

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

Le cas du Royaume-Uni

Rapport présenté par :

Gautier MAIGNE,

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 053
Mai 2004*

1. Les enjeux du vieillissement au Royaume-Uni

La situation démographique du Royaume-Uni est plus favorable que la moyenne ; la tendance au vieillissement devrait être plus limitée que dans les autres pays de l'Union, et le ratio de dépendance démographique devrait rester très inférieur à la moyenne. Le pays connaît par ailleurs une situation macroéconomique favorable, et des taux d'activité et d'emploi élevés.

S'il n'échappe pas à la tendance au déclin de l'activité des hommes âgés, le pays connaît des taux d'activité et d'emploi des 55-64 ans très supérieurs à la moyenne européenne pour les deux sexes ; le taux d'emploi des 55-64 ans a connu une croissance forte (+ 6 pts) depuis 5 ans.

A l'inverse de la majorité des pays de l'Union, le risque majeur que fait peser le vieillissement de la population au Royaume-Uni ne réside pas tant dans l'augmentation des dépenses sociales liées à l'âge (elles devraient progresser de moins d'un point de PIB en 50 ans), mais dans le rétrécissement progressif de l'offre de travail, qui pourrait provoquer des pénuries sectorielles voire globales de main d'œuvre, et dans l'impossibilité d'offrir aux retraités un niveau suffisant de revenu.

2. Les facteurs explicatifs de la situation de l'emploi des travailleurs âgés

Le système de protection sociale britannique s'avère dans l'ensemble très peu désincitatif à l'activité. Le système de retraite public, d'un montant très faible et quasi forfaitaire, n'encourage pas au retrait précoce. Les systèmes complémentaires, qui couvrent 60 % de la population, offrent en revanche certaines possibilités de cessation anticipée, en accord avec l'employeur. La réforme des prestations chômage entreprise depuis le début des années 1990 a provoqué une « activation » des demandeurs d'emploi, mais les hommes de plus de 60 ans peuvent être dispensés de recherche active d'emploi. C'est vers les pensions d'invalidité que se sont reportées une partie des cessations précoces, malgré le faible montant de la prestation. Leur nombre a triplé depuis 1976 et les bénéficiaires, à 60 % âgés de plus de 50 ans, sont trois fois plus nombreux que les demandeurs d'emploi.

Le marché du travail britannique, caractérisé par une grande flexibilité (faible réglementation, mobilité forte des travailleurs, importance des inégalités salariales), ne semble pas pénaliser les travailleurs âgés (ancienneté moyenne dans l'emploi réduite, faible liaison ancienneté – salaires).

La stratégie volontariste d'activation des politiques de l'emploi entamée au début des années 90 s'est initialement centrée sur les jeunes, les parents isolés et les chômeurs de longue durée. Un programme spécifique aux seniors, le *New deal 50+*, a toutefois été lancé en 2000. Sur une base volontaire, les demandeurs d'emploi de plus de 6 mois se voient offrir une large palette d'actions de conseil et d'aide au retour à l'emploi, qui ajoute aux prestations traditionnelles quelques interventions ciblées (ateliers de remotivation et de recherche d'emploi, formations spécifiques). Le succès du programme semble toutefois provenir essentiellement du crédit d'impôt spécifique qui lui est lié ; à l'inverse, la prime spéciale de formation est très peu utilisée. Deux expérimentations sont en cours jusqu'à 2006 : l'entrée obligatoire dans le programme

pour les chômeurs de plus de 50 ans après 18 mois de chômage ; l'extension, sur une base volontaire, du programme aux bénéficiaires de prestations d'invalidité.

Les conditions de travail permettent un maintien des capacités de travail jusqu'à un âge avancé : l'accès à la formation est plus élevé que la moyenne européenne, et ne décline réellement que pour les tranches d'âges les plus avancées ; l'importance du temps partiel (25 % de l'ensemble des salariés, 32,5 % des 55-64 ans, soit des chiffres supérieurs d'un tiers à la moyenne de l'Union) compense l'importance des longues durées de travail et permet d'aménager des transitions progressives vers la retraite ; il peut se traduire en revanche par des revenus très faibles, notamment pour les temps très partiels (moins de 15h par semaine). L'intensité des conditions de travail a des effets ambigus sur la santé : alors que les congés maladie sont plutôt limités chez les seniors, l'importance de l'invalidité chez les âgés indique l'existence d'un problème spécifique.

Malgré la préoccupation précoce des pouvoirs publics pour l'amélioration de l'emploi des seniors, et d'importantes campagnes de sensibilisation et de communication tant vers le grand public que vers les entreprises (avec notamment la diffusion d'un guide des bonnes pratiques et l'attribution de labels « *age positive* »), les positions des acteurs sociaux restent éloignées : les syndicats de salariés partagent l'objectif d'emploi des seniors mais craignent l'insécurité des fins de carrière (faiblesse des retraites, prolongation d'activité forcée dans des statuts précarisés). A l'inverse, les employeurs refusent toute mesure de protection de l'emploi des travailleurs âgés, le sous emploi des seniors provenant selon eux de l'insuffisante activation des prestations sociales et des faibles qualifications des plus âgés. Seule la conjonction de la transposition de la directive européenne antidiscrimination et de l'apparition de pénuries sectorielles ou géographiques de main d'œuvre semble pouvoir les inciter à modifier leurs comportements.

