de rémunération encore fortement lié à l'âge (expérience acquise, ancienneté dans l'entreprise ou la branche) ;
- Une protection accrue en cas de licenciement tant en ce qui concerne la durée du préavis (la durée du préavis légal peut atteindre 7 mois pour une ancienneté de 20 ans, certaines conventions collectives allongent la durée du préavis en fonction de l'âge) que les motifs du licenciement (de nombreuses conventions prévoient que les salariés âgés ne peuvent être licenciés que pour motifs exceptionnels) ;
- Un moindre accès à la formation professionnelle : en 2001 en moyenne seulement 18% des plus de 50 ans avaient un accès à la formation en entreprise, contre 36% des 19-34 ans et 31% des 35-49 ans, cette proportion étant globalement plus faible dans les petites entreprises.

### **3. L'ensemble des acteurs démontrent aujourd'hui une volonté de rupture avec les cessations anticipées d'activité, mais la politique globale désormais menée en faveur de l'emploi des salariés âgés n'a pas encore produit tous ses effets**

*Une évolution des positions de l'ensemble des acteurs : du consensus sur la sortie précoce d'activité à l'annonce d'un « changement de paradigme »*

L'Allemagne a connu, depuis les années 1970, un consensus en faveur de la cessation anticipée d'activité. Même si dès les années 1990 certaines réformes sont intervenues (retraites, temps partiel pour les salariés âgés), le véritable changement d'orientation, auquel les partenaires sociaux ont été associés, est intervenu en 2001. Dans le cadre de l'Alliance pour l'emploi, créée entre les partenaires sociaux et le gouvernement, la déclaration commune du 7 mars 2001 appelle à l'amélioration des perspectives d'emploi des plus de 50 ans : il s'agit d'une rupture solennelle avec 30 ans de pratique, accompagnée de mesures concrètes (formation, aides aux entreprises, politique conventionnelle) rendant tangible ce changement de paradigme.

*Une politique qui prend en compte l'ensemble des déterminants de l'emploi des salariés âgés*

La politique en faveur des salariés âgés essaye de prendre en compte les différents aspects du problème, tant en ce qui concerne la méthode que les champs d'action :

- Une politique interministérielle : la mise en place d'une structure interministérielle dédiée à la question des évolutions démographiques et se réunissant tant au niveau politique qu'au niveau des principaux responsables d'administration centrale, traduit la prise en compte de la complexité du problème et répond à l'enjeu de la coordination entre les différents champs des politiques publiques ;

- Une politique de communication : de la déclaration solennelle du 4 mars 2001 à l'information des salariés sur leurs droits à la retraite après les réformes du régime public, en passant par les actions de promotion des mesures en faveur des salariés âgés réalisées par l'Agence fédérale pour l'emploi dans le cadre de son programme spécifique (« les plus de 50 ans, ils savent ce qu'il faut faire »), ou celui du ministère fédéral de la recherche, ce sont de nombreux types de discours, de registres et de légitimités (politiques, partenaires sociaux, scientifiques, communication pour le grand public) qui ont été mobilisés ;

- Une réforme des retraites favorisant la poursuite d'activité : menées avant tout pour faire face à la perspective d'un doublement du taux de dépendance d'ici à 2040, les réformes ont également créé des incitations financières et des contraintes légales au maintien de l'activité (baisse du taux de remplacement, création d'un pilier par capitalisation, élévation de l'âge de départ des retraites spécifiques) ;

- Un renforcement des mesures incitatives à l'emploi ciblées sur les salariés âgés : une activation accrue des chômeurs âgés est recherchée (renforcement de la conditionnalité, réduction de la durée d'indemnisation des salariés âgés), mais parallèlement un programme à destination des plus de 50 ans a été créé, qui s'appuie sur des mesures de maintien ou de créations d'emplois ciblées sur ce public (temps partiel subventionné

pour les salariés âgés, financement des formations des salariés âgés dans les PME, subventions à l'embauche, baisses de cotisations sociales employeurs) ; cette politique est également portée par les branches, dont certaines ont fait des salariés âgés un public prioritaire en matière de formation (métallurgie en juillet 2001) ;

- Une politique d'amélioration des conditions de travail : le gouvernement fédéral est à l'origine d'une initiative associant les Etats fédérés et les partenaires sociaux nationaux et locaux, dont l'un des axes prioritaires est à compter de 2004 l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés par la réflexion et la recherche sur les pratiques et le développement de projets pilotes. Ce travail s'appuie sur l'acquis des projets pilotes mis en place par le ministère fédéral de la recherche, qui a depuis 1995 mené à bien, en coopération avec les chambres professionnelles, les branches et des acteurs locaux de l'emploi, près de 150 projets et diffusé leurs résultats.

Au total, les effets de ces mesures restent encore difficiles à apprécier. A l'exception du temps partiel pour les salariés âgés, qui a connu une forte croissance depuis 10 ans pour désormais concerner près de 130 000 personnes, les autres mesures sont trop récentes pour que l'on dispose du recul nécessaire à leur évaluation – et pour que leur impact sur le marché du travail soit déjà véritablement sensible.

Deux éléments semblent cependant indiquer que les mesures prises commencent à produire des effets : le taux d'emploi des salariés âgés, après avoir atteint un point bas au milieu des années 1990 sous l'effet de la réunification se redresse désormais – il a retrouvé aujourd'hui son niveau d'il y a 10 ans ; depuis quelques années, l'âge moyen de départ à la retraite augmente pour l'ensemble des catégories (hommes et femmes, à l'Est comme à l'Ouest).

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>3</b>
<b>PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT EN ALLEMAGNE .....</b>	<b>5</b>
1.1 UNE STAGNATION À DES NIVEAUX PEU ÉLEVÉS DE L'EMPLOI ET DE L'ACTIVITÉ DES SALARIÉS ÂGÉS	
1.1.1 <i>Un profil démographique encore dans la moyenne des pays européens.....</i>	<i>5</i>
1.1.2 <i>Des taux d'emploi et d'activité supérieurs à la moyenne européenne, mais qui n'ont pas progressé depuis 10 ans.....</i>	<i>6</i>
1.1.2.1 Un taux d'activité des 15-64 ans qui reste supérieur à la moyenne européenne mais n'a pas progressé.....	6
1.1.2.2 Un taux d'emploi global supérieur à la moyenne européenne, mais qui a diminué sur les dix dernières années.....	7
1.1.3 <i>Des taux d'emploi et d'activité des salariés âgés qui stagnent : sous représentation des salariés âgés sur le marché du travail, sur représentation dans le chômage.....</i>	<i>8</i>
1.1.3.1 Un taux d'activité des salariés âgés proche de la moyenne européenne, un taux d'emploi inférieur et qui n'a pas progressé depuis 10 ans.....	8
1.1.3.2 Les salariés âgés, sous représentés sur le marché du travail et dans l'emploi.....	10
1.1.3.3 Un taux de chômage qui reste important et une durée du chômage élevée : des salariés âgés sur représentés dans le chômage d'exclusion.....	11
1.1.4 <i>Les caractéristiques de l'emploi des salariés âgés : la prédominance du temps partiel et du secteur public, un impact important de la taille des entreprises.....</i>	<i>12</i>
1.2 LES ENJEUX FINANCIERS, ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX D'UN ACCROISSEMENT DE L'ACTIVITÉ DES SALARIÉS ÂGÉS .....	14
1.2.1 <i>Un vieillissement qui sera parmi les plus marqués de l'Union européenne.....</i>	<i>14</i>
1.2.2 <i>Un impact fort sur les finances sociales, qu'une participation accrue des actifs âgés à l'emploi pourrait rendre plus supportable.....</i>	<i>14</i>
1.2.2.1 Un effet important du vieillissement sur les finances publiques et potentiellement, sur le coût du travail .....	14
1.2.2.2 Sous peine de porter atteinte à l'équité intergénérationnelle, un poids accru des efforts de financement devra être assuré par les salariés les plus âgés .....	15
1.2.3 <i>L'élévation du taux d'emploi des salariés âgés : un enjeu spécifique pour le marché du travail et les salariés .....</i>	<i>16</i>
1.2.3.1 La perte des compétences et de l'expérience acquises par les salariés âgés.....	16
1.2.3.2 Un retrait du marché du travail qui est loin de toujours correspondre à un choix .....	17
1.2.3.3 Un potentiel à mobiliser face aux risques de pénuries et à leur conséquence sur le marché du travail .....	18
<b>DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS CONCERNANT L'EMPLOI DES SALARIES AGES EN ALLEMAGNE .....</b>	<b>20</b>
2.1 UN SYSTÈME DE PRESTATIONS SOCIALES INCITANT À LA CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ .....	20
2.1.1 <i>Un système de retraite globalement peu incitatif à la poursuite d'activité.....</i>	<i>20</i>
2.1.1.1 Un régime de retraite public de droit commun relativement dissuasif.....	20
2.1.1.2 De nombreux dispositifs de retraite anticipée avant l'âge légal de 65 ans.....	21
2.1.2 <i>D'autres prestations sociales qui ont depuis longtemps offert des voies de transition vers les retraites.....</i>	<i>23</i>
2.1.2.1 Un rôle décisif du régime d'indemnisation chômage comme transition vers la retraite.....	23
2.1.2.2 Un impact important des pensions pour incapacité.....	23
2.1.3 <i>Un rôle limité des indemnités liées aux arrêts maladie.....</i>	<i>25</i>
2.2 UN MARCHÉ DU TRAVAIL PEU FAVORABLE AUX SALARIÉS ÂGÉS ET UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI QUI A LONGTEMPS PRIVILÉGIÉ LE RETRAIT ANTICIPÉ.....	26
2.2.1 <i>Un marché du travail relativement protecteur pour les salariés en place, mais qui s'est ajusté au détriment de certaines catégories de salariés .....</i>	<i>26</i>
2.2.2 <i>Une atonie de l'activité économique qui a eu des répercussions fortes sur l'emploi des salariés âgés, particulièrement vulnérables aux restructurations.....</i>	<i>27</i>
2.2.2.1 Des performances en termes d'emploi et de croissance qui sont restées inférieures à la moyenne européenne et un impact négatif de la réunification .....	27
2.2.2.2 Le coût du travail et leur faible accès à la qualification désavantage les salariés âgés dans une économie particulièrement sensible à la compétition internationale.....	28
2.2.3 <i>Une politique de l'emploi active, mais qui a de longue date favorisé l'amortissement des chocs économiques par la cessation anticipée d'activité des plus âgés .....</i>	<i>30</i>

2.2.3.1	Une politique active de l'emploi, qui s'adresse en principe également aux salariés âgés .....	30
2.2.3.2	Un recours ancien à la cessation précoce d'activité pour amortir les chocs économiques de grande ampleur .....	31
2.3	DES CONDITIONS DE TRAVAIL GLOBALEMENT DANS LA MOYENNE EUROPÉENNE, MAIS QUI N'EMPÊCHE PAS UNE FRAGILITÉ DE LA SANTÉ AU TRAVAIL DES SALARIÉS ÂGÉS.....	33
2.3.1	<i>Des conditions de travail dans la moyenne de l'Union européenne.....</i>	33
2.3.2	<i>Des salariés âgés moins fréquemment, mais plus longtemps malades que les autres classes d'âge .....</i>	34
2.4	LA POSITION DES ACTEURS JUSQU'À UNE DATE RÉCENTE : LA « GRANDE COALITION » EN FAVEUR DE LA CESSATION ANTICIPÉE D'ACTIVITÉ.....	34
2.4.1	<i>Un consensus de l'ensemble des acteurs, pour des raisons différentes.....</i>	34
2.4.2	<i>Un consensus qui est devenu une véritable culture de la cessation anticipée d'activité....</i>	35

### **TROISIEME PARTIE – LE RECENT « CHANGEMENT DE PARADIGME » CONCERNANT L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS : L'EMERGENCE D'UNE POLITIQUE GLOBALE ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS .....**

3.1	UNE PRISE DE CONSCIENCE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS À PARTIR DE LA FIN DES ANNÉES 1990, QUI A DÉBOUCHÉ SUR UN « CHANGEMENT DE PARADIGME » CONJOINT À COMPTER DE 2001 .....	36
3.1.1	<i>Malgré des positions et un rythme de travail initialement différents, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont progressivement fait évoluer leurs positions.....</i>	36
3.1.1.1	<i>Pour l'Etat fédéral, une prise de conscience des problèmes liés au vieillissement démographique et à l'emploi des salariés âgés dès le début des années 1990.....</i>	36
3.1.1.2	<i>Pour les organisations de salariés, la prédominance des thèmes du maintien de la cessation anticipée d'activité et l'opposition à la réforme des retraites .....</i>	37
3.1.1.3	<i>Pour les organisations d'employeurs, l'accent mis sur les conséquences financières du vieillissement et la rigidité du marché du travail.....</i>	37
3.1.2	<i>Depuis 2001, ils ont effectué un « changement de paradigme » commun en faveur de l'emploi des salariés âgés au sein de « l'Alliance pour le travail » .....</i>	38
3.2	LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE GLOBALE VISANT À ACCROÎTRE L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS .....	39
3.2.1	<i>Une politique globale qui fait l'objet d'une coordination interministérielle .....</i>	39
3.2.2	<i>La réorientation de la protection sociale pour être plus favorable à la poursuite d'activité et à l'emploi des salariés âgés.....</i>	39
3.2.2.1	<i>Des réformes du régime des retraites qui visent à assurer la viabilité du système de pensions tout en incitant à travailler plus longtemps.....</i>	39
3.2.2.2	<i>Parallèlement à ces réformes, un début d'inversion de la tendance à la baisse de l'âge de la retraite .....</i>	41
3.2.3	<i>La création d'incitations positives par des mesures et programmes spécifiques favorisant le maintien dans l'emploi et l'embauche des salariés de 55-64 ans.....</i>	42
3.2.3.1	<i>Un contexte d'activation renforcé de la politique de l'emploi, qui concernent également les salariés âgés.....</i>	42
3.2.3.2	<i>Des mesures spécifiques de promotion et de maintien dans l'emploi des salariés âgés qui commencent à produire des effets dans les entreprises.....</i>	44
3.2.4	<i>Le développement de la recherche sur les questions liées aux salariés âgés et la diffusion des bonnes pratiques à grande échelle .....</i>	48
3.2.4.1	<i>Le programme de recherche « mutations démographiques » du ministère fédéral de la recherche et sa stratégie de communication .....</i>	48
3.2.4.2	<i>Un important effort de recherche .....</i>	49
3.3	LES PREMIÈRES LEÇONS CONCERNANT LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE FAVORISANT L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS EN ALLEMAGNE .....	49
3.3.1	<i>L'impact significatif des conditions macroéconomiques sur les politiques d'emploi des salariés âgés.....</i>	49
3.3.2	<i>L'importance d'une démarche conjointe entre l'Etat et les partenaires sociaux au plus haut niveau, qui a débouché sur des mesures concrètes.....</i>	50
3.3.3	<i>La mise en place d'une politique intégrant les différents déterminants, mais ciblée sur les plus âgés.....</i>	50
3.3.4	<i>L'accent mis sur la dimension préventive, en particulier en matière de formation.....</i>	52
3.3.5	<i>Les délais nécessaires pour effectuer un changement de paradigme et l'importance des actions sur les mentalités.....</i>	52

### **ANNEXES**

## INTRODUCTION

Le vieillissement démographique est l'un des phénomènes marquants des sociétés développées de la fin du 20<sup>ème</sup> siècle : la diminution du nombre de naissances, et surtout l'allongement de la vie, remettent en cause le modèle culturel d'organisation de l'âge et des temps sociaux dans les pays développés d'Europe. L'âge est en effet à la fois l'un des critères de mise en œuvre des politiques sociales, mais il est également le produit de schémas sociétaux: en effet, chaque société, au travers de ses institutions et de ses politiques, définit les différentes phases de la vie et attribue à chaque génération un rôle social normé. Les sociétés industrialisées ont construit progressivement, depuis le milieu du 19<sup>ème</sup> siècle, une organisation ternaire du cycle de vie. Après une période relativement courte de formation, vient le temps du travail, suivi d'une courte période d'inactivité liée à la vieillesse. La gestion des âges a pris la forme, au niveau des communautés nationales, d'un contrat entre générations définissant la place de chacune dans la production des richesses – la position dans l'emploi de chaque génération – et dans la répartition des transferts de ressources – les systèmes de solidarité, le système de protection sociale prenant une place croissante à côté des solidarités familiales.

C'est ainsi que s'est construit progressivement, depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle et jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale, un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie, répondant à l'une des principales préoccupations des sociétés industrielles : offrir aux vieux travailleurs un droit au repos et à des ressources suffisantes après une phase d'emploi. Toutefois, à peine stabilisé, cet équilibre de la « gestion des âges » par les sociétés industrielles s'est trouvé remis en cause par l'apparition de la crise économique des années 1970 : la montée du chômage a progressivement brouillé les frontières entre les trois « temps » de la vie sociale. L'allongement de la transition entre le temps de la formation et celui de l'activité, et l'apparition du problème du chômage des jeunes, ont conduit dans de nombreux pays à une anticipation de la transition de l'activité à la retraite. Cette recomposition des temps sociaux prend forme dans un contexte d'effritement du modèle de la société industrielle, couplant emploi à vie et protection sociale extensive.

Dans cette perspective, la préoccupation actuelle – surgie au début des années 1990 et qui s'est progressivement imposée au centre de l'agenda des politiques publiques – du « vieillissement actif » apparaît à la fois comme une rupture par rapport à une tendance séculaire – la construction d'un droit à l'inactivité indemnisée en fin de vie - et comme une restriction du champ de la gestion des âges – la focalisation sur la situation par rapport à l'activité des plus de 55 ans. L'apparition d'une nouvelle catégorie du discours et des politiques publiques – les « *seniors* », catégorie d'ailleurs non stabilisée, dont la définition varie largement non seulement selon les pays mais également selon la position des acteurs – est caractéristique de la transformation en cours dans la définition sociale des âges de la vie. Cette préoccupation a été initialement portée par les institutions internationales, au premier rang desquelles l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE) et l'Union européenne (UE). En dépit de l'existence de spécificités nationales fortes, tant dans la définition sociale des âges que dans la situation faite aux différents âges par les politiques de l'emploi et de protection sociale mises en œuvre, la comparaison de la situation des *seniors* entre pays peut permettre des enseignements nationaux, sous réserve des précautions imposées par toute comparaison internationale. La proximité des modèles sociaux et la similarité des

évolutions dans les « gestions des âges » nationales, l'existence d'un cadre institutionnel de coopération, la mise en place d'une politique coordonnée et la définition d'objectifs communs ont conduit à centrer l'analyse sur les pays de l'Union européenne, en écartant des pays – Japon, Etats Unis, Australie par exemple – dont les spécificités par rapport à la situation européenne constitueraient néanmoins un intérêt indéniable pour la comparaison.

La mission de l'Inspection générale des affaires sociales s'est déplacée dans quatre pays de l'Union européenne, où elle a rencontré les différents acteurs de la politique de gestion des âges (ministères et agences chargés des politiques de protection sociale, d'emploi et de conditions de travail, partenaires sociaux, entreprises), mais aussi les services de la Commission européenne et les partenaires sociaux européens. Les quatre pays visités étaient la Belgique, l'Allemagne, la Suède, et le Royaume-Uni. Le choix de ces pays visait à observer les trois principaux types de systèmes de protection sociale en les croisant avec les différentes trajectoires face à une politique publique dont les objectifs (élévation du taux d'emploi des plus de 55 ans à 50% en moyenne pour l'Union européenne d'ici 2010, élévation de l'âge de départ à la retraite de 5 ans d'ici à 2010) relèvent de la méthode de coordination ouverte au niveau de l'Union européenne. Le choix de ces pays permettait donc d'observer le système continental (Allemagne, Belgique), le système scandinave (Suède) et le système anglo-saxon (Royaume-Uni) tout en analysant des pays ayant connu des succès récents (Royaume-Uni : taux d'emploi des salariés âgés de 53,5% en 2002) ou plus anciens (Suède : un taux d'emploi des salariés âgés de 68,1% en 2002), mais aussi des pays dont malgré les efforts le taux d'emploi des salariés âgés reste à un niveau peu élevé (Belgique : un taux d'emploi des salariés âgés de 26,7% en 2002 ; Allemagne : un taux d'emploi des salariés âgés de 38,4% en 2002).

La mission s'est déplacée en Allemagne du 5 au 12 mars 2004. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

## PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT EN ALLEMAGNE

### 1.1 Une stagnation à des niveaux peu élevés de l'emploi et de l'activité des salariés âgés<sup>1</sup>

#### 1.1.1 Un profil démographique encore dans la moyenne des pays européens

L'Allemagne est confrontée à des phénomènes similaires à ses voisins : augmentation de l'espérance de vie, baisse de la fécondité, vieillissement des générations nées à la fin des années 1940 et durant les années 1950 (enfants du baby-boom).

A l'égard du premier facteur contribuant au vieillissement démographique, l'allongement de l'espérance de vie, l'Allemagne ne se distingue pas fortement des autres pays développés. Ainsi, l'espérance de vie à la naissance des femmes est passée de 69,6 ans en 1950 à 79,1 ans en 1995 (respectivement de 65,3 ans en 1950 à 72,6 ans en 1995 pour les hommes ; A. Desesquelles, 1998).

En revanche, l'Allemagne présente une situation démographique spécifique liée à un décrochage net et durable de la fécondité, dès les années 1970. Comme dans de nombreux pays européens et comme dans la plupart des pays développés, à compter de la première moitié des années 1970, l'indice synthétique de fécondité<sup>2</sup>, tant en Allemagne de l'Ouest qu'en Allemagne de l'Est (où le phénomène est plus marqué depuis la réunification), est inférieur au seuil de renouvellement des générations. La baisse est toutefois moins progressive que dans la plupart des autres pays et place l'Allemagne – Est et Ouest compris - dès 1975 parmi les pays ayant le plus faible indice de fécondité. Elle fait aujourd'hui partie, derrière l'Espagne et l'Italie et avec l'Autriche et le Japon, des pays développés ayant le plus bas taux de fécondité.