3. Le paradigme britannique : un « *New deal* » pour les travailleurs âgés ?

Une situation de l'emploi des plus de 50 ans avant tout déterminée par la demande

La faiblesse des niveaux de retraites et de prestations sociales et l'absence de politiques de cessation anticipée d'activité restreignent fortement les facteurs d'attraction vers l'inactivité. Le niveau d'emploi des travailleurs âgés est avant tout déterminé par la conjoncture, tout en « surréagissant » à celle-ci. Cette « surréaction » s'explique par des facteurs structurels mais également par les comportements des entreprises (ciblage des licenciements sur les plus âgés, faiblesse des recrutements après 55 ans). Au total, on estime que plus de 60 % des retraits précoces sont involontaires.

De fortes inégalités devant la cessation anticipée d'activité

La cessation anticipée d'activité touche relativement plus fortement les travailleurs les moins qualifiés. Il apparaît surtout une forte césure au sein des personnes ayant cessé précocement leur activité :

- un premier groupe rassemble des personnes qui ne souhaitent pas travailler, qui sont en retraite ou en retraite anticipée, et dont les revenus moyens sont supérieurs à la moyenne ; ce sont en majorité des anciens cadres, plus qualifiés que la moyenne, et

- qui disposent d'une retraite complémentaire ; leur départ anticipé du marché du travail a été plutôt volontaire, à leur propre initiative ou sur celle de leur employeur dans le cadre d'une restructuration ;
- le second groupe recouvre des personnes peu qualifiées, anciens ouvriers ou employés, qui ont quitté le marché du travail de manière involontaire, à la suite d'un licenciement ou de problèmes de santé ; leurs revenus, inférieurs à la moyenne, proviennent essentiellement de prestations sociales (chômage ou invalidité), en l'absence de couverture par une retraite complémentaire.

L'interrogation sur la mise en œuvre de politiques ciblées

L'intervention publique en faveur de l'emploi des seniors en Grande Bretagne est restée assez limitée, malgré l'affichage de ce sujet comme une préoccupation centrale des pouvoirs publics. La tradition de faible intervention sur le marché du travail peut expliquer le caractère essentiellement incitatif et persuasif de l'action du gouvernement. Elle s'illustre en particulier par la faiblesse des thèmes de la formation et des conditions de travail, sur lesquels les pouvoirs publics se limitent à souhaiter l'amélioration des dispositifs de santé au travail ou le développement de la flexibilité choisie du temps de travail. De même, la tradition de *mainstreaming* a limité les politiques ciblées au seul *New deal 50+*, et focalise aujourd'hui le débat sur la question de la non discrimination, faisant de l'emploi des seniors un élément d'une problématique plus générale de diversité de la main d'œuvre. Il apparaît dans ce contexte que la réussite de cette stratégie sera très dépendante de l'évolution de la conjoncture économique et démographique.

Une prolongation de l'activité au risque d'une inégalité croissante de la fin de vie

Le choix d'une absence d'intervention ciblée pour favoriser l'emploi des seniors, hors l'activation des allocataires de prestations sociales ou de chômage, présente un risque de précarisation de la fin d'activité pour une partie non négligeable de la population. C'est en effet à un « choix » entre une prolongation d'activité dans des conditions incertaines ou une retraite de niveau minimal que risquent d'être confrontés les travailleurs les moins bien placés sur le marché du travail.

L'analyse de l'activité après l'âge légal de la retraite fait apparaître deux modalités de prolongation d'activité : une prolongation « choisie », plus répandue parmi les cadres et les professions libérales, qui valorisent leur maintien dans l'emploi comme une source de satisfaction professionnelle et personnelle ; à l'inverse, apparaît une prolongation « forcée », motivée essentiellement par des raisons financières (insuffisance des droits à retraite), qui touche particulièrement les femmes entre 60 et 65 ans, et certains ouvriers et employés après 65 ans. Dans ce cadre, la tendance à la flexibilisation des fins d'activité au Royaume-Uni fait l'objet d'une appréciation ambiguë : si le recours à des formes particulières d'activité (temps partiel ou contrats temporaires) ou à l'emploi indépendant est particulièrement valorisé pour les cadres ou les professions libérales qui y voient une façon de prolonger leur activité tout en réorganisant leur mode de travail ou en facilitant une transition progressive vers la retraite, il entraîne pour les moins qualifiés un risque de précarisation important.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT.....	4
1.1 UNE SITUATION PLUTÔT FAVORABLE DANS L'UNION EUROPÉENNE AU REGARD DE L' ACTIVITÉ ET DE L'EMPLOI NOTAMMENT DES PLUS DE 55 ANS.....	4
1.1.1 <i>Un profil démographique plus favorable que la moyenne des pays européens</i>	4
1.1.2 <i>Un niveau d'activité et d'emploi plus élevé que la moyenne européenne</i>	5
1.1.2.1 Un niveau d'activité élevé, mais qui semble plafonner malgré la croissance.....	5
1.1.2.2 Des taux d'emploi et de chômage qui s'améliorent dans un contexte macroéconomique favorable	6
1.1.3 <i>Une situation d'emploi et d'activité relativement favorable des 55-64 ans</i>	6
1.2 LES ENJEUX D'UN ACCROISSEMENT DE L' ACTIVITÉ DES PLUS DE 50 ANS AU ROYAUME-UNI.....	7
1.2.1 <i>Un vieillissement démographique plus limité que la moyenne européenne</i>	8
1.2.2 <i>L'effet du vieillissement sur les dépenses publiques devrait être très limité</i>	8
1.2.3 <i>Vieillesse et rétrécissement de la population active</i>	9
DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA SITUATION DE L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES AU ROYAUME-UNI.....	11
2.1 UN SYSTÈME DE PROTECTION SOCIALE TRÈS PEU INCITATIF À L'INACTIVITÉ	11
2.1.1 <i>Un système de retraite relativement neutre à l'égard de l'activité</i>	11
2.1.1.1 Le régime légal de retraite	11
2.1.1.2 Les systèmes de retraite complémentaires	12
2.1.2 <i>Les autres prestations sociales sont en voie d' "activation" </i>	14
2.1.2.1 L'indemnisation du chômage.....	14
2.1.2.2 L'incapacité.....	15
2.2 LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN FAVEUR DES PLUS DE 50 ANS.....	17
2.2.1 <i>Un marché du travail flexible qui ne pénalise pas les plus âgés</i>	17
2.2.1.1 Caractéristiques générales du marché du travail.....	17
2.2.1.2 Quelles spécificités des seniors sur le marché du travail ?.....	19
2.2.2 <i>Les politiques de l'emploi : une stratégie volontariste d' "activation" qui n'a ciblé les plus de 50 ans que de façon marginale</i>	21
2.3 LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES TRAVAILLEURS ÂGÉS.....	23
2.3.1 <i>Un accès fréquent à la formation qui ne décline que pour les tranches d'âge les plus élevées</i>	23
2.3.2 <i>Des horaires de travail élevés, compensés par l'importance du temps partiel</i>	25
2.3.3 <i>Des conditions de travail intensives aux conséquences incertaines sur la santé</i>	27
2.4 DES PERCEPTIONS ET DES POSITIONS DES ACTEURS ENCORE NETTEMENT DIFFÉRENCIÉS	28
2.4.1 <i>Les pouvoirs publics se sont mobilisés très tôt pour l'emploi des seniors</i>	28
2.4.2 <i>Les syndicats et les salariés partagent l'objectif d'emploi mais craignent l'insécurité de la fin de carrière</i>	29
2.4.3 <i>Les employeurs sont réticents à toute mesure de protection de l'emploi des seniors</i>	31
TROISIEME PARTIE – LE PARADIGME BRITANNIQUE : UN « NEW DEAL » POUR LES TRAVAILLEURS AGES ?	33
3.1.1 <i>Une situation de l'emploi des plus de 50 ans avant tout déterminée par la demande</i>	33
3.1.2 <i>De fortes inégalités devant la cessation anticipée d'activité</i>	34
3.1.3 <i>L'interrogation sur la mise en œuvre de politiques ciblées</i>	35
3.1.4 <i>Une prolongation de l'activité au risque d'une inégalité croissante de la fin de vie</i>	39

ANNEXE

INTRODUCTION

Le vieillissement démographique est l'un des phénomènes marquants des sociétés développées de la fin du 20^{ème} 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^{ème} 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^{ème} 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 au Royaume-Uni du 22 au 26 mars 2004. La liste des personnes rencontrées figure en annexe.

PREMIERE PARTIE – LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT

1.1 Une situation plutôt favorable dans l'Union Européenne au regard de l'activité et de l'emploi notamment des plus de 55 ans

1.1.1 Un profil démographique plus favorable que la moyenne des pays européens

Si le Royaume-Uni est confronté à des phénomènes similaires à ceux qui touchent l'ensemble des pays européens (augmentation de l'espérance de vie, baisse de la fécondité, vieillissement des générations de l'après-guerre), il présente toutefois une situation plus favorable que la moyenne en termes de répartition par âge de sa population.

Bien que le processus de vieillissement de la population y a commencé plus tôt que dans les autres pays européens, la baisse de la fécondité y est plus limitée que dans le reste de l'Europe (1,9 enfants par femme) et l'espérance de vie à la naissance, si elle est dans la moyenne pour les hommes, est inférieure de plus d'un an pour les femmes (80,2 ans). La même situation se retrouve pour l'espérance de vie à 60 ans : elle était en 2000 au niveau de la moyenne européenne pour les hommes (19,4 ans contre 19,3 pour l'UE) et inférieure pour les femmes (23 ans contre 23,7 ans).

A l'exception des plus de 80 ans, dont la part est plus grande que dans la moyenne de l'Union, le Royaume-Uni présente une population relativement plus jeune que celle de l'ensemble de ses partenaires européens :

Tableau 1 : répartition par classes d'âge de la population au Royaume-Uni et dans l'Union européenne, 2000 (en %)

Tranche d'âge	0 - 14	15 - 24	25 - 49	50 - 64	65 - 79	80 et +
Royaume-Uni	19.0	12.2	36.2	16.9	11.6	4.0
Union européenne	16.8	12.4	37.0	17.5	12.6	3.7

Source : Eurostat

Le Royaume-Uni se caractérise par l'importance des moins de 15 ans (19 % de la population contre 16,8 % dans l'UE). A l'inverse, les classes d'âge actif (15 – 64 ans) ne constituent que 65,3 % de la population, contre 66,9 % en moyenne, mais les plus de 65 ans sont moins nombreux au Royaume-Uni (15,6 %) que dans l'Union (16,3 %).