**Tableau 1 - Indice synthétique de fécondité (1970-1998)**

Pays	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1996	1997	1998
<b>Allemagne</b>	2.03	1.48	1.56	1.37	1.45	1.25	1.32	1.37	1.36
<i>Ouest</i>	<i>1.99</i>	<i>1.45</i>	<i>1.45</i>	<i>1.28</i>	<i>1.45</i>	<i>1.34</i>	<i>1.40</i>	<i>1.44</i>	<i>1.41</i>
<i>Est</i>	<i>2.19</i>	<i>1.54</i>	<i>1.94</i>	<i>1.74</i>	<i>1.50</i>	<i>0.84</i>	<i>0.95</i>	<i>1.04</i>	<i>1.09</i>
<b>Italie</b>	2.43	2.21	1.64	1.42	1.33	1.20	1.19	1.20	1.20
<b>Espagne</b>	2.88	2.79	2.20	1.64	1.36	1.18	1.17	1.18	1.16

Source : INED, 2003

L'Allemagne se caractérise ainsi par une moindre importance des moins de 15 ans (1,1 point d'écart par rapport à la moyenne européenne) et un nombre légèrement plus élevé de 15-64 ans (1,2 point d'écart par rapport à la moyenne européenne). Au total, la baisse

<sup>1</sup> L'expression « salariés âgés » fait référence, sauf exception précisée, aux salariés de la tranche d'âge 55-64 ans.

<sup>2</sup> Indice donnant une mesure du nombre moyen d'enfants mis au monde par une femme qui connaîtrait, tout au long de sa vie, la fécondité observée durant l'année pour laquelle on le calcule ; seules sont prises en considération, dans le calcul de cet indice, les femmes d'âge fécond (par convention l'âge fécond s'étend du 15<sup>ème</sup> au 50<sup>ème</sup> anniversaire).

de la fécondité ne se traduit pas encore par une plus grande dépendance démographique que celle de la moyenne européenne. Le taux de dépendance des personnes âgées (rapport des plus de 65 ans sur la population d'âge actif – 15-64 ans) est aujourd'hui légèrement inférieur à celui de la moyenne européenne : 23,9 % pour l'Allemagne contre 24,4 % pour l'Union européenne.

**Tableau 2 : Répartition par classes d'âge de la population en Allemagne et dans l'Union européenne en 2000 ( %)**

Tranche d'âge	0-14	15-24	25-49	50-64	65-79	80 et plus
Allemagne	15.7	11.1	38.0	19.0	12.7	3.6
Union européenne	16.8	12.4	37.0	17.5	12.6	3.7

Source : Eurostat 2004

Ce vieillissement par le bas de la pyramide des âges contribuera à terme à un rétrécissement de la population active et à une dégradation du ratio de dépendance des personnes âgées, qui selon les prévisions d'Eurostat (scénario baseline établi avec le comité de politique économique<sup>3</sup>) devrait à partir de 2005 et jusqu'en 2040 être supérieur de 2 à 5 points à la moyenne européenne. Par-delà son impact sur la structure de la population générale, ce phénomène aura des conséquences importantes sur la structure par âge de la population active et sur l'équilibre des systèmes de protection sociale, dont l'ampleur devrait être plus marquée pour l'Allemagne que dans d'autres pays (cf. 1.2.2).

### **1.1.2 Des taux d'emploi et d'activité supérieurs à la moyenne européenne, mais qui n'ont pas progressé depuis 10 ans**

#### *1.1.2.1 Un taux d'activité<sup>4</sup> des 15-64 ans qui reste supérieur à la moyenne européenne mais n'a pas progressé*

Avec un taux de 71,5 %, l'Allemagne dispose aujourd'hui d'un taux supérieur de près de deux points à la moyenne européenne, même si l'écart s'est réduit de moitié sur la période 1991-2002 (de 3,8 points à 1,8 points).

Alors que le taux moyen de l'Union européenne a augmenté et qu'à quelques exceptions près (les pays du Nord de l'Europe et le Royaume-Uni, qui ont des taux proches de 80 %) l'ensemble des autres pays européens a connu une augmentation des taux d'activité des 15-64 ans, le taux d'activité en Allemagne était en 2002 au même niveau qu'en 1991 (respectivement 71,6 % et 71,5 %), après avoir baissé jusqu'en 1996, puis s'être redressé après cette date pour se stabiliser à son niveau du début des années 1990.

Ceci tient en grande partie à l'effet du fort ralentissement conjoncturel – qui atteint un point d'inflexion au milieu des années 1990 - et des politiques menées pour faire face à la réunification (dispositifs de retraits massifs du marché du travail pour les salariés des nouveaux Länder cf. 2.2.3.2).

<sup>3</sup> Cf. Economic policy committee, 2001.

<sup>4</sup> Le taux d'emploi est la proportion de personnes disposant d'un emploi parmi celles en âge de travailler (15 à 64 ans). Le taux d'emploi reflète la capacité d'une économie à utiliser ses ressources en main-d'œuvre. Le taux d'activité est le rapport entre le nombre d'actifs (actifs occupés et chômeurs) d'une classe d'âge et la population totale de la classe d'âge correspondante.

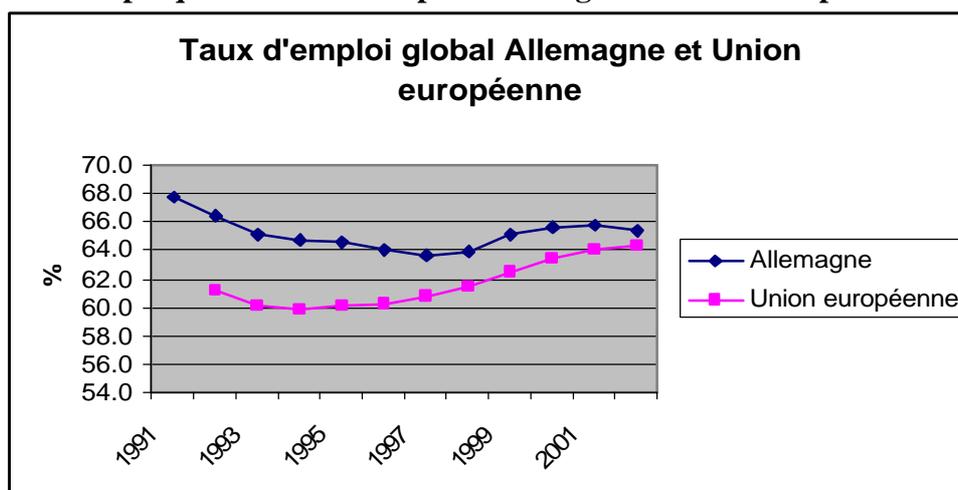
En outre, c'est principalement l'entrée des femmes sur le marché du travail qui a permis de retrouver le niveau de 1991, puisque le taux d'activité des hommes s'est dégradé de 3,3 points sur la période (il était en 2002 de 78,7 %) alors que le taux d'activité des femmes a progressé de 3 points (64,2 % en 2002). Outre une tendance séculaire, ce phénomène tient sans doute également pour partie au comportement des femmes issues des nouveaux Länder, dont la propension à être active et le taux d'activité restent supérieurs à celle des femmes des anciens Länder.

#### 1.1.2.2 Un taux d'emploi global supérieur à la moyenne européenne, mais qui a diminué sur les dix dernières années

Le taux d'emploi allemand a diminué jusqu'en 1997, second point bas du cycle économique des années 1990, pour ensuite repartir à la hausse sans toutefois atteindre son niveau de 1991 (65,3 % en 2002 contre 67,7 % en 1991).

Sur la période 1991-2002, le taux d'emploi global (15-64 ans) est toutefois resté supérieur à la moyenne européenne, mais l'écart s'est resserré (différentiel de 5,2 points en 1992, de 1,1 points en 2002). En 1992, il était de 67,7 % contre 61,2 % pour l'Union européenne, en 2002 il était de 65,3 % contre 64,3 % pour l'Union européenne.

**Graphique 1 - Taux d'emploi Allemagne et Union européenne**



Eurostat 2003b

La croissance du taux d'emploi des femmes (+ 3,1 % entre 1992 et 2002) a permis de compenser la chute du taux d'emploi masculin sur la période (- 8,3 %). Comme pour le taux d'activité, ce phénomène tient autant à un mouvement général sur le marché du travail européen qu'à un phénomène culturel lié à la réunification, les femmes ayant traditionnellement des taux d'activité et d'emploi plus élevés dans les nouveaux Länder, héritage des comportements de travail d'avant la réunification.

Au total, la diminution du taux d'emploi global, dans un contexte de chômage structurel important, n'a pas contribué à améliorer la situation des salariés âgés sur le marché du travail.

### **1.1.3 Des taux d'emploi et d'activité des salariés âgés qui stagnent : sous représentation des salariés âgés sur le marché du travail, sur représentation dans le chômage**

#### *1.1.3.1 Un taux d'activité des salariés âgés proche de la moyenne européenne, un taux d'emploi inférieur et qui n'a pas progressé depuis 10 ans*

- Un taux d'activité des salariés âgés dont le niveau et le profil sont restés proches de la moyenne européenne entre 1991 et 2002<sup>5</sup>

Entre le début des années 1990 et 2002 le taux d'activité des salariés âgés est resté aux alentours de la moyenne européenne, dont il a toutefois suivi la croissance (gain de 3,3 points de taux d'activité entre 1992 et 2002 pour l'Allemagne après une baisse de 1,5 point entre 1991 et 1992 sous l'effet de la réunification, gain de 4 points pour l'Union européenne). Ainsi, le taux d'activité des 55-64 ans était de 39,7 % en Allemagne contre 38,7 % en moyenne dans l'Union en 1992, et de 43 % en Allemagne contre 42,8 % dans l'Union en 2002.

Si on le compare aux taux d'activité des autres tranches d'âge, on observe en Allemagne, comme dans la plupart des autres pays de l'Union européenne, un décrochage de l'ordre de 40 points entre le taux d'activité des 25-54 ans et celui des 55-64 ans.

Ces évolutions se sont toutefois accompagnées de variations spécifiques :

- le taux d'activité a augmenté jusqu'en 1997 (44,9 %), principalement sous l'effet de la hausse du chômage, pour ensuite progressivement diminuer et retrouver sur la fin de la période un niveau comparable aux valeurs européennes ;
  - comme pour le taux d'activité global, cet accroissement du taux d'activité des 55-64 ans reflète avant tout un accroissement constant du taux d'activité des femmes de 55 à 64 ans sur la période 1992-2002 (+ 27,5 %), cette hausse s'expliquant en partie par un taux d'activité des femmes plus élevé dans les nouveaux Länder. Le taux d'activité des hommes a diminué parallèlement, quoique dans une moindre mesure (- 7,7 %).
- Un taux d'emploi des 55-64 ans inférieur à la moyenne européenne et qui n'a pas progressé depuis le début des années 1990

L'Allemagne représente à elle seule 25 % des 55-64 ans de l'Union européenne. Au début des années 1990, elle faisait partie d'un groupe majoritaire de pays – France, Espagne, Irlande, Allemagne, Grèce, Finlande - dont le taux d'emploi des salariés de 55-64 ans était compris entre 30 et 40 %.

Avec un taux d'emploi de 38,4 % en 2002, l'Allemagne est l'un des rares pays de ce groupe à n'avoir pas enregistré de progrès significatifs (+ 0,1 point depuis 1991). La

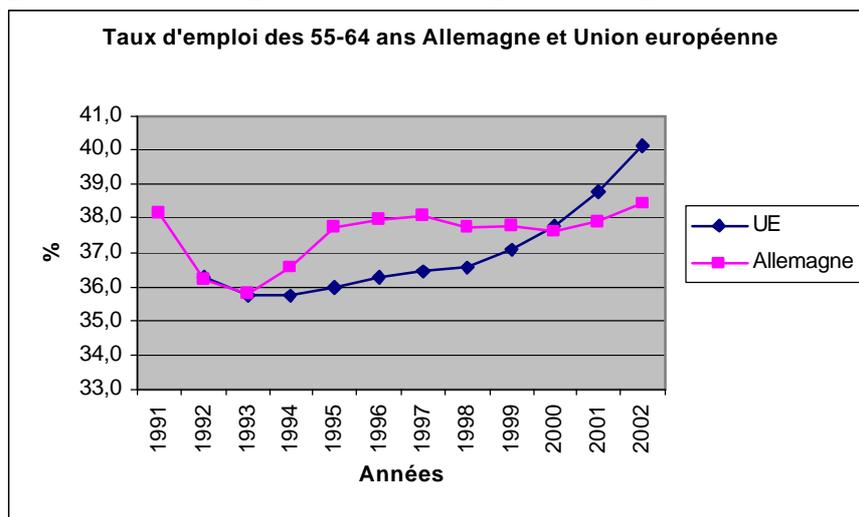
<sup>5</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, les derniers chiffres disponibles s'arrêtaient en 2002 et étaient issus de l'enquête européenne sur les forces de travail publiée en 2003 (ELFS, 2003).

stagnation du taux d'emploi de date à date (1991/2002) s'est accompagnée d'une dégradation de la position relative de l'Allemagne, dont le taux d'emploi des 55-64 ans est depuis 2000 inférieur à une moyenne européenne qui a progressé de près de 4 points depuis 1992 pour atteindre 40,1 %.

Cette stagnation entre le début et la fin de la période, alors que le taux d'activité des salariés âgés a quant à lui augmenté, reflète l'écart croissant entre le taux d'emploi et le taux d'activité des salariés âgés (3 points en début de période, 4,6 points en fin de période), ce qui traduit une montée du chômage des salariés âgés. La stagnation va toutefois de pair avec des variations internes importantes sur les dix dernières années et une forte différenciation en fonction des sexes et des tranches d'âge au sein de la catégorie des 55-64 ans :

- dans la partie orientale de l'Allemagne, le taux d'emploi s'est dégradé de près de deux points entre 1991 et 1993, principalement sous l'effet de la conjoncture et des mesures de retrait massif des salariés âgés du marché du travail dans les nouveaux Länder suite à la réunification ; il s'est ensuite redressé par paliers pour retrouver son niveau de début de période en 2002 ;
- en 2002, seulement 29,9 % des femmes de 55-64 ans occupaient un emploi, contre 52,3 % des hommes. Depuis 1991, l'emploi des femmes de cette classe d'âge s'est toutefois constamment élevé (+24,3 %, soit +5,9 points) alors que celui des hommes est en baisse constante (-7,7 %, soit - 4,3 points) ;
- le véritable défi consiste à relever le taux d'emploi des 60-64 ans, la catégorie des 55-59 ans ayant un taux d'emploi plus élevé : 57,7 % contre 21,3 % pour les 60-64 ans.

**Graphique 2 - Taux d'emploi des salariés âgés Allemagne et Union européenne**



Eurostat 2003b

### 1.1.3.2 Les salariés âgés, sous représentés sur le marché du travail et dans l'emploi

- Une sous représentation globale des salariés âgés sur le marché du travail et dans l'emploi, qui n'exclut pas des différences fortes entre les âges, les régions et le sexe

Selon les statistiques établies par l'Office fédéral de la statistique en 2001 (IAB 2003), les classes d'âge des 55-60 ans et des 60-65 ans représentent respectivement, le plus grand nombre de personnes actives mais sans emploi (55-60 ans au chômage) et la plus grande proportion ainsi que le plus grand nombre absolu de personnes inactives (pour les 60-65 ans) de l'ensemble des classes d'âge de 15 à 65 ans par tranche de cinq ans.

Surtout, les salariés de 55 à 64 ans représentent environ un cinquième de la population en âge de travailler (20 %), alors qu'ils ne représentent qu'environ 10 % des personnes employées.

- Des différences selon les âges, les régions et le sexe

Par-delà le constat général d'une sous représentation des plus âgés sur le marché du travail, les principales distinctions observables sont les suivantes :

- les hommes sont à la fois plus présents sur le marché du travail et plus présents dans l'emploi, à l'Est comme à l'Ouest ;
- la part des salariés âgés dans la population active et dans l'emploi est plus faible à l'Est qu'à l'Ouest, en raison d'un fort effet d'éviction du marché du travail lié à la situation économique de la partie orientale de l'Allemagne et aux dispositifs de cessation anticipée d'activité mis en place ;
- les salariés âgés de 55 à 60 ans sont davantage présents sur le marché du travail que ceux de la tranche d'âge 60-65 ans (à titre d'exemple : 48,5 % d'actifs pour les hommes de 55-60 ans à l'Ouest contre 15,2 % pour les 60-65 ans).

**Tableau 3 - Présence des salariés âgés sur le marché du travail en 2001**

	Part dans la population en âge de travailler (%)	Part dans la population active (%)	Part dans la population employée (%)
<b>Hommes</b>			
<b>Ouest</b>	19,7	13,4	12,8
<b>Est</b>	19,7	12,8	11,4
<b>Femmes</b>			
<b>Ouest</b>	20,1	10,7	10,3
<b>Est</b>	21,6	11,7	9,6

Source : IAB 2003 d'après Office fédéral de la statistique

Au total le groupe le plus faiblement représenté sur le marché du travail est celui des femmes âgées dans les anciens Länder (Ouest), où prédomine encore – du moins pour cette classe d'âge - le modèle de vie de la femme au foyer. Le groupe dont l'écart entre la part dans la population active et la part dans l'emploi est la plus forte (chômage) est celui des femmes dans les nouveaux Länder (2,1 points d'écart contre 0,4 point pour les femmes à l'Ouest et 1,4 point pour les hommes en Allemagne de l'Est et 0,6 point pour

les hommes à l'Ouest). Après la réunification, le comportement d'emploi hérité de la période précédente perdure malgré les difficultés sur le marché du travail : le chômage élevé des femmes à l'Est traduit un attachement particulier à l'emploi de la part de ces dernières.

*1.1.3.3 Un taux de chômage qui reste important et une durée du chômage élevée : des salariés âgés sur représentés dans le chômage d'exclusion*

- Malgré une baisse du nombre de chômeurs âgés depuis la fin des années 1990, un taux de chômage parmi les plus élevés de l'ensemble des classes d'âge

Au cours des années 1990, le chômage des plus de 55 ans a dans un premier temps augmenté de manière constante et supérieure à l'augmentation générale du chômage. Ceci a mené à une hausse de la part des salariés âgés dans le total des chômeurs. Parallèlement, au cours des années 1990, la suppression du dispositif de cessation anticipée d'activité spécifique à cette partie de l'Allemagne (cf. 2.2.3.2) explique une progression très forte du chômage des salariés âgés dans les nouveaux Länder (hausse de près de 470 % entre 1992 et 1998 pour atteindre un chiffre absolu de 287 500 chômeurs âgés contre 636 351 à l'Ouest à la même date).

Le phénomène s'est inversé à partir de 1997. Depuis cette date, le nombre de chômeurs âgés a subi un repli, ce qui s'est traduit à compter de 2000 par une baisse de la part des chômeurs âgés dans le chômage total<sup>6</sup>.

**Tableau 4 - Evolution du chômage des salariés âgés 1992-2001**

	Chômeurs	Croissance du chômage (%)	Chômeurs 55-64 ans	Croissance du chômage (%)	55-64 ans en % du total des chômeurs
<b>1992</b>	2 894 178,00		415 612		14,4
<b>1993</b>	3 447 070,00	19,1	540 084	29,9	15,7
<b>1994</b>	3 493 319,00	1,3	650 780	20,5	18,6
<b>1995</b>	3 521 044,00	0,8	740 606	13,8	21,0
<b>1996</b>	3 848 449,00	9,3	851 823	15,0	22,1
<b>1997</b>	4 308 094,00	11,9	930 103	9,2	21,6
<b>1998</b>	3 965 328,00	-8,0	922 757	-0,8	23,3
<b>1999</b>	3 943 236,00	-0,6	923 851	0,1	23,4
<b>2000</b>	3 684 790,00	-6,6	792 736	-14,2	21,5
<b>2001</b>	3 743 022,00	1,6	666 814	-15,9	17,8
<b>2002</b>	3 941 832,00	5,3	564 876	-15,3	14,3

Source : IAB 2003

Reste que malgré cette baisse, en 2002 avec un taux de chômage des 55-60 ans de 15,8 % et un taux de 13,7 % pour les 60-65 ans à l'Ouest, le taux de chômage des salariés âgés restait supérieur au taux de chômage moyen de 10,2 % - le phénomène étant plus marqué encore à l'Est.

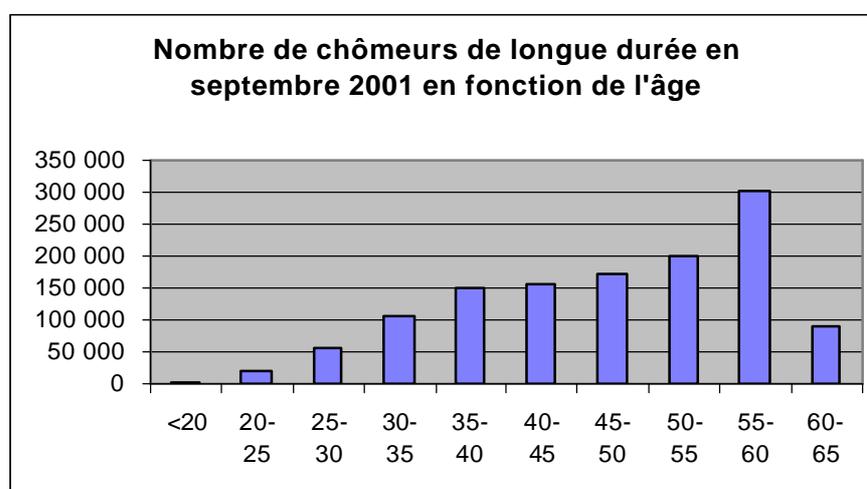
<sup>6</sup> Ce recul est à mettre en relation avec l'arrivée des cohortes peu nombreuses de la fin des années 1940 et du début des années 1950 dans la tranche d'âge des 55-64 ans. Cet effet de cohorte a diminué les entrées dans le chômage des 55-64 ans. La politique de maintien dans l'emploi des salariés âgés, plus active à compter de 1996 avec la création du temps partiel aidé pour les plus de 55 ans y a également contribué. A taux de sortie à peu près équivalent, cet effet de diminution des flux entrants a permis une baisse du stock.