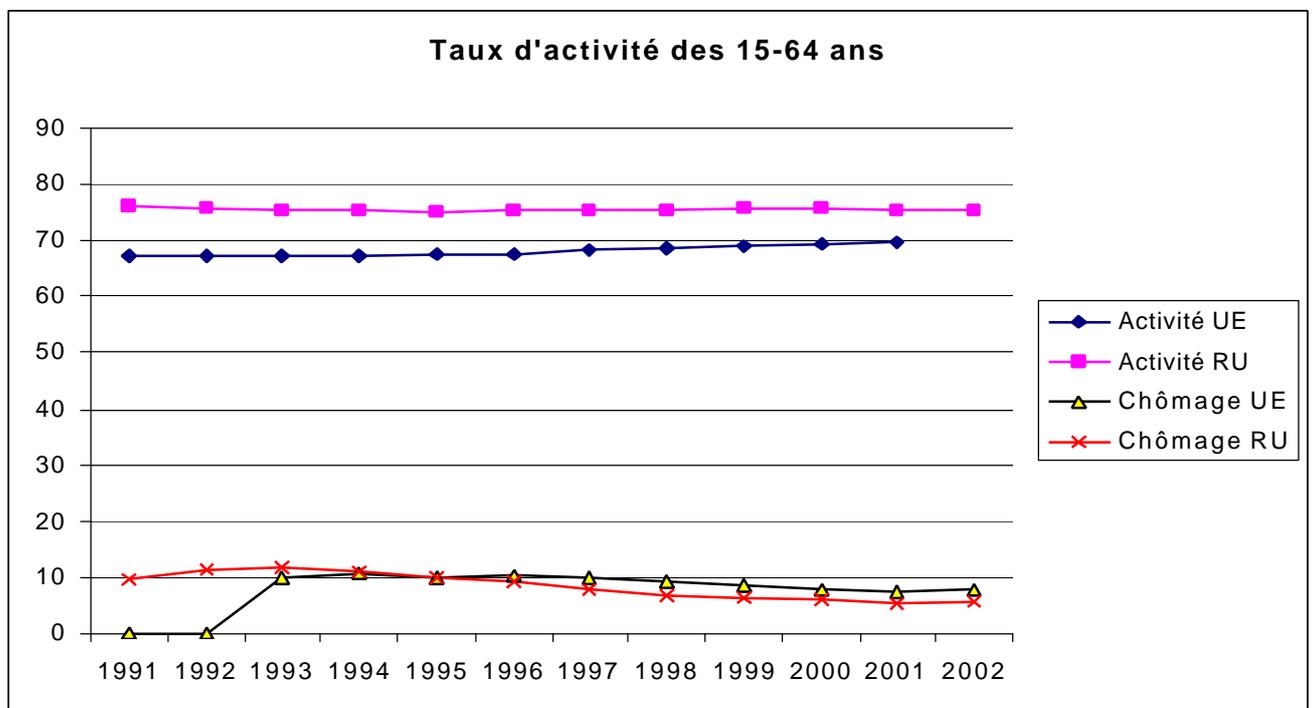
Le taux de dépendance des personnes âgées (rapport des plus de 65 ans sur la population d'âge actif) y est au final plus faible que celui de l'ensemble de l'UE : 23,9 % contre 24,8 %.

1.1.2 Un niveau d'activité et d'emploi plus élevé que la moyenne européenne

1.1.2.1 Un niveau d'activité élevé, mais qui semble plafonner malgré la croissance

Les taux d'activité britanniques (rapport du nombre d'actifs à la population de 15 à 64 ans) sont plus élevés que la moyenne européenne pour les deux sexes : ils étaient en 2002 de 82,7 % pour les hommes (moyenne de 78,4 %) et 68,3 % pour les femmes (moyenne de 60,9 %). Avec un taux global d'activité de 75,6 %, le Royaume-Uni se place au quatrième rang de l'UE, derrière le Danemark, la Suède et les Pays Bas.

Figure 1 : Taux d'activité et de chômage (15-64 ans) au Royaume-Uni et dans l'UE, 1991-2002, en %



Le Royaume-Uni connaît toutefois une évolution quelque peu paradoxale depuis une vingtaine d'années, puisque, malgré une diminution régulière du taux de chômage, le taux d'activité est en quasi stagnation. Le phénomène est d'autant plus préoccupant si l'on considère le seul taux d'activité masculine, qui décroît régulièrement. On observe parallèlement une hausse de l'incapacité (cf. *infra*, 2.1.2.2.). Cette évolution pourrait refléter en partie un phénomène de « chômage découragé » - une partie des personnes recherchant un emploi n'apparaissant pas officiellement, puisque 24 % des personnes considérées comme « inactives » déclarent vouloir travailler -, conséquence indirecte de l'activation des prestations sociales.

Au total cependant, le taux de dépendance économique au Royaume-Uni (ratio du nombre de personnes de plus de 15 ans inactives sur la population âgée de plus de 15 ans) reste plus faible que la moyenne européenne : 37,6 % contre 43,6 % en 2002.

1.1.2.2 Des taux d'emploi et de chômage qui s'améliorent dans un contexte macroéconomique favorable

Le taux d'emploi au Royaume-Uni s'élevait à 71,7 % en 2002, contre 64,3 % dans l'Union, ce qui place le pays au quatrième rang pour cet indicateur. Le Royaume-Uni a connu une progression de 3,8 points depuis 1992 (+ 3,3 en moyenne européenne).

Cette bonne performance s'explique avant tout par un taux d'emploi féminin supérieur de près de dix points à la moyenne (65,3 contre 55,6 % en 2002), même si le pays n'est qu'au 5^{ème} rang sur les quinze. Il a en revanche la troisième meilleure performance en termes de taux d'emploi masculin (78 % contre 72,8 %).

Le taux de chômage, à 5 % de la population active en 2003, est largement inférieur à la moyenne européenne (8 %). Il a en outre été divisé par deux depuis 1993. Si le taux de chômage masculin est légèrement plus faible que la moyenne européenne, le chômage féminin est lui inférieur de moitié à celui de l'Union (4,4 % contre 8,9 % en 2003).

Ces bonnes performances générales par rapport à la moyenne européenne s'expliquent par trois facteurs principaux : le cycle économique spécifique du Royaume-Uni par rapport au continent, qui a permis à ce dernier de bénéficier d'une croissance économique plus rapide que celle de l'Union dans les années récentes (en moyenne 0,7 points de croissance réelle au dessus de la moyenne depuis 10 ans) ; le Royaume-Uni présente également des différences structurelles sur le marché du travail (cf. *infra*) ; enfin, il s'est singularisé par des politiques volontaristes d'activation du marché du travail et de la protection sociale dans les années 1990 (cf *infra* 2.2).

1.1.3 Une situation d'emploi et d'activité relativement favorable des 55-64 ans

Comme tous les pays industrialisés à l'exception du Japon, le Royaume-Uni a connu depuis trente ans une diminution progressive de l'activité des personnes de plus de 55 ans et un mouvement parallèle de baisse de l'âge de retrait du marché du travail. Cette tendance de long terme recouvre les mêmes différences par sexe que pour le reste de l'Union : la chute de l'activité des hommes contraste avec la hausse de l'activité féminine, pour laquelle l'effet de génération compense la baisse de l'activité avec l'âge.

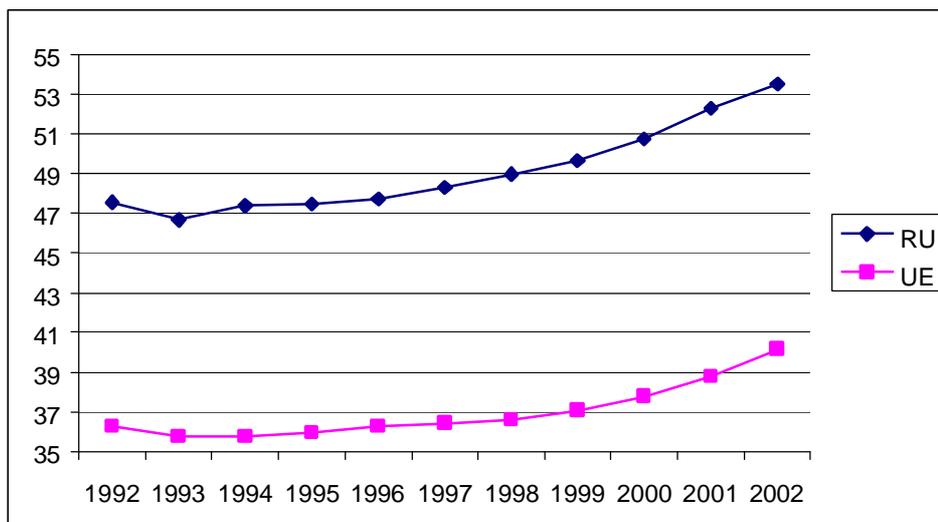
Tableau 2 : Taux d'activité (% de la population âgée de 55 à 64 ans)

	1970			1980			1995			2000		
	Total	Hommes	Femmes									
RU	59.2	87.7	33.8	61.8	84.2	41.4	51.3	62.4	40.7	53.0	63.4	42.9
UE 15	49.9	76.9	27.3	49.1	71.2	30.7	39.1	51.4	27.4	40.7	51.5	30.2

Source : « Évaluations et projections de la population active: 1950-2010 », BIT pour 1970 et 1980 ; Eurostat, EFT, pour 1995 et 2000.

La situation britannique reste toutefois beaucoup plus favorable de ce point de vue que celle du reste de l'Europe, d'autant plus que le pays a connu depuis quelques années une remontée progressive de l'emploi des plus de 55 ans.

Figure 2 : Evolution des taux d'emploi des 55-64 ans au Royaume-Uni et dans l'UE, 1991 – 2002, en %



Source : Eurostat, LFS

Avec un taux d'emploi des 55-64 ans de 53,5 % en 2002, le Royaume-Uni se place au troisième rang sur les quinze, bien au dessus de la moyenne de l'Union (40,1 %). Cette performance s'explique autant par le niveau du taux d'emploi des hommes (62,6 % contre 50,1 % dans l'UE) que par celui des femmes (44,7 % contre 30,5 %). Elle se retrouve dans l'âge moyen de cessation d'activité : avec 62,3 ans, le Royaume-Uni est au quatrième rang européen (60,8 ans en moyenne).

Déjà supérieur à la moyenne européenne au début des années 1990, le taux d'emploi des seniors au Royaume-Uni a subi une légère baisse au début de la décennie (moins deux points entre 1991 et 1993) pour connaître ensuite une forte remontée (+ 6 points) jusqu'en 2002. De même, le taux de chômage des 55-64 ans était de seulement 1,8 % en 2002 soit un point de moins que la moyenne européenne. A l'inverse, le nombre d'inactifs désirant travailler est deux fois plus élevé (6,5 %) au Royaume-Uni que dans l'UE (3,3 %).

Au final, si les performances du Royaume-Uni en terme d'emploi des seniors le placent dans les premiers rangs en Europe, le pays n'échappe pas au phénomène de retrait de l'activité des salariés (et particulièrement des hommes) de plus de 55 ans et n'a pas su jusqu'à présent inverser cette tendance.

1.2 Les enjeux d'un accroissement de l'activité des plus de 50 ans au Royaume-Uni

A l'inverse de la majorité des pays de l'Union, le risque majeur que fait peser le vieillissement de la population au Royaume-Uni ne réside pas tant dans l'augmentation des dépenses sociales liées à l'âge, mais dans le rétrécissement progressif de l'offre de travail, qui pourrait provoquer des pénuries sectorielles voire globales de main d'œuvre, et dans l'impossibilité d'offrir aux retraités un niveau suffisant de revenu.