➤ Une surreprésentation des salariés âgés dans le chômage de longue durée

La durée moyenne du chômage des chômeurs âgés était en 2001 de 13,6 mois pour les 55-60 ans et de 24,7 mois pour les 60-65 ans (BAA 2001b).

En septembre 2001, près de 59 % des chômeurs âgés étaient en chômage de longue durée (BAA 2001a). Ils représentaient à eux seuls 31,4 % de l'ensemble des chômeurs de plus d'un an, la classe d'âge 55-60 ans représentant à elle seule plus de 25 % du total, soit la classe d'âge la plus nombreuse (devant les 50-55 ans), et une proportion largement plus élevée que leur part dans la population active ou dans la population occupant un emploi.

**Graphique 3 - Nombre de chômeurs de longue durée en fonction de l'âge en 2001**



Source : BAA 2001a

**1.1.4 Les caractéristiques de l'emploi des salariés âgés : la prédominance du temps partiel et du secteur public, un impact important de la taille des entreprises**

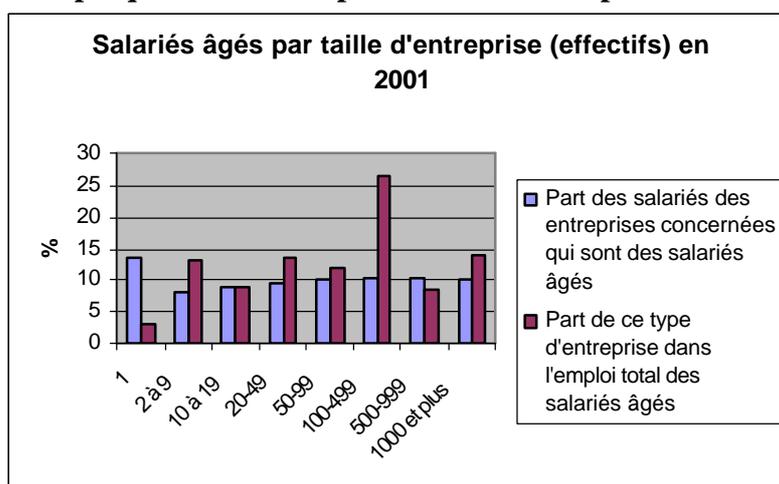
La répartition des salariés âgés dans l'emploi n'est pas homogène en fonction des secteurs et des statuts d'emploi. Selon les données recueillies par l'Agence fédérale pour l'emploi en 2001 (IAB 2003), deux tendances majeures caractérisent l'emploi des salariés âgés :

- une surreprésentation du secteur public (15,7 % des salariés dans les administrations publiques sont des salariés âgés, 12,4 % dans l'enseignement contre une moyenne de 9,7 % pour les services et de 9,8 % en général). Ceci s'explique par le fait que les mesures de réduction des effectifs y sont organisées par une diminution des recrutements et non par des licenciements, ce qui en fait un secteur plus protégé pour les salariés âgés;
- une proportion supérieure à la moyenne de salariés à temps partiel : 12,8 % du total des salariés à temps partiel font partie de la classe d'âge 55-64 ans ; à titre complémentaire, on peut noter que selon l'enquête européenne sur les forces de travail (Eurostat 2003a), les 50-64 ans représentent la classe d'âge dont la proportion à travailler à temps partiel est la plus forte (22 % contre une moyenne

de 20,8 % pour la population employée dans son ensemble), la proportion des femmes étant particulièrement forte (45 % des femmes de 50-64 ans qui travaillent le font à temps partiel).

Selon l'enquête réalisée par l'Agence fédérale pour l'emploi en 2000 (IAB 2000), 57 % des entreprises n'employaient pas de salariés de plus de 50 ans. En outre, 75 % des entreprises de moins de 5 salariés n'employaient pas de salarié de plus de 50 ans.

**Graphique 4 - Salariés par taille de l'entreprise en 2001**



Source : IAB 2003

Les enquêtes représentatives les plus récentes (IAB 2003) montrent en outre que les entreprises qui emploient le plus fréquemment des salariés âgés sont les très petites entreprises (14 % des salariés des entreprises ayant un salarié unique sont des salariés âgés), dont le poids dans l'emploi total des salariés âgés est toutefois le plus faible (seulement 4,6 % des plus de 55 ans qui travaillent le font dans les entreprises dont ils sont le seul salarié). Reste que plus d'un quart des salariés âgés (26,5 %) travaillent dans des PME (entreprises de 100 à 499 salariés), catégorie d'entreprise pour laquelle la part de salariés âgés dans les effectifs (10,5 %) n'est que légèrement supérieure à la part de salariés âgés dans la population employée (9,8 %).

**Tableau 5 - Part des salariés de plus de 55 ans dans les effectifs des entreprises et part des entreprises dans l'emploi total des salariés âgés**

Taille des entreprises (nombre de salariés)	% des salariés de ce type d'entreprise qui sont des salariés de plus de 55 ans	% du total des salariés de plus de 55 ans employés dans cette catégorie d'entreprises
1	13,6	3,2
2-9	8,3	13,4
10-19	8,7	8,7
20-49	9,6	13,7
50-99	10,2	12
100-499	10,5	26,5
500-999	10,3	8,6
1000 et plus	10,1	13,9
Total/toutes catégories	9,8	100

Source : IAB 2003

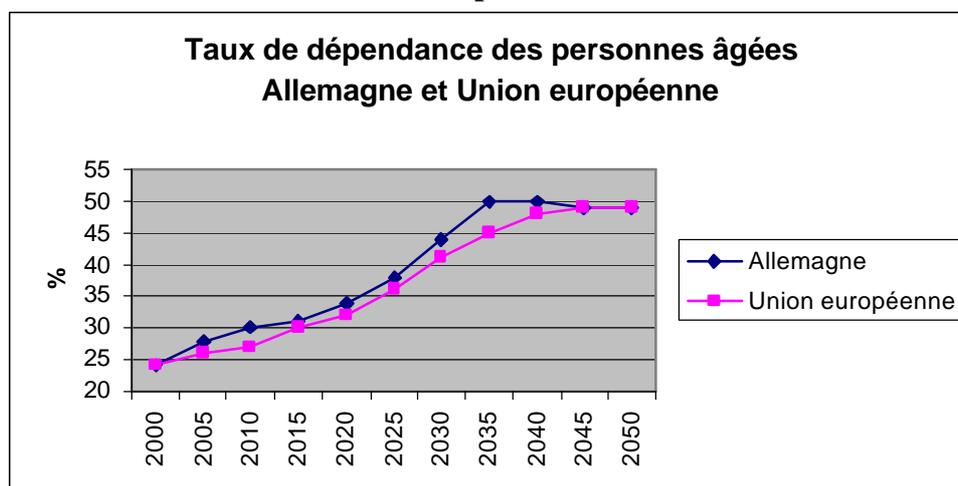
## 1.2 Les enjeux financiers, économiques et sociaux d'un accroissement de l'activité des salariés âgés

### 1.2.1 Un vieillissement qui sera parmi les plus marqués de l'Union européenne

Selon les prévisions établies par Eurostat en liaison avec le Comité de politique économique, à compter de 2005, l'Allemagne se situera parmi les pays en tête de l'Union européenne en ce qui concerne le vieillissement de sa population, avec l'Italie, la Grèce et l'Espagne.

Jusqu'en 2040, ceci aura pour effet de dégrader fortement son taux de dépendance des personnes âgées, qui sera non seulement supérieur à la moyenne de l'Union mais fera également figurer l'Allemagne parmi les trois pays ayant le taux de dépendance le plus dégradé. Ce taux atteindra 50 % autour de 2035 puis commencera à baisser.

**Graphique 5 - Taux de dépendance des personnes âgées Allemagne et Union européenne**



Source : Eurostat 2003b

Ce phénomène a et aura à l'avenir des conséquences importantes sur l'équilibre des systèmes de protection sociale, dont l'ampleur devrait être supérieure pour l'Allemagne à ce qu'elle sera dans d'autres pays.

### 1.2.2 Un impact fort sur les finances sociales, qu'une participation accrue des actifs âgés à l'emploi pourrait rendre plus supportable

#### 1.2.2.1 Un effet important du vieillissement sur les finances publiques et potentiellement, sur le coût du travail

Les estimations du Comité de politique économique (EPC 2003) réalisées à partir des scénarios démographiques d'Eurostat font apparaître, d'ici à 2050, une hausse de 3 à 7 points de PIB des dépenses liées à l'âge dans les différents pays de l'Union européenne (hausse des dépenses régimes de retraite et des soins, probablement compensées en

partie et dans certains pays par une baisse des dépenses d'éducation et d'indemnisation du chômage).

Selon ces projections établies en 2001 et révisées en 2003 à la lumière des réformes des retraites entreprises depuis 2001, le coût du vieillissement pour l'Allemagne s'élèverait progressivement pour atteindre à partir de 2050 un coût supplémentaire de + 6,1 points de PIB (+ 4 points de PIB pour la France), dont 4,1 points de PIB liés à la seule hausse des dépenses de retraite.

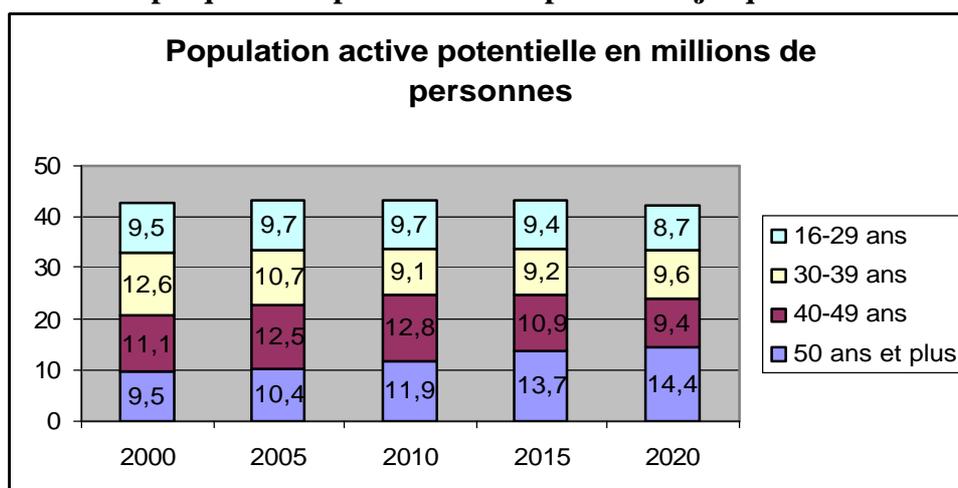
L'Allemagne ferait ainsi partie avec la Grèce (+ 13 points de PIB), les Pays-Bas (+ 8,9 points de PIB), l'Espagne (+7,4 points PIB) et la Finlande (+ 6,5 points PIB) des pays les plus fortement touchés par les conséquences financières du vieillissement.

Le principal défi du vieillissement est donc d'assurer la soutenabilité des finances publiques, tout en évitant une hausse trop importante des taux de cotisation (ils sont actuellement de 19,5 % des revenus bruts), qui risquerait de peser de manière négative sur le coût du travail, puisque l'essentiel des régimes de retraites est financé par des cotisations assises sur les revenus du travail (système bismarckien).

*1.2.2.2 Sous peine de porter atteinte à l'équité intergénérationnelle, un poids accru des efforts de financement devra être assuré par les salariés les plus âgés*

Le coût supplémentaire pour les finances publiques engendré par le vieillissement devra être supporté par l'ensemble de la population en âge de travailler. D'après le ministère allemand de la santé et des affaires sociales (BMGS 2003), alors qu'il y avait en 1960 cinq actifs pour un retraité, en 2030 ce taux sera plus que divisé par deux (deux actifs pour un retraité).

Or, étant donné le vieillissement de la population active, la part relative des plus de 50 ans passera, selon les estimations de l'Institut de recherche Prognos, de 24 % en 2005 à 34 % des 15-64 ans en 2020, ce qui en fera la tranche d'âge la plus nombreuse au sein de la population active. Le poids croissant des finances sociales devra donc reposer davantage qu'aujourd'hui sur la catégorie des salariés les plus âgés, faute de quoi la situation risquera de devenir difficilement supportable en termes d'équité intergénérationnelle pour les autres classes d'âge.

**Graphique 6 - Population active potentielle jusqu'en 2020**

Source : OEE 2003 d'après Prognos

Cette évolution place donc les salariés âgés et l'élévation de leur taux d'emploi au cœur de la problématique de soutenabilité des régimes de protection sociale.

### ***1.2.3 L'élévation du taux d'emploi des salariés âgés : un enjeu spécifique pour le marché du travail et les salariés***

Outre son importance pour assurer la soutenabilité et l'équité intergénérationnelle, l'élévation de l'emploi des salariés âgés en Allemagne représente un enjeu économique et humain majeur pour trois types de raisons :

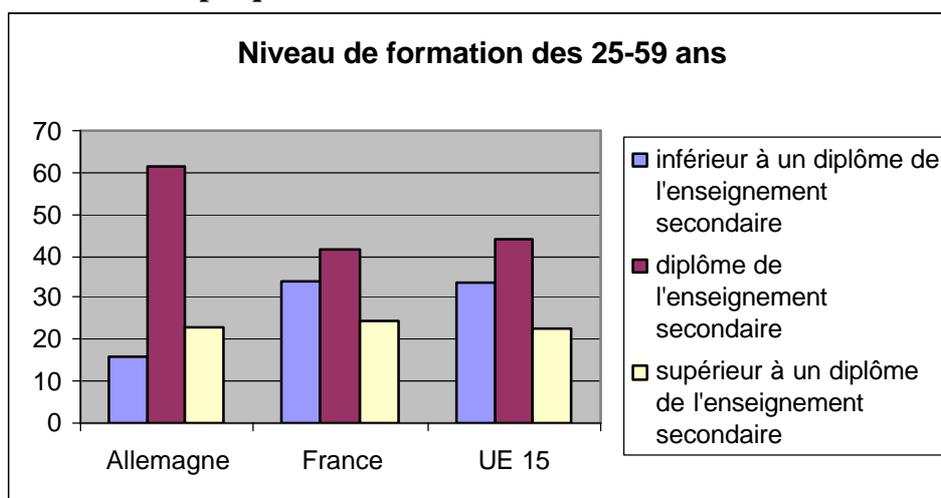
- parce que la cessation d'activité de salariés disposant pour certains de compétences et de savoir-faire (expérience, formation initiale et continue) représente une perte de capital humain préjudiciable à l'économie ;
- parce que le départ du marché du travail de salariés âgés ne correspond pas toujours à un choix individuel ;
- parce que l'élévation des taux d'emploi des salariés âgés pourrait à l'avenir contribuer à éviter les pénuries de main-d'œuvre.

#### ***1.2.3.1 La perte des compétences et de l'expérience acquises par les salariés âgés***

La cessation anticipée d'activité représente un coût pour l'économie dans son ensemble, dans la mesure où elle correspond à une perte de capital humain (formation initiale, expérience acquise) qui est fonction de l'intensité de l'investissement en formation consenti à la fois par les salariés et les employeurs.

Or le système éducatif allemand assure à la population active, notamment à travers le système de formation en entreprise, un niveau moyen parmi les plus élevés de l'Union européenne, par exemple si on le mesure au faible nombre de personnes de 25 à 59 ans ne bénéficiant pas au minimum d'un diplôme de l'enseignement secondaire.

Graphique 7 - Niveau de formation des 25-59 ans



Source : Eurostat 2003a

La disparition de capital humain est également appréhendable à travers le niveau élevé de salariés qualifiés parmi les chômeurs âgés de longue durée (chiffres BAA 2001b) :

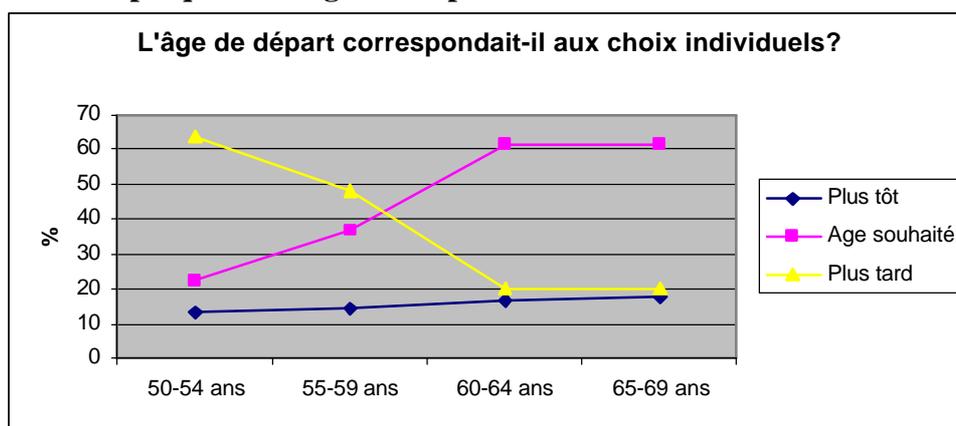
- en 2001, 66,3 % des chômeurs de 55 à 65 ans possédaient une qualification ;
- près d'un tiers étaient des ouvriers qualifiés ;
- 20 % étaient des employés exerçant des tâches plus qualifiées que de la simple exécution.

La principale organisation d'employeur allemande (BDA) a ainsi évalué le coût total induit pour l'économie par la cessation anticipée des salariés âgés de plus de 55 ans et la perte de capital humain qui en est résultée à une somme de 92 et 184 milliards d'euros pour la seule année 2001 (Bertelsmann Stiftung, 2003).

#### *1.2.3.2 Un retrait du marché du travail qui est loin de toujours correspondre à un choix*

Comme dans de nombreux pays européens, la cessation anticipée d'activité correspond dans un nombre non négligeable de cas à une volonté partagée des salariés et des employeurs.

Elle correspond cependant également dans bien des cas à une situation subie. Selon une enquête représentative menée par l'institut de sondage Emnid en 1996, il apparaît que près de la moitié des bénéficiaires des systèmes de transition vers la retraite âgés de moins de 60 ans auraient préféré travailler plus longtemps, et que plus de 60 % des 50-54 ans auraient préféré partir plus tard.

**Graphique 8 - L'âge correspondait-il aux choix individuels ?**

Source : Kistler, Mendius, 2002 d'après Emnid

L'un des enjeux à l'avenir sera donc d'assurer, en particulier dans la perspective d'une réduction du niveau des retraites à âge de départ égal, une plus grande convergence entre les choix individuels de prolongement de l'activité et les possibilités réelles d'emploi sur le marché du travail à des âges plus avancés.

#### *1.2.3.3 Un potentiel à mobiliser face aux risques de pénuries et à leur conséquence sur le marché du travail*

Selon le rapport présenté en 2002 par la commission Hartz<sup>7</sup>, les changements démographiques qui affecteront l'Allemagne vont s'accélérer et auront pour conséquence une forte diminution de la population active potentielle, qui pourrait d'ici à 2015 dans le pire des cas diminuer de 7 millions, alors que parallèlement le besoin de main-d'œuvre augmenterait de 3 millions (Hartz 2002), engendrant ainsi une pénurie générale de main-d'œuvre de l'ordre de 10 millions de personnes.

Bien que ce scénario ne fasse pas l'objet d'un consensus – de nombreux rapports et modèles de chercheurs partent en effet d'hypothèses nettement moins défavorables, pour lesquelles la baisse de la population active potentielle n'interviendrait pas de manière significative avant 2020 et en tout état de cause pas dans de telles proportions-, il a le mérite de mettre en évidence le risque accru de pénuries auquel devra faire face l'Allemagne dans les années à venir.

A titre d'exemple, l'un des scénarios (Kistler et Mendius 2002) prévoit les évolutions suivantes d'ici à 2040, qui font effectivement apparaître une pénurie de main-d'œuvre potentiellement importante (0,6 à 7 millions selon les hypothèses faites sur le taux d'immigration) :

- un besoin de main-d'œuvre de l'ordre de 25,6 à 35,6 millions ;
- une offre de main-d'œuvre potentielle de l'ordre de 25 à 41 millions.

<sup>7</sup> Commission présidée par P. Hartz et chargée de définir les réformes nécessaires à la lutte contre le chômage et la rénovation de l'Agence fédérale pour l'emploi. Ses conclusions ont été en grande partie à l'origine des réformes des trois dernières années en matière de politique de l'emploi.

Comme le soulignent les auteurs de ce scénario, il reste malgré tout difficile de parler avec certitude de pénurie généralisée de main-d'œuvre, puisque un grand nombre de variables restent inconnues, telles l'évolution de la croissance, de la productivité et du temps de travail, qui en la matière jouent un rôle clef dans la détermination des besoins de main-d'œuvre de l'économie. Cependant, quelles que soient les évolutions de ces variables, le vieillissement démographique renforcera la probabilité de mésajustements entre les besoins sectoriels ou régionaux de main-d'œuvre et l'offre disponible, comme il en est déjà apparu au cours des dernières années (2000 et 2001), notamment en raison de structures par âge des populations très différentes d'un Land à l'autre, et d'une mobilité du travail qui bien qu'ayant progressé, pourrait ne pas suffire à faire face à ce type de phénomènes.

Dans ce contexte, le maintien ou le retour à l'emploi des salariés âgés représentera – avec la mobilisation d'autres réserves de main-d'œuvre potentielle, comme l'élévation de l'emploi féminin ou le recours à l'immigration – un moyen d'atténuer ces problèmes.

## **DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS CONCERNANT L’EMPLOI DES SALARIES AGES EN ALLEMAGNE**

### **2.1 Un système de prestations sociales incitant à la cessation anticipée d’activité**

#### *2.1.1 Un système de retraite globalement peu incitatif à la poursuite d’activité*

##### *2.1.1.1 Un régime de retraite public de droit commun relativement dissuasif*

Le système de retraite publique allemand fonctionne sur le principe de la répartition et concernait en 2001 environ 33,6 millions de cotisants. Les cotisations permettent de payer les deux tiers des dépenses, le reste étant financé par le budget fédéral. Les régimes du premier pilier représentent 78 % de l'ensemble des revenus de la population de plus de 65 ans. Les deuxième et troisième piliers sont encore peu développés : ils représentent respectivement 7% et 10 % des revenus des plus de 65 ans. Le régime général, à lui seul, fournit 60 % de ces revenus en Allemagne occidentale et plus de 90 % dans l'ancienne Allemagne de l'Est (chiffres cités par le rapport conjoint du Conseil et de la Commission européenne, 2003).