1.2.1 Un vieillissement démographique plus limité que la moyenne européenne

Les prévisions réalisées par Eurostat sur les évolutions démographiques à venir entre 2000 et 2050 dans les quinze pays de l'Union font apparaître la position plutôt favorable du Royaume-Uni face aux conséquences démographiques du vieillissement.

Le pays présente en effet des hypothèses démographiques plus dynamiques que la moyenne : le taux de fécondité, déjà supérieur de 0,2 au taux moyen, remonterait à 1,8 enfants par femme dès 2025 et s'y maintiendrait jusqu'en 2050, le Royaume-Uni se maintenant ainsi au dessus de la moyenne. L'espérance de vie augmenterait légèrement plus vite que la moyenne, en raison d'un « rattrapage » de l'espérance de vie féminine aujourd'hui inférieure à celle des quinze. Ces hypothèses conduiraient à une hausse de la population de 2,3 millions de personnes sur la période, soit + 4 %, à comparer à la diminution de 3 % projetée pour l'Union dans son ensemble.

Le vieillissement prévisible de la population n'est pas négligeable : les 55-64 ans devraient représenter 21 % de la population d'âge actif, contre 16 % aujourd'hui, et les 80 ans et plus seraient 37 % de la population de plus de 65 ans, contre 25 % aujourd'hui. Ces modifications dans la composition par âge de la population devraient toutefois être bien moindres que dans le reste de l'Union : ainsi le taux de dépendance démographique (population âgée de plus de 65 ans en proportion de celle âgée de 15 à 64 ans) devrait passer de 24 à 42 % en 2050, mais deviendrait bien inférieur à celui de la moyenne des quinze (49 % en 2050).

Le Royaume-Uni devrait donc connaître dans les cinquante années à venir un vieillissement important de sa population. Ce phénomène devrait toutefois y prendre moins d'ampleur que dans les autres pays européens, et ses effets économiques et sociaux induits apparaissent moins menaçants pour ce pays que pour ses partenaires de l'Union.

1.2.2 L'effet du vieillissement sur les dépenses publiques devrait être très limité

Le Comité de politique économique (CPE) de l'Union européenne a présenté en octobre 2001 (document actualisé en 2003) des projections sur les conséquences budgétaires du vieillissement dans les pays de l'Union. Ce document vise à évaluer les conséquences du vieillissement prévu de la population sur les dépenses publiques des Etats membres. Il fait apparaître des hausses importantes de la part dans le PIB des dépenses publiques liées à l'âge.

Le Royaume-Uni se distingue fortement de l'ensemble des autres pays dans ces prévisions : il est le seul pays où la part des dépenses publiques liées à l'âge dans le PIB devrait quasiment stagner d'ici à 2050, passant de 17,4 % du PIB à 18 %. Les hausses prévues dans les autres pays avoisinent 5 points de PIB en moyenne, ce qui devrait porter la part de leurs dépenses liées à l'âge à un niveau supérieur à 25 % du PIB en 2050.

Cette situation exceptionnelle du Royaume-Uni parmi les pays européens s'explique avant tout par la faiblesse des dépenses publiques de retraite (cf. *infra*) : si les dépenses liées à la santé et à la dépendance devraient respectivement augmenter de 1 et 0,8 points de PIB d'ici à 2050, les dépenses publiques de pension devraient diminuer d'1,1 point,

alors qu'elles ne représentent que 5,5 % du PIB en 2000, soit 6 points de moins que la moyenne de l'UE. Cette faiblesse, actuelle et projetée, des dépenses publiques de retraite, résulte principalement de leur caractère forfaitaire et de leur indexation sur les prix.

Il convient toutefois de noter que cette faible part des dépenses publiques de retraite repose sur l'importance des systèmes privés de retraites au Royaume-Uni. Les projections réalisées supposent, comme le souligne le CPE, que la montée en charge de ces régimes privés de retraite soit suffisante pour fournir un niveau « acceptable » de pensions – ce qui n'est pas totalement assuré au vu des difficultés financières récemment rencontrées par ces régimes. Dans l'hypothèse inverse, les pouvoirs publics seraient confrontés à une forte demande d'augmentation des ressources publiques allouées aux retraités, que ce soit directement par une amélioration du système de retraite public, ou par la généralisation des prestations de compléments de revenus.

Le vieillissement n'est donc pas réellement perçu au Royaume-Uni comme un risque pesant avant tout sur la soutenabilité des finances publiques et sur le financement des dépenses sociales. Il pose en revanche la question de la possibilité d'offrir à tous les retraités un niveau de revenu acceptable.

1.2.3 Vieillesse et rétrécissement de la population active

En effet, si le vieillissement de la population devrait être moins rapide au Royaume-Uni que dans l'ensemble de l'Union, il n'en présente pas moins des risques potentiels pour la croissance économique, en raison de ses conséquences sur la taille et la structure de la population active.

Le Royaume-Uni va être confronté à un double mouvement de décroissance de la population d'âge actif (population âgée de 15 à 64 ans) et de vieillissement de cette population, ce qui pourrait entraîner une forte réduction de la taille de la population active. La population d'âge actif devrait en effet, après une période de croissance jusqu'en 2010, où elle atteindrait 40,6 millions de personnes, décroître jusqu'à 36,8 millions de personnes en 2050, soit 2,3 millions de moins qu'aujourd'hui. A cette diminution devrait s'ajouter une augmentation de la part des 55-64 ans dans cette population, qui passerait de 16 à 21 %. Si les taux d'activité restent à leur niveau actuel, ce double mouvement devrait conduire à une diminution importante de la population active. Ce risque est illustré par l'évolution projetée du taux de dépendance économique effectif (nombre de personnes âgées de plus de 15 ans non employées rapporté au nombre de personnes en emploi), qui devrait fortement augmenter, de 69 % en 2000 à 95 % en 2050.

Cette évolution pourrait être d'autant plus préoccupante pour le Royaume-Uni que ses « marges de manœuvre » sont relativement limitées : le pays connaît déjà un taux d'emploi féminin assez élevé (65,3 % contre 55,6 % en moyenne européenne), tout comme le taux d'emploi des 15-24 ans (56,3 % contre 40,6 % pour l'UE). Il est également l'un des pays où le temps de travail moyen est le plus élevé, et son taux d'emploi équivalent temps plein est largement supérieur à la moyenne (74 % contre 58 % dans l'Union). Enfin, s'il n'est pas exclu qu'il augmente, le flux d'immigration annuel est déjà relativement élevé (0,15 % de la population).

L'emploi des seniors apparaît donc comme un élément essentiel pour le Royaume-Uni pour faire face aux risques de diminution de la population active et à leurs conséquences potentielles négatives sur la croissance.

DEUXIEME PARTIE – LES FACTEURS EXPLICATIFS DE LA SITUATION DE L’EMPLOI DES TRAVAILLEURS AGES AU ROYAUME-UNI

2.1 Un système de protection sociale très peu incitatif à l’inactivité

Le système britannique de protection sociale s’avère dans l’ensemble peu protecteur (faible niveau d’indemnisation). Représentant du modèle « anglo-saxon » ou « libéral » de protection sociale, il se caractérise par un principe d’intervention minimale, l’Etat se limitant à corriger les défaillances extrêmes du marché en centrant son intervention sur les plus pauvres par des allocations minimales, ce qui en fait un système traditionnellement peu incitatif à l’inactivité. Cette tendance a été renforcée depuis quelques années par le choix d’une politique volontariste d’« activation » des prestations sociales.

2.1.1 Un système de retraite relativement neutre à l’égard de l’activité

Le caractère très peu généreux du système public de retraite, volontairement limité à des prestations d’un montant très faible et quasi forfaitaire, a conduit au développement des pensions du second pilier. Ce phénomène reste toutefois récent, et ne concerne encore qu’une partie de la population. La dernière enquête sur les ménages retraités fait ainsi apparaître qu’environ 60 % d’entre eux bénéficient d’une pension professionnelle, et que celle-ci ne fournit en moyenne que 27 % du revenu des ménages retraités. Le revenu moyen des ménages de retraités (couples et personnes seules) s’élevait en 2001 à environ 1 500 euros par mois, ce qui les place dans une situation de pauvreté relative forte. En effet, le taux d’exposition à la pauvreté¹ des plus de 65 ans était supérieur d’un tiers à la moyenne européenne en 1999, et leur revenu moyen égal à 78 % de celui des 0-64 ans, contre 89 % en moyenne dans l’UE.

2.1.1.1 Le régime légal de retraite

Le système public dans son ensemble est l’un des plus faibles des pays développés (les dépenses ne représentent que 5,5 % du PIB, contre 10,4 % en moyenne dans l’UE).

Il se compose de deux piliers : le premier (*basic State pension*) ouvre droit à une pension dont le montant est forfaitaire, tandis que le second (*State second pension*, qui a remplacé en 2002 le *State earnings-related pension scheme* créé en 1978) ouvre droit à une pension proportionnelle aux revenus. L’âge minimum d’ouverture du droit à pension est de 65 ans pour les hommes et de 60 pour les femmes. L’obtention de la pension ne peut être anticipée ; elle peut en revanche être retardée afin de toucher des prestations plus importantes (+ 7,5 % par année supplémentaire, avec un maximum de

¹ Nombre de ménages dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian des ménages (Source : Eurostat).

cing ans). La pension à taux plein peut être obtenue après 44 années de contributions² pour les hommes (39 pour les femmes). Lorsque le nombre d'années contribuées est inférieur, la pension est réduite proportionnellement. Il faut avoir contribué au minimum 10 ans pour prétendre à la pension minimale (25 % de la pension pleine). Il convient de noter que les règles d'attribution pour les femmes (notamment l'âge d'ouverture du droit à pension) seront progressivement alignées sur celles des hommes entre 2010 et 2020.

L'adhésion à la pension d'Etat de base est obligatoire pour tous les résidents, qu'ils travaillent dans le secteur privé ou public. Elle est forfaitaire, tant du point de vue des cotisations que des prestations. Le montant de la pension est faible (en avril 2003, il s'élevait à 77,45 livres par semaine pour un retraité seul, soit 115 euros par semaine). Il correspond environ à 15 % du salaire moyen.

C'est cette faiblesse qui a conduit en 1978 à l'introduction d'un deuxième pilier de retraite public (SERPS devenu SPS), offrant un niveau de pension lié au montant des revenus, dans la limite toutefois d'un plafond assez faible, ouvrant droit à une pension équivalent au mieux à 20 % du salaire moyen sur la carrière. Mais la particularité du système britannique réside dans la capacité ouverte à tous les assurés de cesser de cotiser à cette pension publique du second pilier (système du *contracting out*), à la seule condition de se couvrir en contractant une pension professionnelle ou personnelle fournissant des prestations égales ou supérieures à celles offertes par le SERPS.