La retraite est une retraite par points. Elle est calculée, à partir de la valeur du point, grâce à la somme du nombre de points total accumulé pour chaque année de cotisation, qui est fonction du rapport entre le salaire moyen annuel de l’année et le salaire du retraité pour l’année en question, auquel on applique ensuite un coefficient multiplicateur associé au type de retraite liquidé (retraite pour âge, pension d’incapacité etc...) et assorti d’un système de décote ou de surcote selon l’âge auquel la retraite est prise. Dans ce contexte, jusqu’aux réformes du début des années 2000, la retraite qui faisait office d’étalon de référence et qui résumait l’économie générale du système était celle qu’on pouvait obtenir à 65 ans pour 45 ans de cotisation à un salaire moyen, ce qui permettait un taux de remplacement de 70 % du salaire net.

La retraite de droit commun (dit « retraite de droit commun pour raison d’âge ») n’est accessible qu’à partir de 65 ans. Elle ne permet pas – y compris avec des décotes – un départ anticipé. La fixation de l’âge légal de retraite à 65 ans – depuis 1923 – constitue en soi une incitation au maintien dans l’activité, tout comme le système de surcote qui prend en compte les années de cotisation au-delà de 65 ans, et le coefficient multiplicateur, qui est le plus élevé pour ce type de retraite.

Malgré son statut de retraite de droit commun, en 2002 la retraite pour raison d’âge ne représentait toutefois que 37,5 % des entrées dans le système de retraite - le reste étant constitué des retraites spécifiques.

### 2.1.1.2 *De nombreux dispositifs de retraite anticipée avant l'âge légal de 65 ans*

- Un rôle limité des régimes de retraite privée dans l'incitation au départ précoce

En 2001 près d'une soixantaine de conventions collectives couvrant potentiellement près de 10 millions de salariés disposaient de régimes complémentaires, la plupart du temps au niveau des branches (WSI, 2001). Ces régimes sont souvent d'origine récente, parfois plus anciens – celui du bâtiment date de 1957, celui des banques privées a près d'un siècle.

De formes diverses (sortie en rente ou en capital, régime par capitalisation ou caisse de répartition, contributions volontaires ou obligatoires), ils sont assez nombreux à prévoir des possibilités de versement avant l'âge de 65 ans. Ils étaient jusqu'à peu avant tout construits dans une logique de complémentarité et non de substitution par rapport au régime de retraites publiques. Les montants qu'ils prévoient sont donc bien souvent modestes et ne constituent pas par eux-mêmes une incitation à la cessation anticipée d'activité, ce qui n'exclut toutefois pas que leur contribution, pour les plus généreux d'entre eux (par exemple dans le secteur bancaire et celui des assurances ou pour certaines grandes entreprises) ait été prise en compte par les entreprises et les salariés quand ces dernières se sont séparées des plus âgés.

- Une part prépondérante des dispositifs dérogatoires de retraite publique

Si l'âge légal de la retraite est de 65 ans, et si cet âge est généralement requis pour toucher la retraite de référence, en réalité seule une partie des actifs travaillent jusqu'à cet âge, puisque l'âge médian de départ à la retraite calculé par Eurostat (indicateur pour la politique européenne concernant l'emploi des salariés âgés) est de 60 ans pour l'Allemagne, et que l'âge moyen des départs en retraite pour âge<sup>8</sup> est du même ordre.

Les préretraites publiques, largement utilisées par le passé, ont été supprimées en 1988, mais de nombreux dispositifs dérogatoires, qui font partie du régime de retraite publique, permettent aujourd'hui encore de partir avant l'âge légal de 65 ans :

- après 12 mois de chômage, tous les chômeurs peuvent depuis 1957 prendre leur retraite dès l'âge de 60 ans (18,5 % des entrées en retraite en 2002) ;
- depuis 1972 les actifs peuvent bénéficier de la retraite pour longues carrières à partir de 63 ans s'ils ont cotisé au moins 35 ans (10,8 % des entrées en retraite en 2002) ;
- depuis 1957, les femmes peuvent prendre leur retraite dès 60 ans (24,3 % des entrées en retraite en 2002) ;
- les personnes en situation de handicap (handicap de plus de 50 %) ayant plus de 35 ans de cotisation, peuvent partir à 60 ans (8,8 % des entrées en retraite en 2002).

<sup>8</sup> Ce qui exclut les pensions d'incapacité, dont l'âge moyen de départ est bien inférieur à 60 ans.

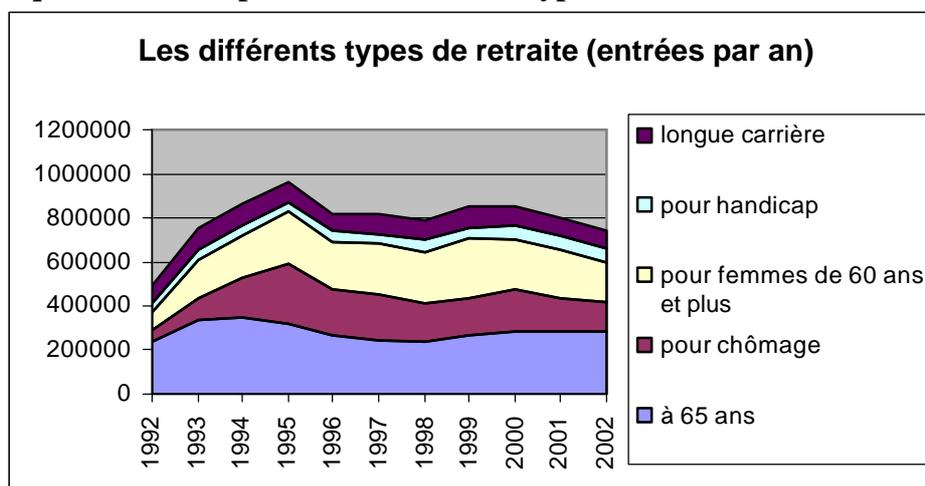
**Tableau 6 - Entrées dans le régime de retraite en 2002**

	Total	A 65 ans	Pour chômage	Pour les femmes à 60 ans	Pour handicap	Longues carrières
Ouest	627590	270094	104689	126550	55471	70786
Est	120922	10696	33950	55636	10363	10277
Total	748512	280790	138639	182186	65834	81063
%	-	37.5	18.5	24.3	8.8	10.8

Source : Rapport annuel sur les retraites 2003 (BMGS 2003 c)

Jusqu'en 1992, le départ avant 65 ans dans le cadre d'une de ces retraites spécifiques n'impliquait aucune décote. Ce n'est aujourd'hui plus le cas, puisque une décote de 0,3 % sur le montant total est appliquée pour chaque mois manquant entre l'âge de départ effectif et 65 ans.

Ces dispositifs ont contribué à absorber les chocs économiques et ont permis à plusieurs générations de salariés âgés de quitter le marché du travail de manière anticipée. Ceci a eu pour conséquence de faire baisser la part des retraites de droit commun à 65 ans, passant de 80 % en 1960 à environ 30 à 40 % dans les années 1990, principalement sous l'effet de l'augmentation de la part des retraites pour chômage, dont la proportion a atteint 10 % dans les années 1980 et 1990 puis près de 20 % dans les années 1990, et des retraites pour les femmes de 60 ans et plus, qui sont passées progressivement d'environ 15 % dans les années 1960 à près de 25 % dans les années 1970 et 1980 pour ensuite se stabiliser à un niveau entre 20 et 25 % depuis les années 1990 (chiffres Allemagne de l'Ouest).

**Graphique 9 - Entrées par an des différents types de retraite (toute l'Allemagne)**

Source : Rapport annuel sur les retraites 2003 (BMGS 2003 c)

Sur les années 1990, un phénomène similaire est observable : dans la première moitié de cette décennie, ces dispositifs ont contribué à absorber le choc économique et les conséquences de la réunification. Jusqu'en 1995, ils augmentent fortement et sans commune mesure avec l'augmentation des retraites de droit commun. Ils se sont ensuite établis à un niveau supérieur à celui du début des années 1990 (effet durable de la réunification sur les flux d'entrée surtout en ce qui concerne les retraites dérogatoires), alors que l'impact de la réunification a été bien moindre sur les entrées dans le régime

de droit commun : ceci indique bien que la réunification a eu un effet sur le niveau des flux mais aussi sur sa structure, qui s'est déformée au profit des régimes dérogatoires. En 2002, ces dispositifs représentaient près des deux tiers des départs en retraite (62,5 %) pour l'ensemble de l'Allemagne, le reste correspondant à une retraite de droit commun pour âge prise à partir de 65 ans.

### ***2.1.2 D'autres prestations sociales qui ont depuis longtemps offert des voies de transition vers les retraites***

#### *2.1.2.1 Un rôle décisif du régime d'indemnisation chômage comme transition vers la retraite*

Au plus tard depuis l'apparition d'un chômage de masse durable au début des années 1980, le régime d'indemnisation a permis d'assurer un passage de l'emploi vers la retraite pour les salariés âgés. Outre le recours aux différentes formes d'indemnisation, comme le chômage partiel ou l'allocation de solidarité, accordée pour un an renouvelable sans limitation, deux éléments principaux y ont contribué :

- l'indemnisation du chômage à taux plein (60 % du salaire net de référence) y compris au-delà d'un an pour les demandeurs d'emploi âgés. En effet un double critère définit la durée d'indemnisation du régime d'assurance chômage : la durée de la période de référence pendant laquelle le demandeur d'emploi a cotisé, mais également son âge. Jusqu'à 45 ans, les demandeurs d'emploi sont indemnisés au maximum pendant 12 mois ; au-delà de 45 ans la période d'indemnisation peut aller jusqu'à 32 mois, selon l'âge et la durée de cotisation ;
- la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 58 ans. Ce dispositif permet de faire basculer hors du chômage les demandeurs d'emploi de plus de 58 ans, puisque en l'absence de disponibilité pour le marché du travail, ils ne sont plus comptabilisés dans les statistiques du chômage. Pour les entreprises, ceci permet d'externaliser vers le régime d'indemnisation le coût de ce qui s'apparente à une préretraite, avant que les salariés âgés devenus chômeurs âgés ne disposent d'une retraite dérogatoire pour chômage à 60 ans, sans décote jusqu'en 1992 (cf. 2.1.1).

En cumulant ces deux dispositifs, un salarié âgé licencié à 57,5 ans et ayant 64 mois de contributions disposait jusqu'en 2004 de facto d'une forme de préretraite lui assurant 60 % de son revenu net antérieur jusqu'à son départ en retraite, avancé à 60 au lieu de 65 ans.

Depuis la fin des années 1990, ce sont en moyenne entre 200 000 et 220 000 demandeurs d'emploi de plus de 58 ans qui bénéficient d'une dispense de recherche d'emploi, soit environ 20 % des chômeurs de plus de 55 ans (IAB 2003). La plupart d'entre eux partent ensuite vers la retraite dérogatoire pour chômage.

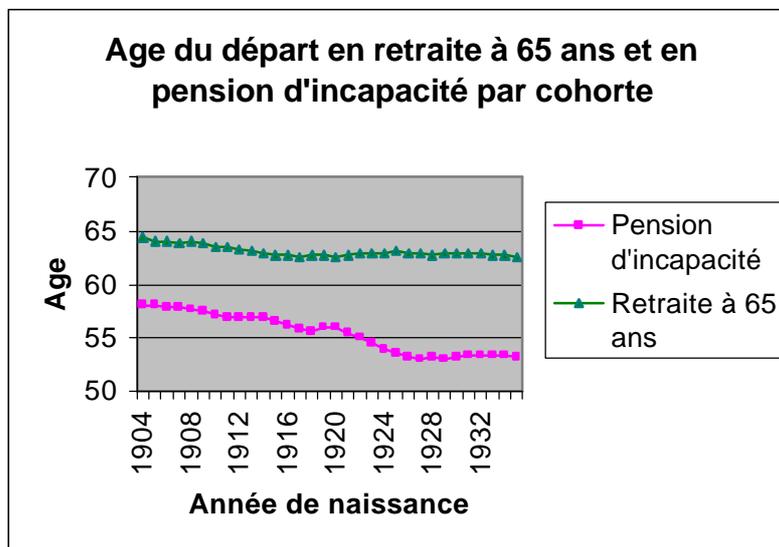
#### *2.1.2.2 Un impact important des pensions pour incapacité*

Les pensions d'incapacité sont versées aux personnes qui ont une moindre capacité de gains. Elles existent sous deux formes, la pension d'incapacité partielle ou totale. Elles

permettent, à condition d'avoir cotisé pendant trois ans dans les cinq ans précédent l'événement à l'origine de l'incapacité, de recevoir jusqu'à 65 ans une pension d'incapacité qui est fonction des revenus antérieurs, les bénéficiaires pouvant ensuite en fonction des droits accumulés sur l'ensemble de sa carrière bénéficier d'une retraite pour âge.

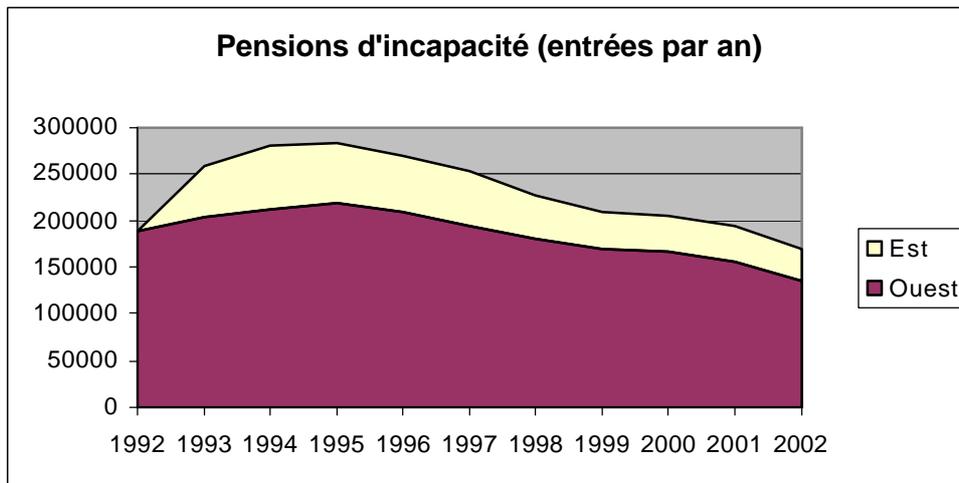
Le nombre des pensions d'incapacité a globalement diminué depuis le début des années 1960 et surtout depuis le début des années 1980, date à laquelle elles étaient aussi nombreuses en flux que les pensions de retraite (environ 300 000 entrées par an). Toutefois, au cours de cette période, on observe, comme pour la plupart des autres types de pension ou de retraite, une baisse tendancielle de l'âge moyen de départ en retraite pour incapacité, parallèlement à la montée des difficultés économiques et sans qu'il soit possible de faire un lien avec une dégradation des conditions de santé des salariés (OEE 2003).

**Graphique 10 - Age du départ en retraite à 65 ans et en pension d'incapacité**



Source : Kistler, Mendius 2002 d'après VDR

Parallèlement, malgré leur diminution globale sur le long terme, les pensions pour incapacité ont connu un nouvel essor au cours des années 1990, tant dans les nouveaux que dans les anciens Länder. Tout comme l'augmentation du nombre de retraites pour chômage, cette augmentation coïncide avec la dégradation de la situation de l'emploi liée à la réunification. S'il est difficile de distinguer l'impact de la conjoncture et l'effet de montée en charge de ce dispositif dans les nouveaux Länder, l'impact de la dégradation du marché du travail est probablement plus facilement identifiable à l'Ouest, où le dispositif existait déjà et où la montée en charge est bien antérieure. A l'Ouest, la hausse observable traduit donc en grande partie un effet conjoncturel.

**Graphique 11 - Pensions d'incapacité, entrées par an**

Source : Rapport sur les retraites 2003

### 2.1.3 Un rôle limité des indemnités liées aux arrêts maladie

Dans certains autres pays, comme la Suède, les congés de maladie – et plus particulièrement les congés de longue maladie, plus fréquents chez les salariés âgés – sont parfois un mode détourné de cessation précoce d'activité des plus de 50 ans. Toutefois, en Allemagne, sur les vingt dernières années, le recours aux congés maladie, mesuré à travers le pourcentage annuel de salariés en arrêt maladie a diminué, passant de plus de 6 % en 1980 (données Ouest) à moins de 4 % en 2003 (tant données Ouest que Est ; source BMGS 2004).

Les congés maladie de longue durée, qui interviennent généralement après les 6 semaines au cours desquelles les employeurs doivent continuer le versement des rémunérations, peuvent durer jusqu'à 78 semaines et permettent de percevoir 70 % de la rémunération antérieure. Si l'on s'en tient à ces deux données et si l'on fait abstraction de faits générateurs bien différents – ce qui il est vrai contribue à atténuer la portée de la comparaison – ceci constitue un revenu de remplacement important et comparable au chômage (60 % de la rémunération pendant au maximum un an pour le régime d'assurance). Toutefois, sur les sept dernières années connues, tant le nombre d'arrêts de longue maladie pour 100 assurés sociaux actifs que leur durée moyenne a diminué. Même s'il est difficile d'en tirer des conclusions en l'absence de données par tranche d'âge, ceci ne semble pas a priori indiquer que l'Allemagne se dirige vers une utilisation des arrêts pour longue maladie comme voie de sortie précoce.

**Tableau 7 - Nombre de jours d'arrêts maladie et durée moyenne 1997-2002**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2002/1996 (%)
<b>Nombre d'arrêts maladie pour 100 assurés</b>	117.4	110	113.9	124.4	123.8	124.9	122.3	4.2
<b>Nombre d'arrêts de longue maladie pour 100 assurés</b>	6.9	6.4	6.4	6.7	6.6	6.6	6.3	-8.7
<b>Durée moyenne des arrêts de longue maladie (jours)</b>	97.2	90.4	78.8	77.9	77.8	77.3	81.1	-16.6
<b>Durée moyenne des arrêts maladie (jours)</b>	16.3	15.6	14.6	14.1	13.6	13.5	13.6	-16.6

Source : BMGS 2003b

A cet égard, on peut toutefois noter qu'une étude effectuée par une des principales caisses d'assurance maladie allemande (AOK 2003) met en évidence une hausse du recours aux congés maladie de longue durée pour les salariés âgés. Réalisée entre 1998 et 2001 à partir des données concernant les assurés de Rhénanie, elle montre une hausse continue des congés maladie de longue durée qui est la plus forte pour la tranche d'âge des 50-59 ans (+ 17 % contre + 2,4 pour les plus de 60 ans et seulement 5 % pour les 20-29 ans).

## **2.2 Un marché du travail peu favorable aux salariés âgés et une politique de l'emploi qui a longtemps privilégié le retrait anticipé**

### **2.2.1 *Un marché du travail relativement protecteur pour les salariés en place, mais qui s'est ajusté au détriment de certaines catégories de salariés***

Le marché du travail allemand est généralement considéré comme un marché relativement protecteur de l'emploi et assez rigide. Selon l'OCDE (OCDE 1999), la rigueur de la protection de l'emploi, mesurée à travers la protection accordée à l'emploi régulier et temporaire, a diminué entre les années 1980 (3,2) et les années 1990 (2,5)<sup>9</sup>. Elle reste toutefois relativement élevée, notamment par rapport aux autres pays de l'Europe continentale (2,1 en Belgique et aux Pays-Bas, 2,2 en Autriche), mais aussi par rapport aux pays scandinaves (1,2 au Danemark, 2,2 en Suède).

Comme dans la plupart des autres pays européens, la contrepartie de cette protection accordée aux salariés en place a toutefois été l'émergence d'un cloisonnement durable au sein de la population active entre les actifs occupant un emploi et les actifs à la recherche d'un emploi. Dans ce contexte, c'est la mise à l'écart de catégories entières de personnes dont la distance à l'emploi était plus faible qui a permis d'assurer les ajustements du volume global d'emploi.

Cette dichotomie sur le marché du travail est allée de pair avec l'utilisation croissante des régimes de protection sociale et le recours à des dispositifs et emplois aidés pour assurer un revenu de remplacement aux catégories de personnes dont la mise à l'écart

<sup>9</sup> Les valeurs indiquées correspondent à l'indicateur intitulé « indicateur de valeur globale de la protection de l'emploi 1 » par l'OCDE. A titre de comparaison, pour les années 1990 l'indicateur du Royaume-Uni, marché le moins protecteur de l'Union européenne, est de 0,5. L'Europe méridionale, qui a les indicateurs les plus élevés, obtient des valeurs situées entre 3 et 3,7.

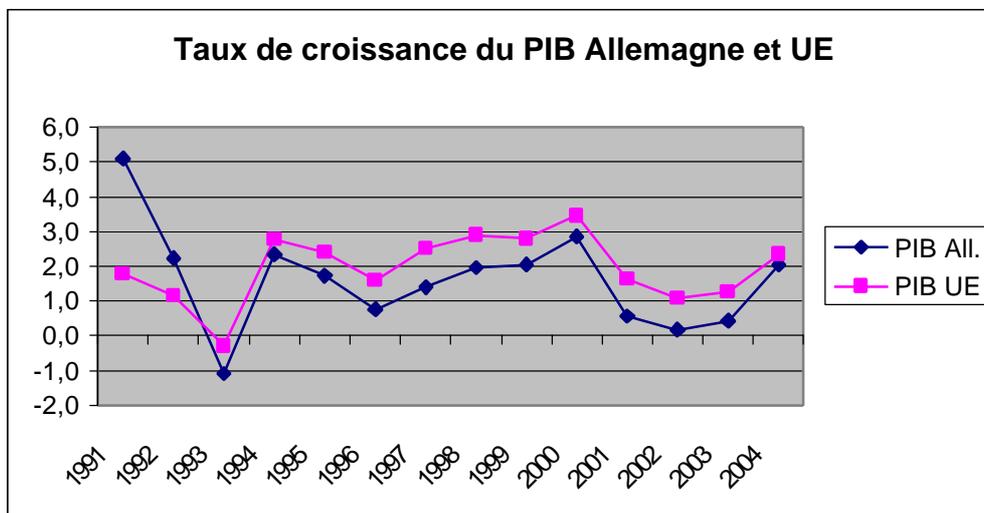
du marché du travail a permis la sauvegarde des emplois en place. Parmi ces catégories figurent, à côté des jeunes sans formation ou des femmes, les salariés âgés.

## 2.2.2 Une atonie de l'activité économique qui a eu des répercussions fortes sur l'emploi des salariés âgés, particulièrement vulnérables aux restructurations

### 2.2.2.1 Des performances en termes d'emploi et de croissance qui sont restées inférieures à la moyenne européenne et un impact négatif de la réunification

De 1993 à 2002, les taux de croissance du PIB se sont situés à des niveaux inférieurs à la moyenne européenne de l'ordre de 0,3 à 1,1 point.

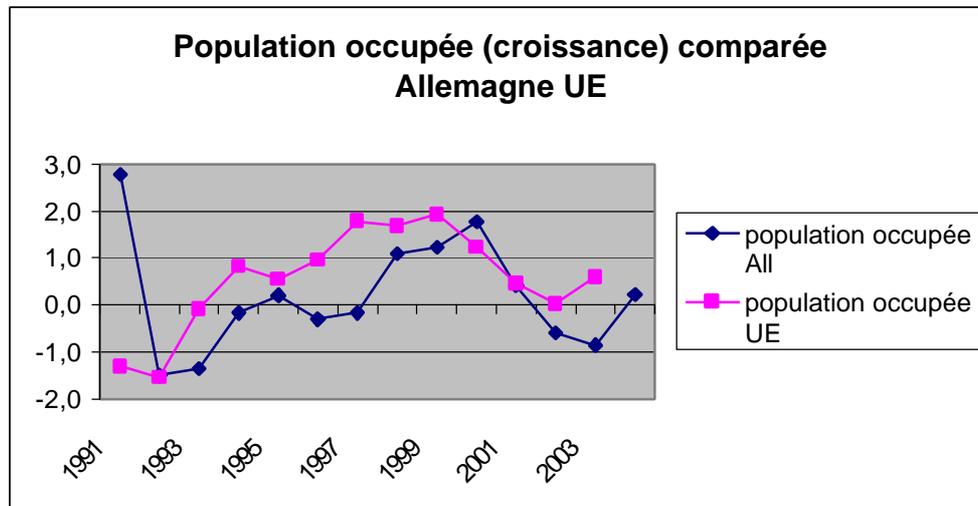
**Graphique 12 - Taux de croissance du PIB Allemagne et Union européenne**



Source : Eurostat 2003b

Les années 1990 ont été caractérisées par un rétablissement fort du lien entre les performances d'emploi et la croissance, lien interrompu pendant les années 1980 (CAE 2000). Les performances d'emploi, mesurées à travers la croissance de la population occupée, ont donc suivi une évolution similaire à celle du PIB et ont également été inférieures à la moyenne de l'Union européenne – à l'exception des années 2000 et 2001 – à hauteur de 0,3 à 2 points. Ainsi, alors qu'entre 1991 et 2003 l'emploi en Europe a augmenté de 6 %, il a augmenté de 1 % en Allemagne.

**Graphique 13 - Croissance de la population occupée Allemagne et Union européenne**



A cet élément s'est ajouté le choc démographique particulièrement fort de la réunification (8 millions d'actifs supplémentaires à compter de 1990) qui a joué un rôle majeur. Selon la décomposition établie par le Conseil d'analyse économique (CAE 2000) dans son analyse comparée des performances d'emploi dans l'Union européenne, c'est là le facteur principal – et exceptionnel - qui a contribué aux moindres performances de l'Allemagne (97,5 % de la performance de l'Union européenne en matière d'emploi pour la période retenue<sup>10</sup>, soit un des taux les moins importants).

Or dans un tel contexte, face à une offre de travail abondante et un faible nombre de créations d'emploi – voire une destruction entre 1992 et 1995 et entre 2002 et 2003 - la sélectivité du marché du travail a joué pleinement, ce qui n'a pas favorisé le travail des plus âgés. D'autant que leur coût du travail est en moyenne plus élevé que celui d'autres catégories de salariés.

#### 2.2.2.2 *Le coût du travail et leur faible accès à la qualification désavantage les salariés âgés dans une économie particulièrement sensible à la compétition internationale*

- Un coût économique supplémentaire lié à l'emploi des salariés âgés

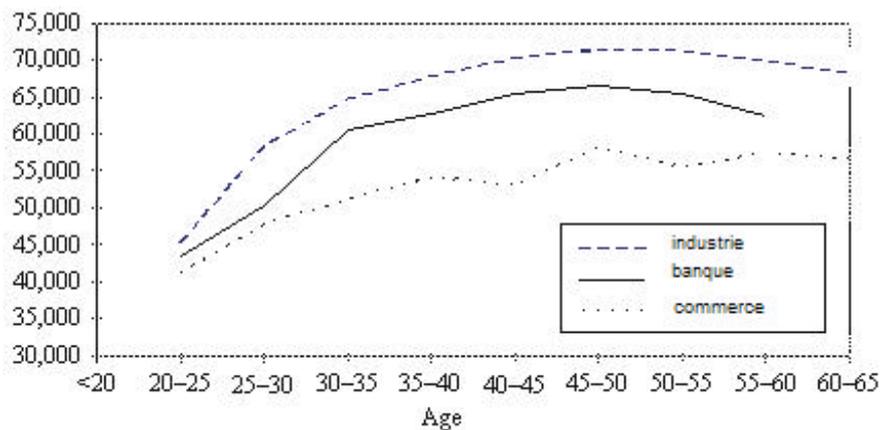
Dans une économie fortement tournée vers l'exportation, comme c'est le cas en Allemagne, et dont l'appareil productif national est de plus en plus fréquemment délocalisé, la flexibilité du travail et son coût jouent un rôle croissant – avec la qualification - dans les décisions de maintien ou de recrutement de salariés.

A cet égard, trois types de facteurs interviennent défavorablement pour le maintien dans l'emploi ou le recrutement de salariés âgés :

<sup>10</sup> 1990-1998.

- des frais de personnel plus élevés pour les entreprises employant des salariés âgés. Malgré des efforts au cours des années 1990 pour accroître la part flexible de la rémunération liée à la performance, la plupart des conventions collectives des employés comportent encore des éléments fortement déterminés par l'âge<sup>11</sup> (l'ancienneté dans l'entreprise ou dans la branche, expérience professionnelle...). Ainsi, pour les employés ceci implique une courbe de salaire qui est croissante jusqu'à environ 50-55 ans puis atteint un palier et peut même décroître. En outre, de nombreuses conventions collectives prévoient des clauses de sauvegarde des rémunérations en cas de changement de poste ou de fonctions. La rémunération à l'ancienneté ne représente d'ailleurs qu'un des éléments du « surcoût » des salariés âgés, d'autres éléments pouvant entrer en ligne de compte comme les coûts induits par des absences liées à la longue maladie, les coûts d'organisation et d'adaptation des tâches et postes de travail ;

**Graphique 14 - Courbe âge/salaire en 1990 en Allemagne (employés masculins, respectivement dans l'industrie, la banque et le commerce)**



Source : OEE 2004

- une protection accrue en cas de licenciement tant en ce qui concerne la durée du préavis (la durée du préavis légal peut atteindre 7 mois pour une ancienneté de 20 ans, certaines conventions collectives améliorent la durée du préavis en fonction de l'âge) que les motifs du licenciement (de nombreuses conventions prévoient que les salariés âgés ne peuvent être licenciés que pour motifs exceptionnels) ;
- même si ce constat n'est pas empiriquement et statistiquement vérifiable, l'idée, chez beaucoup d'employeurs, selon laquelle les salariés âgés ont une moindre productivité que les plus jeunes, ce qui en cas de salaires rigides à la baisse – de nombreuses conventions collectives le prévoient de manière au moins transitoire en cas de changement de poste des salariés âgés – déforme défavorablement le ratio salaire –productivité.

<sup>11</sup> Le secteur public est toutefois pratiquement le seul à avoir de manière aussi déterminante bâti la structure de rémunération à partir de l'âge des agents.

➤ Un moindre accès à la formation

Le coût n'est pas le seul obstacle à l'emploi des salariés âgés. Même si la qualification ne met plus autant que par le passé à l'abri du chômage (cf. 1.2.3.1), elle reste, à condition d'être actualisée, l'un des meilleurs moyens de se maintenir ou d'accéder à l'emploi pour cette catégorie de salariés.

Or, selon l'enquête réalisée par IAB (IAB 2002) la capacité et la volonté d'apprendre sont les qualités que les entreprises reconnaissent le moins aux salariés âgés : seulement 3 % des 16 000 chefs d'entreprise interrogés attribuent aux salariés âgés une capacité d'apprentissage (32 % aux plus jeunes) et 5 % une volonté d'apprentissage (22 % attribuent cette qualité aux plus jeunes).

Dans les faits, ce type de jugement se traduit par un moindre accès des salariés âgés à la formation continue. Selon une enquête réalisée par le ministère fédéral de l'Education (Buck, Kistler, Mendius 2002), en 2000 les salariés de 50-64 ans avaient avec un taux de 18 % le plus faible accès à la formation professionnelle de tous les âges, les salariés les plus jeunes (19-34 ans) ayant un accès à la formation deux fois plus élevé (36 %) et la classe d'âge intermédiaire (35-49 ans) un taux d'accès qui reste élevé (31 %).

Le biais défavorable à la formation que subissent les salariés âgés est également sensible si l'on s'interroge sur la structure par âge des entreprises qui organisent de la formation : plus l'effectif des entreprises est jeune, plus elle est organisatrice de formation<sup>12</sup> et vice-versa.

**Tableau 8 - Formation continue en fonction de la proportion de salariés âgés dans l'entreprise**

Proportion de plus de 50 ans parmi les salariés	Proportion d'entreprises ayant une politique active de formation (%)
Moins de 33 %	33,3
33 à 66 %	19,9
Plus de 66 %	14,7

Source : Kistler, Mendius 2002, données 1995

**2.2.3 Une politique de l'emploi active, mais qui a de longue date favorisé l'amortissement des chocs économiques par la cessation anticipée d'activité des plus âgés**

*2.2.3.1 Une politique active de l'emploi, qui s'adresse en principe également aux salariés âgés*

La politique du marché du travail repose sur la loi relative à la promotion de l'emploi, votée en 1969 et réformée de nombreuses fois depuis cette date. C'est cette loi qui est à l'origine de l'essentiel des mesures aujourd'hui encore en vigueur : aides à la formation

<sup>12</sup> Les entreprises n'ont pas en Allemagne d'obligation légale de financement d'actions de formation. Certaines entreprises peuvent donc ne mener aucune politique de formation.

professionnelle (260 000 chômeurs bénéficiaires à l'Ouest, 200 000 à l'Est en 2002, chiffres en baisse sur la décennie 1990), mesures générales de créations d'emploi (mesures dites « ABM »), aides spécifiques aux groupes rencontrant des difficultés sur le marché du travail (jeunes sans qualification, chômeurs de longue durée, situation de handicap lourd etc).

L'ensemble de ces mesures de politique active de l'emploi n'a connu un essor particulier qu'à partir de la seconde moitié des années 1980. C'est en effet à partir de 1985 notamment que la mesure phare d'aide à la création d'emploi (ABM) prend de l'ampleur (elle passe de 30 000 bénéficiaires en 1982 à plus de 100 000 de 1986 à 1988). Les ABM visent à subventionner à hauteur de 50 à 75 % des emplois publics ou privés (environ la moitié des ABM sont des emplois publics) mais d'intérêt public pour lesquels le marché n'assure pas une prise en charge suffisante de la demande. Pour les salariés âgés au chômage de longue durée, la prise en charge du salaire est effectuée à 70 % pour 5 ans, avec une baisse de 10 points par ans jusqu'à 30 % (et avec dans certains cas un allongement de la durée de subventionnement jusqu'à huit ans). Les ABM ont concerné 125 000 demandeurs d'emploi en 2002, dont 92 000 à l'Est.

A compter de 1993, un nouveau type de subvention salariale, forfaitaire, a été créée (mesures dites « LKZ » puis « SAM » : mesures d'adaptation structurelle). Elle correspond de manière renforcée à une logique d'activation, puisque son montant est égal au coût moyen d'un chômeur sur l'année et que la subvention est plus importante lorsque les salaires ne dépassent pas un certain pourcentage du salaire conventionnel (en général 80 %). Institué pour faire face aux difficultés dans les nouveaux Länder, il a été étendu au reste de l'Allemagne en 1994 et concernait en 2002 58 000 salariés à l'Est et 10 000 à l'Ouest.

Enfin, à partir de 1997 ces mesures ont été complétées principalement par la création de contrats d'insertion de deux à six mois, pour lesquels la prise en charge des congés obligatoires et des cotisations sociales est assurée par l'Agence fédérale pour l'emploi, et les primes à l'embauche pour les entreprises qui embauchent un chômeur en CDI (178 000 entrées dans le dispositif en 2002), une bonification étant prévue pour les catégories les plus défavorisées de demandeurs d'emploi, notamment les chômeurs âgés.

Au total, si certains de ces dispositifs d'activation s'adressent spécifiquement aux demandeurs d'emploi âgés, la politique de l'emploi à leur endroit, depuis les années 1980 et jusqu'à une date récente, a surtout consisté à assurer leur sortie du marché du travail dans de bonnes conditions, en leur fournissant des revenus de substitution.

#### *2.2.3.2 Un recours ancien à la cessation précoce d'activité pour amortir les chocs économiques de grande ampleur*

- Faire partir les plus vieux pour libérer la place aux jeunes, une politique mise en œuvre depuis les années 1980

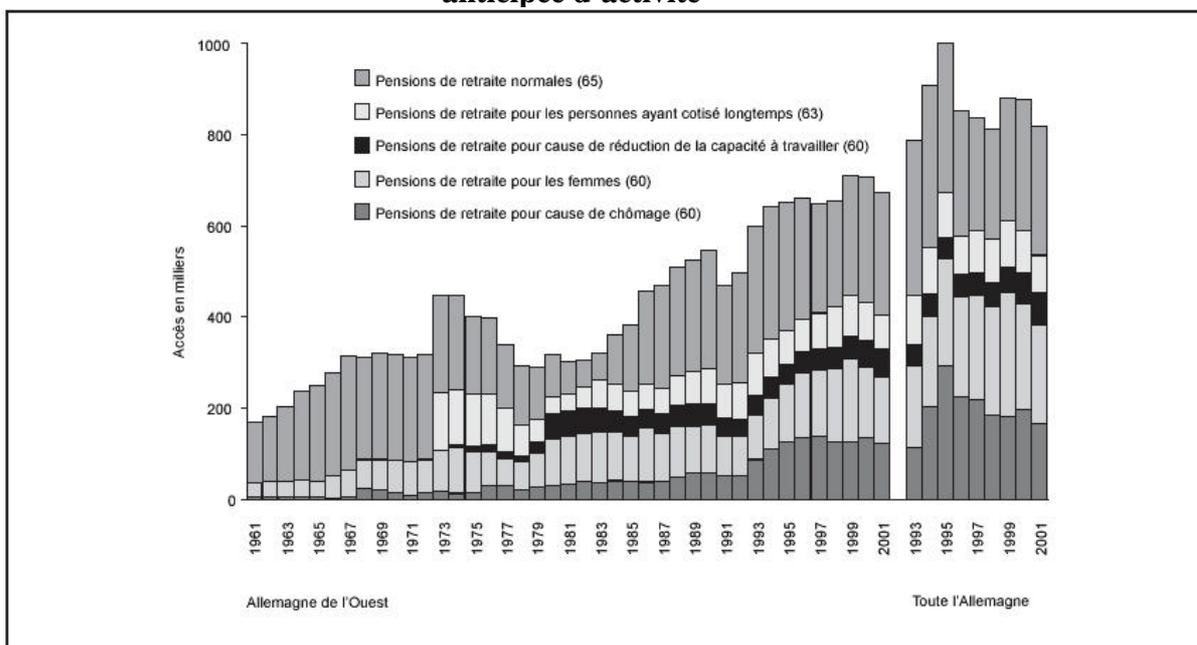
Comme le rappelle l'Observatoire européen de l'emploi (OEE 2003), la politique de retrait anticipé du marché du travail des salariés âgés a déjà une longue histoire en Allemagne. Elle s'est principalement appuyée, depuis plus de 20 ans, sur le régime

d'indemnisation du chômage et les dispenses de recherche d'emploi à partir de 58 ans ainsi que sur les régimes dérogatoires de retraite à partir de 60 ans.

Mais bien avant, en fait dès les années 1960, les restructurations dans les secteurs sidérurgique et minier ont été gérées par le départ des personnels les plus âgés. Le recours à ce mode de gestion des effectifs a été assez important pour faire durablement chuter la moyenne d'âge de ces deux branches en deçà de la moyenne d'âge du reste de l'économie et de la moyenne d'âge de ces secteurs au niveau européen (OEE 2003).

Ce mode de gestion s'est progressivement répandu dans l'ensemble de l'économie, d'abord à la faveur de la crise économique des années 1970, dans le but de limiter la montée du chômage, les bénéficiaires des prestations n'étant pas décomptés au titre du chômage. Mais c'est avec l'introduction au début des années 1980 de systèmes de préretraite publique financés par l'Etat, que s'est imposée l'idée de favoriser l'emploi des plus jeunes. Ce système a réellement fonctionné : l'Allemagne n'a pas connu de taux de chômage des jeunes atteignant les proportions de nombreux autres pays européens et le taux de chômage des jeunes est globalement resté inférieur au taux de chômage moyen. Cela tient toutefois au moins autant à l'existence d'un système de formation professionnelle duale dont bénéficiaient deux tiers des jeunes gens en 2000 (OEE 2003) qu'au pacte intergénérationnel lui-même.

### Graphique 15 - Recours aux différents types de retraite pour assurer la cessation anticipée d'activité



Source : OEE 2003 d'après Knuth, Kalina 2002

D'un point de vue sectoriel, les services en ont généralement fait un usage limité, c'est surtout l'industrie manufacturière qui a utilisé ces dispositifs : la part des préretraités sur les salariés employés dans l'industrie est passé de près de 3 % en 1980 à près de 10 % en 1990 (Knuth, Kalina, 2002).

Depuis les années 1980, le départ des salariés âgés est organisé généralement à travers le recours successif à l'assurance chômage avec une dispense de recherche d'emploi, puis une forme de retraite dérogatoire avant 60 ans, généralement la retraite pour

chômage, dont le nombre d'entrées par an a augmenté constamment depuis plus de vingt ans, et a connu un nouvel essor avec la réunification.

- Un prolongement de cette politique dans les années 1990 avec la réunification allemande

A compter des années 1990 l'impact de la réunification sur le marché du travail a été amorti d'abord par les dispositifs dérogatoires de retraite déjà en vigueur à l'Ouest, qui ont été transposés (cf. 2.1.1). Il a également été atténué par la création d'un dispositif transitoire, qui visait à surmonter les difficultés que rencontraient les très nombreux chômeurs de la partie orientale de l'Allemagne. Dans ce contexte, les salariés de plus de 55 ans qui avaient acquis des droits à la durée d'indemnisation maximale (32 mois) ont eu la possibilité, entre 1990 et 1993, de bénéficier d'une prestation spécifique à la partie orientale de l'Allemagne, intitulée allocation d'attente pour âge, versée par le régime d'indemnisation du chômage jusqu'à 60 ans (60 mois au total) et assortie d'une dispense de recherche d'emploi trois ans avant l'âge limite en vigueur à l'Ouest (55 ans au lieu de 58 ans). A partir de 60 ans, ils bénéficiaient ensuite du régime d'abaissement de l'âge légal leur permettant de partir à la retraite pour raison de chômage.

Au total, entre 1990 et 1994, ce sont 800 000 personnes qui sont passées par ce dispositif avant de partir à la retraite, soit près d'un dixième de la population active des nouveaux Länder. En 1993, à l'issue de la période de préretraite, ce sont près de 300 000 entrées supplémentaires qui ont été enregistrées dans la retraite pour chômage, dont 43 % étaient des habitants de la partie orientale de l'Allemagne.

## **2.3 Des conditions de travail globalement dans la moyenne européenne, mais qui n'empêchent pas une fragilité de la santé au travail des salariés âgés**

### ***2.3.1 Des conditions de travail dans la moyenne de l'Union européenne***

Selon l'enquête réalisée en 2000 par la fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (EIRO 2000), la part de salariés ayant été absents pour des raisons liées à des problèmes de santé au travail s'élève à 11 % en Allemagne contre 9 % en moyenne dans l'Union (dixième position).

Les conditions de travail en Allemagne se situent toutefois globalement dans la moyenne européenne, si l'on se réfère à la plupart des autres indicateurs utilisés par la fondation de Dublin pour son troisième rapport européen sur les conditions de travail. En effet, tant pour ce qui concerne le travail à rythme rapide, les horaires hebdomadaires ou le travail de nuit, ou la possibilité des salariés de discuter des changements d'organisation du travail, l'Allemagne se situe au maximum à un point d'écart de la moyenne des 15 pays de l'Union.

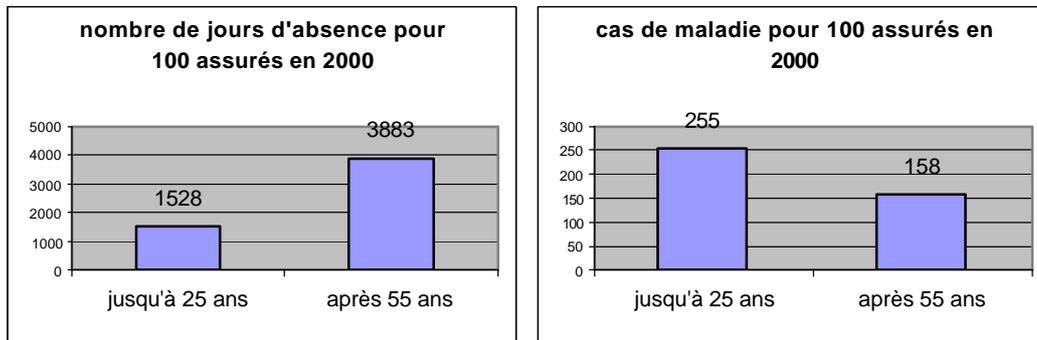
Elle obtient en outre les meilleurs résultats pour la capacité des salariés à améliorer leurs conditions de travail par le biais de l'information ou de consultations, ou de très bons résultats en ce qui concerne l'absence d'intimidation des salariés sur leur lieu de travail,

même si elle se situe en relativement moins bonne position concernant les délais de transport jusqu'au lieu de travail.

### 2.3.2 *Des salariés âgés moins fréquemment, mais plus longtemps malades que les autres classes d'âge*

Ces résultats n'empêchent pas l'existence d'une plus grande fragilité des salariés âgés aux problèmes de santé au travail. Au total, les salariés âgés allemands, comme ceux de nombreux autres pays, sont moins fréquemment absents pour raisons de santé mais ils sont plus longtemps que les autres classes d'âge.

**Graphes 16 - Nombres de jours d'absence et nombre de cas de maladie par tranche d'âge**



Source : AOK 2000

La structure des journées d'absence en fonction des maladies reflète l'état de santé général de la population, les salariés de plus de 55 ans étant principalement touchés par les pathologies affectant la motricité (1658 journées d'absence pour 100 assurés contre 246 pour les moins de 25 ans) et l'appareil circulatoire (571 journées contre 35).

## 2.4 La position des acteurs jusqu'à une date récente : la « grande coalition » en faveur de la cessation anticipée d'activité

### 2.4.1 *Un consensus de l'ensemble des acteurs, pour des raisons différentes*

L'Allemagne a connu, depuis le début des années 1970 et au plus tard jusqu'à son inversion en 2001 (cf. 3.1), un large consensus, parfois qualifié de « grande coalition » (Naegele, dans ETUI 2002) des différents acteurs en faveur de la cessation anticipée d'activité.

Pour les pouvoirs publics, qui ont mis en place un cadre légal favorable à ce type de pratique, l'idée était d'assurer l'entrée sur le marché du travail des plus jeunes, avec le soutien des partenaires sociaux, mais aussi en accordant un repos mérité aux plus âgés.

Pour les entreprises et leurs représentants, la cessation anticipée d'activité des plus âgés offrait plusieurs opportunités : celle de renouveler les compétences internes, tout en adaptant le volume et le niveau de qualification des emplois, celle de se séparer de

salariés considérés comme moins productifs, tout en externalisant les coûts d'ajustement, portés par les systèmes de protection sociale.

Pour les salariés et les organisations qui les représentent, la cessation précoce d'activité a souvent été considérée comme une forme d'acquis social, en particulier pour les salariés les plus exposés à des conditions de travail difficiles, mais aussi à un risque de chômage accru. Face à des conditions de travail dont l'évolution rapide est souvent ressentie comme un facteur de pénibilité, avec la perspective de retraites dont le niveau a jusqu'à une date récente globalement augmenté et la menace d'un marché de l'emploi de plus en plus sélectif, la cessation précoce d'activité a pu paraître comme une solution acceptable voire souhaitée, même si elle a pu également dans certains cas correspondre à une forme de « fuite en avant » de la part de salariés se sentant en position de faiblesse (Naegele dans ETUI 2002).

#### ***2.4.2 Un consensus qui est devenu une véritable culture de la cessation anticipée d'activité***

En perdurant pendant plusieurs dizaines d'années, ce consensus, qui a fait de la cessation anticipée des salariés âgés une solution acceptable pour tous – mais pour des raisons parfois différentes – a fini par modeler de manière durable la perception, les comportements et les attentes des différents acteurs, et plus particulièrement, ceux des entreprises et des salariés.

Au point de parler d'une véritable « culture de la cessation anticipée d'activité » (Guillemard 2003), l'expression décrivant l'émergence de comportements de cessation anticipée ayant progressivement – et partiellement – acquis une forme d'autonomie par rapport aux mesures et incitations qui ont contribué à les faire émerger ou une relative insensibilité aux mesures qui sont supposées les dissuader.

C'est notamment ce qu'illustrent différents sondages, reflétant d'une part l'attitude des entreprises et d'autre part celle des salariés.

Concernant les entreprises, l'enquête représentative effectuée en 2002 par l'institut de recherche de l'Agence fédérale pour l'emploi (IAB 2002) met en évidence une attitude relativement contradictoire à l'égard des plus âgés, qui révèle la persistance des a priori à l'encontre des salariés âgés. Elles sont prêtes à leur reconnaître prioritairement certaines qualités – fiabilité (30 % l'attribuent aux salariés âgés contre 4 % aux plus jeunes), souci de la qualité (26 % contre 4 % aux plus jeunes), expérience (53 % contre 3 % aux plus jeunes) – qui correspondent par ailleurs aux qualités les plus importantes à leur yeux (la question ayant été posée indépendamment). Toutefois 46 % d'entre-elles ne sont pas prêtes à embaucher des salariés âgés : 31 % n'étant prêtes à le faire qu'à certaines conditions (aides, pénuries de main-d'œuvre, temps partiel), 15 % refusant toute embauche de salariés âgés.

Concernant les salariés, un sondage récent montre combien les départs anticipés font désormais partie des représentations et correspondent à une aspiration. Selon ce sondage (cité par Naegele dans ETUI 2002), 52 % des salariés souhaitent cesser leur vie active au plus tard à 60 ans, 14 % au plus tard à 63 ans et 23 % au plus tard à 65 ans.

## **TROISIEME PARTIE – LE RECENT « CHANGEMENT DE PARADIGME » CONCERNANT L’EMPLOI DES SALARIES AGES : L’EMERGENCE D’UNE POLITIQUE GLOBALE ET SES PREMIERS ENSEIGNEMENTS**

### **3.1 Une prise de conscience de l’ensemble des acteurs à partir de la fin des années 1990, qui a débouché sur un « changement de paradigme » conjoint à compter de 2001**

La question du maintien ou du retour dans l’emploi des salariés âgés apparaît dès les années 1990 comme un enjeu pour les gouvernements fédéraux successifs. Cependant, le véritable changement d’orientation, auquel les partenaires sociaux<sup>13</sup> sont non seulement associés mais qu’ils ont contribué à faire émerger, intervient à compter de 2001.

#### ***3.1.1 Malgré des positions et un rythme de travail initialement différents, les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont progressivement fait évoluer leurs positions***

##### *3.1.1.1 Pour l’Etat fédéral, une prise de conscience des problèmes liés au vieillissement démographique et à l’emploi des salariés âgés dès le début des années 1990*

Depuis le début des années 1990, l’Etat fédéral tente de revenir sur la politique de retrait anticipé d’activité. Même si la première moitié des années 1990 correspond à un point d’orgue de cette politique, notamment en raison de son utilisation pour faire face aux difficultés sur le marché du travail dans les nouveaux Länder, c’est aussi le moment à partir duquel naît la prise de conscience du problème que posera à terme le vieillissement démographique.

C’est ce que traduisent en 1992 la première réforme des retraites (élévation de l’âge légal à 65 ans pour les retraites pour raison de chômage sans décote) et la création de la commission d’enquête du Bundestag sur les conséquences du vieillissement, dont le travail s’est prolongé jusqu’en 2002 avec la remise de son rapport final. Ces initiatives sont suivies au cours des années 1990 par d’autres actions, comme la mise en place d’un programme de recherches consacré au vieillissement et à ses conséquences pour le marché du travail par le ministère fédéral de la recherche, ou par des réformes dans le domaine de la politique du marché du travail, visant notamment à renforcer l’activation ou le temps partiel des salariés âgés pour favoriser leur maintien ou leur retour dans l’emploi (cf. 3.1.2).

---

<sup>13</sup> Et notamment, l’Union des fédérations d’employeurs allemands (BDA), l’Organisation des chambres de commerce et d’industrie ou de l’Artisanat, pour les employeurs ; pour les organisations de salariés, Verdi pour les services et DGB pour les autres branches, dont la métallurgie avec l’une des organisations les plus influentes du DGB, le syndicat IG-Metall, mais aussi l’organisation des salariés des industries chimiques et minières.

C'est à partir de 2000 que les pouvoirs publics ont commencé à préparer les réformes visant à assurer la soutenabilité des régimes de retraite et celles visant à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

*3.1.1.2 Pour les organisations de salariés, la prédominance des thèmes du maintien de la cessation anticipée d'activité et l'opposition à la réforme des retraites*

Jusqu'en 2001, la question des salariés âgés et du vieillissement démographique était abordée par les syndicats sous deux angles :

- la réforme des retraites : à partir de la fin des années 1990 le gouvernement a entamé les travaux qui ont abouti 2001, à la réduction du niveau moyen de la pension du régime public de trois points de 70 % à 67-68 % d'ici à 2030 et à l'encouragement au développement de l'épargne-pension privée. Les syndicats se sont fortement opposés à ce projet en en dénonçant deux conséquences : le fait que la contribution au régime de capitalisation provienne uniquement des salariés, la baisse du niveau des retraites pour les salariés n'ayant pas cotisé 45 ans ;
- le maintien d'une possibilité de recours à la cessation anticipée d'activité, considérée à la fois comme un contrat équitable entre les générations et comme une manière de prendre en compte les pénibilités dans l'emploi.

Ceci n'a pas empêché que parallèlement, les salariés âgés soient devenus pour les syndicats un groupe cible des mesures négociées pour combattre le chômage lors des négociations collectives, notamment à travers le temps partiel, l'accès à la formation professionnelle ou la promotion du travail en équipe pour les salariés âgés (Naegele dans ETUI 2002).

*3.1.1.3 Pour les organisations d'employeurs, l'accent mis sur les conséquences financières du vieillissement et la rigidité du marché du travail*

A partir de 2000, la BDA a pris position de manière explicite sur le thème des salariés âgés en appelant à une nouvelle politique les concernant. Deux thèmes sont évoqués comme déclencheurs de ce souci : la question des pénuries de main-d'œuvre, alors particulièrement marquées dans un contexte de croissance économique, et celle de l'augmentation du coût du travail lié au vieillissement démographique dans un pays où les systèmes de sécurité sociales sont encore pour l'essentiel financés par des cotisations sociales.

Les propositions, résumées par un document publié en décembre 2000, visent à réduire le coût du travail afin d'améliorer l'emploi des salariés âgés, en restreignant les dispositions spécifiques permettant de faire sortir les salariés âgés de la population active ou de l'emploi. En même temps, il s'agit de rendre plus incitatifs leur reprise ou leur maintien dans l'emploi (fin du régime d'indemnisation du chômage et de retraite anticipée spécifique, diminution des protections légales et conventionnelles contre le licenciement, élévation de l'âge légal de la retraite, fin des salaires à l'ancienneté) tout en renforçant ou créant certaines mesures incitatives (comptes épargne temps, travail

temporaire, réforme du temps partiel pour les salariés âgés, incitation à la poursuite d'activité pendant la retraite).

### ***3.1.2 Depuis 2001, ils ont effectué un « changement de paradigme » commun en faveur de l'emploi des salariés âgés au sein de « l'Alliance pour le travail »***

Ce n'est cependant qu'à partir du début de l'année 2001, au sein de l'Alliance pour le travail que s'effectue ce que l'Alliance a qualifié de « changement de paradigme » concernant les politiques d'emploi des salariés âgés.

L'Alliance, qui s'est réunie pour la première fois le 7 décembre 1998, a été constituée par l'Etat fédéral et les partenaires sociaux nationaux afin de promouvoir une approche concertée de la politique du travail et de l'emploi : élaboration de positions communes puis décisions conjointes. Au plus haut niveau, les discussions sont tenues par le chancelier et les ministres avec les responsables des organisations patronales et syndicales (trois en 1998 et 1999, deux en 2000), un groupe de pilotage assurant la liaison avec les groupes de travail. Bien qu'aucun groupe de travail n'ait été spécifiquement dédié aux salariés âgés, la question a été au centre des discussions de plusieurs groupes de travail, notamment de celui sur la promotion de l'emploi et la politique active du marché du travail, de celui sur le temps de travail ou de celui sur la formation professionnelle.

A la suite des discussions préparées par les différents groupes de travail, la déclaration de principe commune du gouvernement et des partenaires sociaux du 7 mars 2001 réclame une évolution profonde des politiques à l'égard des salariés âgés : « En ce qui concerne la situation d'emploi des salariées et salariés âgés, les partenaires de l'Alliance pour le travail partagent le jugement selon lequel un changement de paradigme est nécessaire. Au lieu d'une exclusion précoce de la vie active, l'amélioration de l'emploi des salariés âgés, la prévention du chômage et le retour dans l'emploi de ceux d'entre eux qui y sont déjà devront être prioritaires parmi les mesures de la politique de l'emploi » (déclaration commune du 4 mars 2001 point 3 « amélioration des perspectives d'emploi des salariées et salariés âgés »).

L'importance de cette déclaration ne doit pas être sous-estimée. D'abord parce qu'elle rompt pour la première fois, au plus haut niveau et de manière conjointe et officielle (chancelier et ministres, responsables patronaux et syndicaux) avec près de 50 ans de pratique et pour certains des partenaires sociaux, avec ce qui représentait quelques années auparavant un axe majeur des politiques de gestion du marché du travail ou de défense de l'emploi. Ensuite, parce qu'elle va de pair avec des décisions concrètes concernant les mesures à mettre en œuvre afin d'amorcer le changement de paradigme annoncé.

Les actions qui sont annoncées, et qui ont été ensuite mises en œuvre, visent notamment au maintien et au renforcement des mesures spécifiques en faveur des salariés âgés (baisses de charge, subventions à l'embauche des salariés âgés, aides à la formation professionnelle), mais aussi à renforcer la qualification des plus de 55 ans. Elles complètent les autres mesures prises par le gouvernement dans le domaine des retraites et sur le marché du travail afin de promouvoir l'emploi des salariés âgés et constituent un exemple de législation négociée avec les partenaires sociaux qui constituait l'objectif initial de l'Alliance pour le travail.

## **3.2 La mise en place d'une politique publique globale visant à accroître l'emploi des salariés âgés**

### ***3.2.1 Une politique globale qui fait l'objet d'une coordination interministérielle***

Parallèlement à la mise en œuvre des actions et mesures définies avec les partenaires sociaux, le gouvernement fédéral a consacré un volet spécifique au changement démographique, dans le cadre de la stratégie interministérielle de développement durable présentée en 2002. C'est au sein de cette stratégie que sont coordonnées et pilotées les actions des différents ministères en matière d'emploi des salariés âgés.

A été instauré à cet effet un groupe de travail interministériel, qui se réunit au niveau des secrétaires d'Etat et des directeurs d'administration centrale. Le ministère chef de file est celui de la famille et des seniors pour ce qui concerne la prise en charge des personnes âgées et les ministères du travail et de l'économie ainsi que celui de la santé et des affaires sociales pour les aspects relevant de l'emploi et de la protection sociale.

La mise en place d'une structure interministérielle dédiée à ce thème et se réunissant régulièrement, tant au niveau politique qu'au niveau des principaux responsables d'administration centrale, traduit la prise en compte de la complexité du problème, mais surtout l'ambition d'y apporter une réponse à travers une politique ciblant l'ensemble de ses nombreux aspects.

De manière similaire, c'est une approche interministérielle qui est retenue dans les Länder qui mettent en place une politique spécifique pour compléter ou accompagner la politique définie au niveau fédéral. Ainsi, dans le Land de Rhénanie du Nord Westphalie, un groupe de travail interministériel consacré aux salariés âgés vient d'être mis en place. Il est l'aboutissement d'un cheminement de plus d'un an et demi au cours duquel ce thème est progressivement devenu prioritaire, d'abord au niveau national puis au niveau du Land. Afin de définir une stratégie d'action, il devrait dans le courant de l'année 2004 identifier les champs d'intervention publique qui pourraient exiger que des mesures soient prises, puis définir les différentes options possibles (ciblage ou non, articulation avec la politique structurelle et celle des conditions de travail).

### ***3.2.2 La réorientation de la protection sociale pour être plus favorable à la poursuite d'activité et à l'emploi des salariés âgés***

#### *3.2.2.1 Des réformes du régime des retraites qui visent à assurer la viabilité du système de pensions tout en incitant à travailler plus longtemps*

##### ➤ Les réformes des années 1990

La perspective d'un doublement du taux de dépendance des retraites d'ici à 2040 (quatre actifs pour un retraité en 1995, deux actifs pour un retraité en 2040) a imposé dès le début des années 1990 des réformes successives dont l'ambition a d'abord été de limiter le taux des prélèvements tout en maintenant le taux de remplacement. Elle a cependant également contribué, de manière croissante au fur et à mesure que l'âge de la retraite des générations du baby-boom approche, à créer des incitations financières et

légales au maintien de l'activité. A cet égard, les deux principales réformes menées jusqu'en 2001 ont eu la portée suivante :

- la réforme de 1992, a élevé progressivement l'âge de la retraite sans décote à 65 ans pour l'ensemble des retraites spéciales<sup>14</sup>. Ces dernières bénéficiaient auparavant d'un âge de retraite anticipé sans pénalités. Le départ à la retraite avant 65 ans (mais après 60 ans généralement, sauf pour les retraites des longues carrières, qui doivent partir à 63 ans, cf. tableau) est resté possible mais implique désormais des pénalités (0,3 % par mois manquant entre l'âge de départ et 65 ans). Elle a également modifié les règles d'indexation des retraites, qui se font désormais sur le niveau des salaires nets, alors qu'une règle d'indexation plus favorable était autrefois en vigueur (indexation sur le salaire brut) ;
- dans un contexte de dégradation de la conjoncture et de difficultés financières, la réforme de 1996 a accéléré de plusieurs années l'entrée en vigueur de la réforme de 1992, la modification des âges légaux de retraite à taux plein s'échelonnant désormais entre 2002 et 2004.

### Graphique 17 - Evolution des âges minimaux de retraite à taux plein et avec pénalités (avant la réforme de 2004)

Types de retraite et limites d'âge																		
Début de la retraite																		
	1996 et avant	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 et après
Retraite pour cause de chômage suivant une période de retraite partielle																		
Sans réduction	60							65	65	65	65	65	65	65	65	65		
Avec réduction	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60		
Retraite des femmes																		
Sans réduction	60	60	60	60						65	65	65	65	65	65	65		
Avec réduction	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60		
Retraite des handicapés graves																		
Sans réduction	60								63	63	63	63	63	63	63	63	63	63
Avec réduction	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Retraite des personnes ayant cotisé longtemps																		
Sans réduction	63	63	63	63			65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65	65
Avec réduction	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63	63		62

=> Délais de transition

Source : Gutachten des Sozialberichts zum Rentenversicherungsberichts 2002. <http://dip.bundestag.de/btd/15/001/1500110.pdf>

Source : OEE 2003

#### ➤ Les réformes à compter de 2001

La réforme négociée avec les partenaires sociaux à partir de 1999 a été adoptée en 2001, après des négociations qui malgré les oppositions initiales (les syndicats étant opposés au développement de la retraite individuelle et lui préférant les fonds par entreprise, mais aussi au principe d'une réduction du niveau des retraites) ont été considérées comme débouchant sur un résultat relativement satisfaisant pour l'ensemble des parties. Elle comportait trois volets :

<sup>14</sup> A l'exception de la retraite pour invalidité – encore appelée retraite pour handicap grave –, qui est passée de 60 à 63 ans et non à 65 ans.

- assurer la soutenabilité du régime de retraite public en ramenant le niveau moyen de la pension du régime public de 70 à 67-68 % d'ici à 2030 mais en plafonnant le taux de cotisation à 20 % jusqu'en 2020 et à 22 % jusqu'en 2030 (l'assurance d'un taux de remplacement minimal et d'un taux de cotisation maximal ayant joué un rôle positif auprès des syndicats). Une clause de sauvegarde oblige le gouvernement à proposer des mesures appropriées au Parlement si les perspectives du régime font apparaître un risque de dépassement de ce taux ;
- compenser la réduction prévue du taux de remplacement en soutenant le développement du deuxième pilier constitué de pensions d'entreprise (incitations fiscales) et celui de l'offre de pensions privées individuelles du troisième pilier (octroi d'abattements fiscaux et d'aides directes aux personnes à bas revenu et aux familles avec enfants qui ne peuvent bénéficier de ces abattements).

Parallèlement, les informations fournies aux citoyens quant à leurs droits à la pension ont été améliorées. Dès 2003, les organismes responsables des pensions obligatoires devaient remettre à tous les cotisants de plus de 27 ans un relevé annuel de leurs droits. Ils doivent également être en mesure de les conseiller sur les possibilités de se constituer des droits supplémentaires par le biais des régimes de capitalisation.

Afin de compléter les mesures prises en 2001 à la lumière de nouvelles projections démographiques et de l'évolution de la conjoncture, comme l'indique l'exposé des motifs de la loi, une nouvelle réforme a été préparée dans le courant de l'année 2003 et votée au printemps 2004. Elle prévoit notamment des mesures afin de promouvoir les retraites d'entreprise (transférabilité des droits en cas de changement d'employeur) ou des mesures de simplification concernant les retraites par capitalisation individuelles. Mais elle a surtout introduit trois types de mesures qui constituent autant d'effets incitatifs à la poursuite d'activité :

- l'introduction d'un facteur de soutenabilité des retraites dans le calcul du montant des pensions versées, qui prend en compte le ratio actifs/retraités pour modérer l'évolution des retraites ;
- la possibilité d'élever l'âge légal à 67 ans pour une retraite sans décote en 2008 si l'évolution démographique et la dynamique du marché du travail l'exigent ;
- dans le cadre de la politique d'activation des demandeurs d'emploi, l'élévation progressive de l'âge minimal de la retraite pour chômage de 60 à 63 ans d'ici à 2008.

### *3.2.2.2 Parallèlement à ces réformes, un début d'inversion de la tendance à la baisse de l'âge de la retraite*

Depuis 1998-1999, l'âge moyen de départ à la retraite ou en pension (incapacité) se redresse progressivement, tant pour les hommes que pour les femmes et autant à l'Ouest qu'à l'Est. Alors que pour les hommes il était de 59,7 ans à l'Ouest et de 57,9 ans à l'Est en 1998, il était en 2002 de respectivement 60,4 ans et 58,7 ans ; une évolution similaire, quoique moins marquée, est observable pour l'âge de départ des femmes, qui

est passé de 60,7 ans à l'Ouest et de 58,2 ans à l'Est à respectivement 61,1 ans et 58,7 ans (IAB 2001 ; Rapport annuel sur les retraites 2003).

Ce chiffre, qui agrège aussi bien les évolutions de l'âge moyen de départ en retraite (au minimum 60 ans) que celles des pensions pour incapacité (absence d'âge minimum) et qui dépend également de leur proportion respective, traduit pour chacune de ces composantes des évolutions plus contrastées. Même en regardant chaque type de retraite, la tendance reste cependant positive dans l'ensemble car se dessine, selon les différentes catégories (hommes/femmes, Ouest/Est) un mouvement général de hausse de l'âge de retraite (femmes à l'Est et à l'Ouest, hommes à l'Est) ou un coup d'arrêt à la baisse (hommes à l'Ouest). A ce stade, il est toutefois difficile d'affirmer un lien de causalité direct avec les réformes successives des âges de retraite, mais on ne peut s'empêcher de relever que ce phénomène rompt avec une tendance de long terme à un moment où les réformes se sont intensifiées.

En revanche, la poursuite de la baisse de l'âge des pensions d'incapacité se confirme, sauf pour les hommes à l'Est. Comme le faisait remarquer en 2003 la Fédération des organismes de retraite (VDR, 2003), les réformes visant à élever l'âge des différentes retraites et pensions auront probablement pour effet de déplacer les retraits anticipés du marché du travail vers les retraites liées à l'incapacité et les retraites pour situation de handicap grave, ces dernières étant actuellement les seules pour lesquelles l'âge légal de départ à taux plein est encore de 63 ans. D'autant que les exemples de nombreux pays étrangers montrent que, en tout cas pour les retraites liées à une incapacité, les conditions d'accès sont beaucoup plus difficiles à réguler que celles pour âge.

### ***3.2.3 La création d'incitations positives par des mesures et programmes spécifiques favorisant le maintien dans l'emploi et l'embauche des salariés de 55-64 ans***

#### *3.2.3.1 Un contexte d'activation renforcé de la politique de l'emploi, qui concernent également les salariés âgés*

En 2001, le gouvernement fédéral a chargé un groupe d'experts (la Commission Hartz) d'élaborer des propositions afin de redéfinir les modalités d'intervention sur le marché du travail et les structures institutionnelles chargées de les mettre en œuvre.

Les propositions du rapport Hartz, remis au cours de l'été 2002, ont inspiré plusieurs lois votées depuis lors, en s'en éloignant parfois. Ces lois (en particulier les lois appelées lois Hartz I, II, III et IV) ont défini trois types d'orientations. Ces nouvelles orientations, dont certaines seront mises en œuvre pour la première fois en 2004, sont en cours d'évaluation.

- La réorganisation de l'office fédéral et de son mode de gestion interne.

L'office prend désormais le nom d'Agence fédérale pour l'emploi, et pourra de manière accrue avoir recours à des prestataires privés, y compris pour les opérations de placement des chômeurs de longue durée, parmi lesquels les chômeurs âgés sont les plus nombreux.

- L'accroissement de la flexibilité sur le marché du travail et l'encouragement à une reprise d'activité plus rapide, y compris par le recours à des prestataires privés

Trois types de dispositifs ont été mis en place : le recours au travail temporaire, l'externalisation des prestations de réinsertion professionnelle par les agences locales (y compris des prestations complètes d'accompagnement vers l'emploi, de placement et de suivi dans l'emploi, principalement pour les groupes prioritaires, dont font partie les chômeurs âgés), la création de bons de placement et de formation au profit des demandeurs d'emploi qui en font la demande, afin qu'ils s'adressent aux opérateurs de leur choix.

- Le renforcement de la conditionnalité des dispositifs d'indemnisation et le regroupement des régimes de solidarité chômage et d'aide sociale en une nouvelle prestation unique

Adoptée à la fin de l'année 2003, la loi Hartz IV a prévu que serait mis en place d'ici à 2005 le regroupement en une nouvelle prestation unique des allocations des régimes de solidarité chômage, versées par l'agence, et des allocations d'aide sociale versées par les communes. Cette mesure avait été précédée en 2001 par des dispositions concernant le regroupement progressif en un guichet unique, les JobCenter, des guichets des agences locales et de ceux chargés de l'aide sociale, visant à assurer la cohérence entre les deux dispositifs.

Concernant le renforcement de la conditionnalité, dès 2001, la loi Job-Aktiv s'inspirait dans la relation entre le service public de l'emploi et le chômeur du principe de « promotion de l'emploi et exigence » : la meilleure prise en compte des besoins individuels à travers un offre de service différenciée trouve son pendant dans une incitation - au besoin par des sanctions - à une recherche d'emploi plus active. Selon cette loi, le demandeur d'emploi doit au bout de six mois de chômage accepter un emploi dont le salaire représente au moins le montant de ses allocations de chômage, l'absence lors d'un entretien d'embauche ou le refus d'accepter un emploi pouvant être sanctionnés par une suppression des allocations durant trois mois.

- Une réduction de la durée d'indemnisation des chômeurs âgés de longue durée

Près d'un tiers des demandeurs d'emploi âgés bénéficient certes d'une dispense de recherche d'emploi, et ne seront donc pas directement touchés par le renforcement de la conditionnalité. Dans les faits toutefois, la réduction de la durée d'indemnisation maximale pour les chômeurs âgés de 32 mois à 18 mois, entrée en vigueur au début de l'année 2004, aura un rôle incitatif fort. D'abord parce que les entreprises ne pourront plus externaliser vers le régime d'indemnisation qu'une moindre partie des coûts du départ des salariés âgés, autrefois pris en charge par le régime d'assurance chômage. Ensuite, parce que, pour les demandeurs d'emploi âgés, cette réduction de la durée totale d'indemnisation diminue soit directement la durée du chômage indemnisé selon les règles plus généreuses des prestations d'assurance avec une dispense de recherche d'emploi - s'ils ont plus de 58 ans -, soit les chances d'arriver avec une indemnisation jusqu'à l'âge de 58 ans - s'ils ont moins de 58 ans lors de l'entrée dans le chômage -, à partir duquel la dispense est possible. A l'issue des 18 mois d'indemnisation au titre de l'assurance chômage, les demandeurs d'emploi encore au chômage recevront la

nouvelle allocation de solidarité issue de la fusion avec l'aide sociale. Au total donc, cette réduction devrait, au moins autant que les mesures d'élévation de l'âge légal de la retraite sans décote prises au cours des années 1990, favoriser une plus forte implication des chômeurs âgés dans l'emploi.

### 3.2.3.2 *Des mesures spécifiques de promotion et de maintien dans l'emploi des salariés âgés qui commencent à produire des effets dans les entreprises*

- Des mesures qui relèvent essentiellement de la politique fédérale de l'emploi mais permettent des initiatives au niveau des Länder

La compétence principale en matière de politique de l'emploi revient à l'Etat fédéral, qui définit les instruments d'intervention sur le marché du travail et assure la tutelle sur l'Agence fédérale pour l'emploi, principal intervenant en matière d'emploi et qui a la charge de mettre en œuvre les mesures définies par l'Etat fédéral.

C'est dans ce cadre juridique prédéfini que des politiques spécifiques des Länder peuvent se développer : elle doivent avoir une base légale dans la loi fédérale, ce qui empêche de créer de toutes pièces des aides spécifiques. Une seconde limite de l'intervention des Länder tient à leur capacité d'intervention financière modique en matière d'emploi, puisqu'ils représentent moins d'un dixième des crédits d'intervention de l'Etat fédéral (Blancke, Schmid 2000).

Une grande partie des Länder se contente donc de compléter les mesures mises en œuvre par l'Agence fédérale, en ciblant sur les publics les plus fragiles en fonction des spécificités régionales.

D'autres développent, en particulier avec l'aide des fonds structurels européens, des mesures innovantes en intégrant directement ou indirectement une dimension de promotion de l'emploi dans la politique structurelle, la politique de formation ou celle concernant les conditions de travail.

- Des mesures de maintien dans l'emploi et de prévention

L'un des principaux types de mesures afin de maintenir dans l'emploi les salariés âgés a consisté à diminuer les possibilités de recours à la cessation anticipée d'activité, en la rendant moins attractive pour les entreprises, en particulier à travers la réduction de la durée d'indemnisation du chômage pour les salariés âgés de 32 à 18 mois – les entreprises ne pouvant désormais plus externaliser vers le régime d'indemnisation une partie aussi importante du recours à la cessation anticipée d'activité, ce qui renchérit les plans sociaux - ou l'élévation de l'âge de la retraite spéciale pour chômage, qui devrait avoir un effet désincitatif sur les salariés âgés (cf. 3.2.3.1).

A côté de ces mesures jouant sur le contexte et influençant les décisions des entreprises et des salariés par le biais des incitations, l'un des principaux dispositifs de maintien dans l'emploi est le temps partiel des salariés âgés, en place depuis 1996, date à laquelle cette mesure a été introduite pour offrir une alternative aux cessations anticipées d'activité. Ce temps partiel spécifique permet aux entreprises de faire passer la durée du travail des salariés de plus de 55 ans à mi-temps afin de les amener progressivement vers la retraite. En cas de temps partiel pour salarié âgés, il est prévu que 70 % du salaire

antérieur à temps plein et 90 % des cotisations retraites dont le salarié aurait bénéficié s'il était resté à temps plein soient versées. Ces sommes sont prises en charge par l'Agence fédérale pour l'emploi si l'entreprise réalise une embauche en contrepartie du temps partiel. La mesure a connu un véritable succès : en 2001, près de 129 500 salariés âgés en bénéficiaient, contre 31 000 en 1998. Toutefois, environ 80 % (82 % en 2003) de ces temps partiels sont en fait des temps partiels bloqués, qui reviennent à travailler à temps plein pendant une première période du contrat à temps partiel puis à cesser toute activité tout en continuant à être payé par l'entreprise. Cette réalité fait du temps partiel pour salariés âgés l'objet de critiques de la part de la BDA (BDA 2003), qui y voit avant tout une forme déguisée de pré-retraite – bien qu'en fait, juridiquement, il existe toujours un contrat de travail qui lie le salarié et l'employeur, contrairement à ce qui se passe dans les cas de pré-retraite.

Les mesures visant à maintenir l'employabilité des salariés âgés par la formation ont en revanche bénéficié du plus large soutien de la part de l'ensemble des acteurs. Elles sont au cœur de la stratégie « d'offensive de la qualification » définie par l'Alliance pour le travail en mars 2001 (cf. 3.1). Suite à cette décision, une subvention est accordée aux PME afin de prendre en charge la totalité des coûts des formations des salariés de plus de 50 ans, en contrepartie d'un maintien dans l'emploi. Le ciblage sur les PME a une double justification : ce sont les PME qui emploient le plus de salariés âgés (25 % des salariés âgés travaillent dans des entreprises de 100 à 499 salariés), mais ce sont également dans les petites et moyennes entreprises que les actions de formation sont les moins développées. Les partenaires sociaux se sont également engagés à mettre en œuvre cette politique au sein des branches. Ainsi, la métallurgie a signé en juillet 2001 un accord prévoyant un entretien obligatoire et périodique sur les mesures de formation, pour lesquelles les salariés âgés sont prioritaires.

Concernant la prévention de la santé au travail et l'amélioration des conditions de travail, le gouvernement fédéral est à l'origine d'une initiative associant les Etats fédérés et les partenaires sociaux nationaux et locaux (initiative nouvelle qualité du travail, Inqa), dont l'un des axes prioritaires est à compter de 2004 l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés. Cette initiative consiste en premier lieu à favoriser au sein de ses membres les coopérations et l'échange d'information par la mise en place d'un réseau commun. Elle met également à la disposition des partenaires l'infrastructure de l'Agence fédérale pour la protection au travail (statistiques et expertise, locaux), qui assure la coordination permanente entre les membres, et le pilotage des projets organisés avec les entreprises et les branches afin de définir des bonnes pratiques. Certains Länder possèdent en la matière des programmes spécifiques. En Rhénanie du Nord Westphalie, l'une des principales régions industrielles allemandes, le ministère du travail du Land a organisé avec les partenaires sociaux, qui sont chargés de relayer les bonnes pratiques, un projet innovant avec la mise en place d'un réseau de conseillers et de guichets permettant aux entreprises de s'engager dans une réorganisation des processus de travail, après avoir diffusé largement et médiatisé un questionnaire d'auto-évaluation concernant les pratiques de gestion du personnel, d'organisation du travail et de conditions de travail. Le Land a toutefois adopté une politique universaliste : s'il s'agit bien d'un outil au service de l'emploi des salariés âgés, la problématique de la prévention en matière de gestion du personnel et de conditions de travail est favorisée de manière générale et sans ciblage sur les plus âgés, politique jugée discriminante.

➤ Des mesures de retour à l'emploi

Trois types de mesures ont été spécifiquement prévus afin de faciliter le retour à l'emploi des salariés âgés :

- les subventions et suppressions de charges en cas d'embauche de salariés âgés : les subventions sont d'un montant de 30 à 50 % du salaire pendant une durée qui varie généralement de 6 à 12 mois mais peut aller jusqu'à 3 ans (en fonction de la durée du chômage du salarié âgé de plus de 50 ans recruté), avec une durée équivalente de maintien dans l'emploi. Les suppressions de charge concernent uniquement les entreprises qui recrutent un salarié âgé de plus de 55 ans n'ayant pas travaillé depuis plus d'un an ;
- un assouplissement du recours aux contrats à durée déterminée (CDD) : pour les salariés de plus de 52 ans - la limite étant auparavant fixée à 58 ans - la réglementation générale concernant les CDD n'est pas applicable. Il est donc possible d'employer un salarié de plus de 52 ans en CDD sans que le contrat soit encadré par une durée maximale, ni de motif de recours particulier. En outre, dans le cadre de législation sur la « rotation » (Jobrotation), qui n'est pas spécifique aux salariés âgés, il est possible de remplacer un salarié pendant la durée de sa formation par un recrutement en CDD sans limitation de durée ;
- une prime de compensation en cas de reprise d'un emploi par un chômeur âgé de plus de 50 ans à un niveau de salaire inférieur à celui dont il disposait avant. La prime couvre 50 % de la différence de salaire net entre les deux rémunérations et est versée jusqu'à la fin de la période d'indemnisation dont aurait bénéficié le chômeur âgé s'il n'avait pas retrouvé d'emploi.

Les chômeurs âgés bénéficient par ailleurs des mesures générales que l'Agence fédérale pour l'emploi organise pour l'ensemble des demandeurs d'emploi :

- des mesures de formation professionnelle en vue de l'insertion ;
- des contrats aidés.

L'ensemble de ces prestations – spécifiques ou non - à destination de la catégorie des salariés âgés, qui fait partie des publics prioritaires, a été regroupée au sein du programme intitulé : « 50 ans et plus, ils savent ce qu'il faut faire », lancé en 2001 dans le cadre des pénuries sectorielles et maintenu depuis. Il s'agit à la fois d'une campagne de communication à destination des entreprises afin de rendre plus visible l'offre de service de l'Agence concernant les salariés âgés, mais aussi les succès rencontrés dans le cadre de la politique de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, et d'un regroupement au sein d'un même programme de l'ensemble de la panoplie à même de faire progresser l'emploi des salariés âgés.

Au niveau des Länder, le Land de Brandebourg a développé une politique active pour favoriser le retour à l'emploi des salariés âgés. Outre l'abondement des SAM à destination des plus de 55 ans, le Land de Brandebourg a par ailleurs mis en place dans le cadre de son programme « travail et formation » une initiative innovante, intitulée « Académie des plus de 50 ans ». Cette initiative s'inscrit dans le cadre de la ligne

directrice pour l'emploi de la Commission, qui permet la promotion de l'employabilité et de la qualification des plus de 50 ans. Elle a permis entre janvier 2001 et juin 2002 à près de 4000 participants d'avoir accès à 175 heures de formation de base et de perfectionnement, principalement dans le domaine de l'informatique et des nouvelles technologies, mais aussi à des prestations d'orientation, de conseil et de préparation ou de placement à l'issue des formations. Au total, près d'un quart a renforcé son employabilité et 10 % ont trouvé un emploi durable. L'intérêt de cette initiative réside dans l'approche fondée sur la formation et sur la très grande souplesse du dispositif, qui lui permet de s'adapter aux marchés locaux avec plus de 20 lieux répartis sur le territoire et des liens avec les entreprises locales.

En Rhénanie du Nord Westphalie, le Land a mis en place une initiative conjointe avec les grandes enseignes du travail temporaire et l'Agence fédérale pour l'emploi, afin de favoriser le travail temporaire des plus de 50 ans. Dans cette optique, le Land a notamment financé la formation des salariés âgés quand cela était nécessaire pour accomplir une mission de travail temporaire. Dans ce cas également, c'est la souplesse et l'emprise directe avec les besoins des entreprises qui est recherchée.

- Les résultats : une baisse du chômage des salariés âgés, 20 % des entreprises prennent des mesures à destination des salariés âgés en 2002, 10 % de l'activation va à destination de chômeurs âgés

En ce qui concerne les résultats obtenus, il manque encore des séries longues permettant de voir se dessiner des tendances générales. On peut toutefois noter que depuis 1997, le nombre de chômeurs âgés de plus de 55 ans a baissé – mais non le taux de chômage - (cf. 1.1.2). D'après l'institut de recherche de l'Agence fédérale pour l'emploi (IAB), cette baisse correspond sans doute d'abord à un phénomène démographique (cohortes plus réduites), mais il y voit également l'effet de l'utilisation du temps partiel pour salariés âgés, dont le nombre a beaucoup augmenté au cours des dernières années.

**Tableau 9 - Chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi et en temps partiel**

	1998	1999	2000	2001
<b>Chômeurs de plus de 50 ans</b>	944 098	948 505	842 040	714 046
<b>Dispense de recherche d'emploi</b>	203 658	200 710	192 077	224 975
<b>Temps partiel des salariés âgés subventionné</b>	12 954	24 871	43 293	58 449
<b>Temps partiel des salariés âgés total</b>	30 940	42 282	74 481	129 489

Source : IAB 2003

En définitive, en 2001, les salariés âgés représentaient 25 % du total des dépenses de l'Agence fédérale pour l'emploi, dont ils constituaient 23 % des bénéficiaires. Ils représentaient environ 9% des dépenses actives. Avec un taux d'accès aux mesures actives de 10 %, les salariés âgés bénéficient toutefois d'un accès bien moindre que la moyenne des chômeurs à ce types de mesures : tous âges compris un chômeur sur trois bénéficie de mesures d'activation, cette proportion est de seulement un chômeur âgé sur dix pour les plus de 55 ans.

Le taux global de maintien dans l'emploi 6 mois après la fin des mesures actives était de 30 % pour les salariés âgés en 2002 (contre 39 % pour l'ensemble des bénéficiaires et 30 % pour l'ensemble des publics prioritaires), et de plus de 60 % pour les subventions à l'embauche.

Concernant les entreprises (IAB 2002), en 2001 près de 20 % de celles ayant des salariés de plus de 50 ans avaient pris des mesures spécifiques à leur endroit (plus de 92 % parmi les entreprises de plus de 500 salariés). La mesure la plus citée est le temps partiel pour les salariés âgés, mis en œuvre par 11 % des entreprises allemandes employant des salariés âgés, ce chiffre étant toutefois à mettre en relation avec un taux de recours au modèle du temps partiel bloqué de l'ordre de 80 %. La prise en compte des spécificités de l'âge dans l'organisation du travail reste peu développée en moyenne (2 % des entreprises concernées adaptent les postes de travail aux plus âgés, 3 % adaptent leur exigences, mais 6 % créent des équipes mixtes), même si elle est importante dans les entreprises de 100 à 500 et dans les entreprises de plus de 500 salariés (à titre d'exemple, 24 % des entreprises de 100 à 500 salariés et 33 % des entreprises de 500 et plus salariés créent des équipes mixtes). Au total, et en l'absence de comparaison avec la situation antérieure, il semble difficile d'apprécier ces résultats. Reste que l'on constate en Allemagne la distinction valable dans de nombreux pays européens entre les grandes entreprises bénéficiant d'outils de gestion et d'un volant d'effectif assez important pour mettre en place une politique spécifique et la grande majorité des PME et TPE, qui apparaissent beaucoup plus démunies face aux questions de gestion du personnel soulevées par la présence de salariés âgés dans leurs effectifs.

### ***3.2.4 Le développement de la recherche sur les questions liées aux salariés âgés et la diffusion des bonnes pratiques à grande échelle***

#### *3.2.4.1 Le programme de recherche « mutations démographiques » du ministère fédéral de la recherche et sa stratégie de communication*

Depuis 1992, parallèlement au travail entrepris par la commission d'enquête du Bundestag sur le vieillissement, le Ministère fédéral de la recherche a fait de la recherche sur les conséquences du choc démographique sur le marché du travail une de ses priorités, à travers un programme intitulé « mutations démographiques ». De manière complémentaire au Bundestag, qui s'est avant tout intéressé aux aspects sociétaux et aux systèmes de soins et de retraite, le ministère de la recherche a mis l'accent sur l'impact du changement démographique sur l'économie, l'innovation et les structures du marché du travail.

La première phase du programme a permis de rassembler les éléments de diagnostic et des scénarios concernant les évolutions quantitatives et qualitatives attendues et les premières pistes d'action, elle s'est traduite par la publication en 2000 d'un rapport public (« rapport sur l'avenir – mutations démographiques »).

Elle a été suivie par la mise en place, pour en transposer les conclusions, d'un projet spécifique (« relations publiques et marketing – mutations démographiques ») afin de transposer ses conclusions auprès du grand public et des entreprises par le biais de publications et d'interventions conjointes, de colloques ou de séminaires avec les divers multiplicateurs (partenaires sociaux et chambres des métiers, centres de recherche) : de 2000 à 2002, cette activité a donné lieu à près de 112 articles spécialisés et une centaine d'articles grand public, près de 131 événements publics et une centaine de conférences.

Parallèlement, le ministère a mis en route en 2000 50 projets pilotes avec des entreprises afin de mettre en œuvre des exemples concrets de bonnes pratiques, qui sont passés à un

nombre total de 127 en 2002. Ce type de démarche a désormais essaimé, chaque ministère (travail et économie, santé) développant désormais ses propres projets pilotes en fonction de ses préoccupations.

#### *3.2.4.2 Un important effort de recherche*

En partie en raison de l'effet d'entraînement de la commande publique du ministère de la recherche en direction des centres de recherche les études liées aux conséquences du vieillissement sur le monde du travail ne sont plus en Allemagne uniquement le fait d'une poignée de spécialistes, comme c'est parfois le cas dans d'autres pays, mais semblent être devenues un enjeu partagé par l'ensemble des chercheurs des diverses sciences humaines dont il relève (économie, sociologie, gestion notamment).

Bien que les résultats ne soient pas encore complètement sensibles auprès des entreprises (cf. 3.2.2), l'exemple de la Finlande montre qu'une recherche appliquée intense (analyse théorique et mise en œuvre par des bonnes pratiques) reste un atout important pour l'efficacité d'une politique du vieillissement actif.

### **3.3 Les premières leçons concernant la mise en place d'une politique publique favorisant l'emploi des salariés âgés en Allemagne**

L'observation de l'exemple allemand en matière de politiques sociales à destination des salariés âgés permet de tirer quelques conclusions générales.

#### *3.3.1 L'impact significatif des conditions macroéconomiques sur les politiques d'emploi des salariés âgés*

L'exemple de l'Allemagne met en évidence l'impact considérable des conditions macroéconomiques (emploi, croissance, évolution de la population active) sur les conditions d'emploi en général, et celles des salariés âgés plus particulièrement. L'effet d'empreinte du choc lié à la réunification sur le niveau du chômage, dont certains auteurs pensent qu'il pourrait perdurer au-delà de 2010 (OEE 2003), est considéré comme une des principales causes des difficultés rencontrées par l'Allemagne dans la mise en œuvre d'une politique favorable à l'emploi des salariés âgés.

La dégradation de la conjoncture a en effet renforcé les difficultés rencontrées par les salariés âgés. Victimes d'un bon nombre d'éléments objectifs défavorables (coûts salariaux, protections supplémentaires en cas de licenciement), mais aussi de préjugés (moindre productivité et capacité d'adaptation, mauvaise santé) de la part de ceux qui les recrutent ou les emploient, les salariés âgés ont été confrontés à des difficultés encore plus fortes lorsque le marché du travail est devenu plus sélectif encore, comme ce fut le cas avec la dégradation de la conjoncture au cours des années 1990 et le choc économique et démographique lié à la réunification.

Les faibles perspectives de croissance ont en outre exercé un effet défavorable sur la capacité des entreprises à innover en matière de gestion des ressources humaines et d'organisation du travail, élément clef pour maintenir ou insérer les salariés âgés dans l'emploi. Car un niveau de chômage élevé et une faible croissance ont réduit l'horizon temporel des entreprises, pour lesquelles c'est le recours à des solutions éprouvées,

comme celle socialement acceptable du départ des plus âgés, qui a majoritairement continué à s'imposer, car elles sont souvent peu coûteuses en termes financiers, mais aussi en termes de coût d'organisation une fois la première expérience acquise.

Enfin, pour les pouvoirs publics, la situation macroéconomique a augmenté les difficultés à réformer les dispositifs incitant à la cessation anticipée d'activité, parce que ce type de démarche peut conduire à renforcer les effets négatifs du cycle sur l'emploi en empêchant de d'utiliser les dispositifs de sortie précoce du marché du travail au moment où ils sont le plus utiles pour amortir les effets négatifs de la conjoncture sur le niveau de chômage.

### ***3.3.2 L'importance d'une démarche conjointe entre l'Etat et les partenaires sociaux au plus haut niveau, qui a débouché sur des mesures concrètes***

Même si l'Alliance pour le travail est aujourd'hui en veille, son principe, qui dépassait la simple concertation pour aboutir à l'élaboration de positions et de décisions opérationnelles (législatives, conventionnelles) conjointes, s'apparentait à une véritable codécision stratégique entre les principaux acteurs en matière de politique de l'emploi. Un principe similaire, quoique dans un cadre moins formalisé, a présidé aux réformes des retraites.

Cette approche conjointe a donné à la concertation initiale un ensemble de sujets assez large pour permettre de créer une logique de négociation qui dépasse les oppositions existant parfois sur chaque thème pris isolément. Ceci a permis des évolutions considérables, puisque dans son principe, l'Alliance pour le travail a permis de faire accepter par ceux qui l'avaient conjointement mise en place il y a près de 50 ans l'abandon du recours à la cessation anticipée d'activité pour faire face aux problèmes d'emploi. Elle a en outre permis le développement des mesures spécifiques à destination des plus âgés, alors même que pour les organisations d'employeurs, la logique non spécifique de fluidification du marché du travail devait l'emporter et que les représentants des salariés étaient encore favorables peu de temps avant à la cessation anticipée d'activité et à la retraite à 60 ans.

### ***3.3.3 La mise en place d'une politique intégrant les différents déterminants, mais ciblée sur les plus âgés***

En mettant en place une approche globale de la politique d'emploi des salariés âgés, la réponse en termes de politique publique a été adaptée au caractère multiple de la cessation anticipée d'activité, qui recouvre plusieurs dimensions (emploi, formation, protection sociale et influence des systèmes de retraite sur les comportements individuels, équité intergénérationnelle, santé et conditions de travail).

La politique allemande prend en compte l'ensemble de ces dimensions, avec des mesures dans les différents domaines.

D'une part, elle tente de limiter les effets désincitatifs à la reprise ou au maintien d'activité à travers :

- des réformes successives visant à éviter les deux problèmes majeurs auxquels était confronté le système de retraites publiques : celui de sa soutenabilité financière et celui des retraites dérogatoires permettant un départ avant 65 ans. Pour ces dernières, même si la plupart des âges de départ minimaux restent à 60 ans, une décote importante pour départ avant 65 a été introduite (0,3 % par mois). De plus, l'âge minimal de la retraite pour chômage, qui représente à lui seul près de 20 % de l'ensemble des départs en retraite et plus de 40 % des départs avant 65 ans, sera d'ici 2008 élevé progressivement à 63 ans. Concernant la soutenabilité du système de retraite, diverses mesures visant à limiter l'augmentation des dépenses (introduction d'une clause de soutenabilité indexant les retraites sur l'évolution du ratio cotisant/cotisé, diminution du taux de remplacement) ont été introduites, parallèlement à la création d'un régime par capitalisation subventionné, pour maintenir le niveau général des retraites ;
- l'activation renforcée de l'indemnisation du chômage et la diminution de la durée d'indemnisation du chômage de longue durée pour salariés âgés de 32 à 18 mois, qui avec la dispense de recherche d'emploi, constituait une incitation forte à la non reprise d'activité. Cette réforme renforce les effets de l'augmentation progressive de l'âge minimal de retraite pour chômage de 60 à 63 ans.

D'autre part, elle a mis en place des mesures ciblant les salariés âgés et visant à favoriser leur maintien dans l'emploi ou la reprise de leur activité par :

- une politique intense de communication et de diffusion des bonnes pratiques, qui a débuté il y a près de 10 ans, assurée par divers acteurs (discours politique, Agence fédérale pour l'emploi, recherche scientifique, partenaires sociaux) ;
- des mesures d'aide à la création d'emploi pour les plus âgés (subventions à l'embauche, assouplissement des contrats à durée déterminée pour cette catégorie de salariés, temps partiel pour salariés âgés avec aides financières) ;
- une politique de formation professionnelle plus active à destination des plus âgés (financement des formations de salariés âgés pour les PME, conventions collectives mettant l'accent sur cette catégorie de salariés) ;
- un effort particulier de l'agence fédérale des conditions de travail pour promouvoir, avec les partenaires sociaux, l'adaptation des conditions de travail des plus de 55 ans.

Au total, cette approche globale tient compte des difficultés propres à l'Allemagne concernant les salariés âgés en optant prioritairement pour une approche ciblée sur les plus âgés, même si elle s'inscrit par certains aspects dans un cadre relevant davantage d'une approche universaliste dépassant les seuls salariés âgés (conditions de travail, formation). Tant le caractère global des mesures prises que leur nombre et leur ciblage sur les salariés âgés ont ainsi contribué à rendre crédible la déclaration de principe formulée par l'Alliance pour l'emploi au sujet du « changement de paradigme » des politiques de l'emploi pour les plus de 55 ans.

### ***3.3.4 L'accent mis sur la dimension préventive, en particulier en matière de formation***

L'idée de la prévention de la perte d'emploi comme élément clef face à un marché du travail très sélectif pour les salariés âgés est liée au constat des difficultés particulièrement fortes rencontrées par cette catégorie de salariés en Allemagne, une fois au chômage.

A cet égard, l'importance accordée, notamment dans le cadre de l'orientation et des mesures prises par l'Alliance pour le travail (« offensive pour la qualification ») doit certes être replacée dans le contexte allemand, pour lequel il n'existe pas d'obligation légale de financement de la formation professionnelle. Dans la mesure où elle s'inscrit dans un cadre plus large que le seul public des plus de 50 ans, elle traduit toutefois une approche fondamentale concernant l'employabilité du salarié âgé, qui dépasse d'ailleurs la seule question de la formation. Tant pour ce qui concerne les dispositions physiques que les capacités professionnelles et la compétence, à partir de 50 ans ce sont l'ensemble des éléments positifs ou négatifs accumulés au cours de la vie professionnelle passée qui s'expriment et commencent à jouer un rôle déterminant pour définir son employabilité aux yeux de l'entreprise et sur le marché du travail.

Dans ce cadre, en ce qui concerne les conditions de travail, mais aussi les compétences professionnelles, la dimension préventive joue un rôle clef pour élargir le champ des politiques publiques aux autres classes d'âge. Ce qui n'empêche pas cette politique de produire d'abord ses effets sur ceux pour lesquels elle apporte le plus d'amélioration – les salariés âgés, mais aussi les moins qualifiés (pour la formation) ou les salariés travaillant dans les secteurs les plus exposés (pour les conditions de travail).

En tout état de cause, en matière de formation, souvent présentée comme l'un des moyens les plus importants afin de maintenir les salariés dans l'emploi selon une approche visant à prévenir la perte de compétences et à assurer la montée en qualification, ce sont des mesures très concrètes qui ont été adoptées. Loin de se limiter à un simple discours sur les vertus de la formation continue, les pouvoirs publics (subventions aux PME pour les formations des salariés âgés) ou les partenaires sociaux (entretien périodique obligatoire et prioritaire pour les plus âgés dans la métallurgie) ont consenti de réels efforts, qui tendent à accréditer l'annonce faite par l'Alliance pour l'emploi d'une « offensive de la qualification » en les reliant à des mesures tangibles.

### ***3.3.5 Les délais nécessaires pour effectuer un changement de paradigme et l'importance des actions sur les mentalités***

Les enquêtes effectuées auprès des entreprises allemandes (IAB 2002), selon lesquelles seule une entreprise sur deux environ est prête à embaucher des salariés âgés, s'articulent parfois difficilement avec les positions globalement beaucoup plus favorables à l'emploi des salariés âgés que prennent leurs organisations, tant au sein de l'Alliance pour le travail que dans leurs positions officielles. Le même type de constat est perceptible pour les salariés et leurs représentants : une part importante des salariés souhaite quitter le monde du travail avant 60 ans, même si les organisations qui les représentent mettent en avant la nécessité de rompre avec le modèle de la cessation anticipée d'activité – il est vrai davantage selon une logique favorable à la possibilité de choisir les modalités de sortie de la vie active.

Ce phénomène de décalage, tient sans doute en grande partie aux difficultés à revenir sur plus de 30 ans de pratiques nées d'un commun accord. Il doit être pris en compte dans l'évaluation des politiques publiques et dans leurs délais de mise en œuvre.

A cet égard, face à la constitution d'une « culture de la cessation anticipée d'activité », l'importance des actions sur les mentalités et les représentations est capitale. L'Allemagne a dans ce domaine conjugué des approches très diverses mais convergentes pour faire évoluer ces dernières, fortement ancrées dans les références collectives : de la déclaration solennelle du 4 mars 2001 annonçant un « changement de paradigme » par rapport aux pratiques antérieures tout en l'accompagnant de mesures concrètes, à l'information des salariés sur leurs droits à la retraite après les réformes du régime public, en passant par le programme de communication et de promotion des mesures en faveur des salariés âgés réalisé par l'Agence fédérale pour l'emploi (« les plus de 50 ans, ils savent ce qu'il faut faire »), ou celui du ministère fédéral de la recherche, ce sont autant de discours, de registres et de légitimités (politiques, partenaires sociaux, scientifiques, communication pour le grand public) qui sont mobilisées en ce sens.

Benjamin JOLY

## **ANNEXES**

## **Liste des annexes**

**Annexe 1** : Personnes rencontrées

**Annexe 2** : Bibliographie

**Annexe 1**  
**Liste des personnes rencontrées**

## **Partenaires sociaux**

Mme A. Hörder, juriste, direction marché du travail, Confédération des employeurs allemands (BDA)

M. R. Schmidt-Rudloff, directeur adjoint, direction politique du personnel et formation continue, Confédération des employeurs allemands (BDA)

M. I. Kolf, chef du bureau politique du marché du travail et politiques sociales internationales, Confédération des syndicats allemands (DGB)

M. O. Zander, responsable de la direction politiques sociales, Fédération des employeurs de l'industrie de la construction (HDB)

M. D. Sauer, responsable de la négociation collective, du droit du travail et de la formation, des questions liées au vieillissement et aux salariés âgés, Fédération des banques privées (AGVBanken)

## **Ministères fédéraux**

M. M. Weiland, chef de bureau mesures de soutien à l'emploi, Ministère fédéral de l'économie et du travail

M. G. Becker-Neetz, responsable de la sous-direction grandes orientations et planification, Ministère fédéral de la santé et de la sécurité sociale

M. J. van Almsick, chef du bureau grandes orientations de l'assurance vieillesse, des retraites et de l'adaptation des retraites, Ministère fédéral de la santé et de la sécurité sociale

M. T. Schröder, chargé de mission, bureau innovations du travail et services, Ministère fédéral de l'éducation et la recherche

M. A. Kirchner, chargé de mission, bureau formation tout au long de la vie, Ministère fédéral de l'éducation et de la recherche

Mme J. Bourauel, chargée de mission, bureau grandes orientations et questions internationales, recherches sur le vieillissement

## **Agences fédérales**

M. U. Riese, Vice-Président de l'Agence fédérale pour la protection au travail et la médecine du travail, Agence fédérale pour la protection au travail et la médecine du travail

M. R. Thiehoff, responsable du programme « initiative nouvelle qualité du travail », Agence fédérale pour la protection au travail et la médecine du travail

Mme N. Henke, chargée de mission contexte économique et social et protection du travail, Agence fédérale pour la protection au travail et la médecine du travail

M. M. Promberger, chercheur, secteur entreprises et enquêtes auprès des entreprises, Institut pour les études sur le marché du travail et les métiers (IAB), Agence fédérale pour l'emploi

M. W. Flierl, responsable relations publiques, direction régionale de Bavière de l'agence fédérale pour l'emploi

M. Uffen, direction mesures de soutien à l'emploi, direction régionale de Bavière de l'agence fédérale pour l'emploi

M. Windisch, direction mesures de soutien à l'emploi, direction régionale de Bavière de l'agence fédérale pour l'emploi

## **Ministères et administration des Länder**

### Brandebourg

Mme U. Klingmüller, chef du bureau groupes spécifiques sur le marché du travail, Ministère du travail, des affaires sociales, de la santé et des femmes, Brandebourg

Mme Nussbaum, adjointe au chef du bureau groupes spécifiques sur le marché du travail, Ministère du travail, des affaires sociales, de la santé et des femmes, Brandebourg

Mme M. Saß, responsable de la gestion des aides, Agence structures et travail du Land de Brandebourg

M. H. Kloth, conseiller, Agence structures et travail du Land de Brandebourg

### Rhénanie du Nord Westphalie

M. W. Riepert, chef du bureau modernisation et conseil sur le temps de travail, Ministère de l'économie et du travail de Rhénanie du Nord Westphalie

Mme C. Tieben-Westkamp, chargée de mission, bureau questions transversales de la politique du travail, Ministère de l'économie et du travail de Rhénanie du Nord Westphalie

Mme Ötzel-Klöcker, chef de bureau grandes orientations des soins, formation et statuts des métiers du champ sanitaire

M. Schäfer, chargé de mission, bureau grandes orientation et coordination affaires sociales, Ministère des affaires sociales de la santé et de la famille de Rhénanie du Nord Westphalie

M. Kopal, chargé de mission, bureau assurance vieillesse, assurance accidents et sécurité sociale générale, Ministère des affaires sociales de la santé et de la famille de Rhénanie du Nord Westphalie

**Centres de recherches**

M. Brussig, chercheur, secteur grandes évolutions activités et revenus, Institut pour le travail et la technique (IAT) du centre scientifique de Rhénanie du Nord Westphalie

R. Büttner, chercheuse, secteur grandes évolutions activités et revenus, Institut pour le travail et la technique (IAT) du centre scientifique de Rhénanie du Nord Westphalie

T. Kalina, chercheur, Institut pour le travail et la technique (IAT) du centre scientifique de Rhénanie du Nord Westphalie

**Annexe 2**  
**Bibliographie**

AOK, Fehlzeitenbericht 2003, Pressemitteilung, 2003

J.C. Barbier, J. Gautié (éd.), Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, 1998

S. Blancke, J. Schmid, Die Bundesländer in der aktiven Arbeitsmarktpolitik, WIP occasional paper nr. 12, 2000

H. Buck, E. Kistler, .G. Mendijs, Demographischer Wandel in der Arbeitswelt, 2002

Bertelsmann Stiftung – BDA (BDA), Beschäftigungschancen für ältere Arbeitnehmer, 2003

Bundesanstalt für Arbeit – depuis 2004 Bundesagentur für Arbeit – (BAA), Strukturanalyse Langzeitarbeitslose 2001, 2001a

Bundesanstalt für Arbeit – depuis 2004 Bundesagentur für Arbeit – (BAA), Strukturanalyse ältere Arbeitslose 2001, 2001b

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS), Informationen zur Weiterentwicklung der Rentenreform des Jahres 2001 und zur Stabilisierung des Beitragssatzes in der Gesetzlichen Rentenversicherung, 2003a

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS), Arbeitsunfähigkeit-, Krankengeld- und Krankenhausfälle und -tage, 2003b

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS), Rentenbericht 2003, 2003c

Bundesministerium für Gesundheit und Soziales (BMGS), Krankenstand 1970-2003, 2004

Commission et Conseil, Rapport conjoint de la Commission et du Conseil sur des pensions viables et adéquates, 2003

Conseil d'analyse économique (CAE), Réduction du chômage : les réussites en Europe, 2000

A. Desesquelles, Le vieillissement démographique dans les pays développés, Actes du colloque 1<sup>ères</sup> rencontres Sauvy, INED, 1998

Direction de la recherche, des études de l'évaluation et des statistiques (DREES), vieillissement et protection sociale : une projection comparée pour six pays de l'Union européenne, Etudes et résultats n°134, 2001

European Trade Union Institute (ETUI), Active strategies for older workers in the European Union, 2002

Eurofound, European Foundation for the improvement of living and working conditions, third European survey on working conditions, 2000

Economic policy committee (EPC), budgetary challenges posed by ageing populations, 2001

Economic policy committee (EPC), the impact of ageing populations on public finances 2003

Eurostat, European Labour Force Survey (ELFS), 2003

Eurostat, Employment in Europe, 2003b

Eurostat, key indicators, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>, 2004

A. M. Guillemard, l'âge de l'emploi, 2003

P. Hartz, Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit, 2002

Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), Ältere ab 55 Jahren - Erwerbstätigkeit, Arbeitslosigkeit und Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit, IAB Werkstattbericht Nr. 5/16.4.2003, 2003

IAB, IAB-Betriebspanel 2000, 2000

IAB, IAB-Betriebspanel 2002, 2002

IAB, Das Rentenalter wurde angehoben – zieht der Arbeitsmarkt mit? IAB Werkstattbericht Nr. 7/29.6.2001, 2001

Institut national d'études démographiques, 2003 : Indice synthétique de fécondité, pays développés, dernières données disponibles, mise à jour janvier 2003 ; <http://www.ined.fr/population-en-chiffres/pays-developpes/indefcon.htm>

E. Kistler, H.G. Mendius, Demographischer Strukturbruch und Arbeitsmarktentwicklung, 2002

M. Knuth, T. Kalina, Early exit from the labour force between exclusion and privilege, unemployment as transition from employment to retirement in West Germany, in European Societies, vol. 4 2002

B. Koller, Vielen älteren Arbeitslosen fehlt nichts weiter als ein Arbeitsplatz, in: IAB Werkstattbericht, No. 3. Nuremberg 1995.

G. Naegele, Active strategies for older workers in Germany, in: Active strategies for older workers in the European Union, ETUC, 2002

Observatoire européen de l'emploi, Bilan de printemps 2003, 2003

Observatoire européen de l'emploi, étude sur les salariés âgés en Allemagne, site Internet 2004

Organisation de coopération et de développement économiques, Perspectives de l'emploi, 1999

W. Schmähl, Ageing Workforce : Firm strategies and public policy in Germany, The Geneva Papers on Risk and Insurance Vol. 28 n°4, 2003

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Pressefachseminar, 2003

Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI), Informationen zur Tarifpolitik, Tarifliche Altersvorsorge, 2001