2.1.1.2 Les systèmes de retraite complémentaires

Il existe au Royaume-Uni plus de 100 000 régimes de retraites complémentaires, qui couvrent 25 millions de bénéficiaires : 16 millions appartiennent au secteur privé, 9 millions au secteur public. La plupart des régimes ne comptent que très peu de membres (80 000 ont moins de 12 membres) alors que les 1 800 régimes qui comptent plus de 1000 membres regroupent 90 % des personnes employées. En 2001, environ 50 % de la population active cotisait à un régime de pension professionnelle ou individuelle.

➤ Les régimes privés

Les régimes complémentaires de retraites privés comptaient en mars 2003 près de 16 millions de membres. Il convient toutefois de noter que seuls 60 % de ces assurés bénéficient d'un régime professionnel de retraite complémentaire, financé en partie par leur employeur. Les autres sont affiliés à des régimes complémentaires personnels, sous forme d'épargne retraite classique. De manière générale, la couverture par les régimes professionnels est plus élevée pour les hommes que pour les femmes, et pour les salariés à plein temps, mais également pour les salariés les mieux payés, occupant des fonctions d'encadrement ou « non manuelles ». Certains secteurs (outre le secteur public) sont également traditionnellement mieux couverts : finance, transports.

² Les contributions recouvrent les cotisations effectives mais également certaines périodes non cotisées mais validées par l'Etat : les années non travaillées pour élever les enfants ou soigner une personne malade ou handicapée (Protection en cas de responsabilités à domicile, Home Responsibilities Protection), dans la limite de 20 années. Les cotisations sont également créditées pour les périodes de maladie, d'incapacité et de chômage.

La plupart des régimes professionnels étaient traditionnellement des régimes à prestations définies, celles-ci étant liées au salaire perçu. Toutefois, la fragilisation financière connue par ces régimes dans les années récentes, en raison de l'allongement de la durée de vie mais également de la baisse de valeur des actifs sur les marchés financiers, ont poussé de nombreuses entreprises à clore ces régimes à prestations définies, et à proposer à leurs nouveaux adhérents des régimes à contributions définies, au rendement moins favorable et surtout plus incertain.

Si la pension d'Etat ne peut être obtenue avant l'âge légal, les retraites complémentaires peuvent en revanche être attribuées à partir de 50 ans. Mais, à la différence des régimes personnels, les régimes professionnels n'autorisent ce versement anticipé qu'après rupture du contrat de travail. Si ce système autorise une certaine flexibilité dans le choix de la date de départ en retraite, il n'existe en revanche pas de possibilité de cessation progressive d'activité, puisqu'il convient de choisir entre emploi à temps plein ou retraite pleine. Ce manque de flexibilité joue particulièrement au détriment des bas revenus : si les salariés les mieux rémunérés ont la possibilité de réduire leur temps de travail tout en conservant un revenu suffisant ou peuvent choisir de partir de manière anticipée (le montant de leur retraite complémentaire le leur permettant), la prolongation d'activité à temps partiel pour les moins bien rémunérés est en revanche très peu incitative, aucun dispositif ne permettant de compenser la perte de revenus. De même, la prédominance jusqu'aux années récentes de régimes à prestations définies basées sur le montant du dernier salaire constituait un obstacle à la réduction partielle de l'activité.

➤ Les retraites du secteur public

Il existe de nombreux régimes de retraites complémentaires publics (313 au 31 mars 2003), qui couvrent au total 9,1 millions de membres. Les principaux concernent les fonctionnaires du gouvernement, ceux des collectivités locales, ceux du service national de santé (*National health service, NHS*), ceux des forces armées, de la police, des pompiers et des enseignants. Ils se distinguent essentiellement par le niveau des cotisations des assurés (qui varie de 1,5 % à 11 %), alors que les principes régissant les prestations sont très proches de ceux du régime des fonctionnaires du gouvernement, qui est présenté ci-dessous.

La principale spécificité des régimes du secteur public réside dans l'âge minimal d'obtention de la pension, qui est fixé à 60 ans (l'âge maximal est de 65 ans). Le gouvernement prévoit de porter progressivement cet âge minimal à 65 ans. L'attribution d'une pension à taux plein nécessite quarante années de service. Le montant de la pension est d'alors de 50 % ($1/80^{\text{ème}}$ par année de service) du meilleur traitement des trois dernières années de service, auquel s'ajoute une somme forfaitaire défiscalisée équivalente à trois années de pension, ce qui porte en moyenne la pension à 66 % du traitement³.

³ Le gouvernement a toutefois introduit en 2002 la possibilité d'opter pour un système alternatif ($1/60^{\text{ème}}$ par année de service, avec la possibilité d'échanger chaque livre de pension annuelle contre une somme forfaitaire de 12 livres (le montant total de la somme forfaitaire étant plafonné)).

2.1.2 Les autres prestations sociales sont en voie d'«activation»

Comme la majorité des pays européens, le Royaume-Uni a mis en place dans le courant des années 1970 un dispositif public de préretraite, afin de faire face simultanément aux licenciements massifs des salariés des industries en crise et à la montée du chômage des jeunes. Ainsi le *Job release scheme*, créé en 1977, avait-il pour but de permettre aux entreprises de se séparer de leurs salariés âgés, à condition de les remplacer par un chômeur. L'Etat prenait alors en charge l'indemnisation du salarié jusqu'à l'âge de la pension d'Etat, à un niveau bien supérieur à toutes les autres prestations sociales⁴. Bien qu'unique, ce dispositif représentait en 1987 le tiers des dépenses pour l'emploi (soit une dépense de 70 millions de livres). L'accès à ce dispositif a toutefois été fermé dès le 31 janvier 1988, la prestation continuant à être payée pendant cinq ans aux bénéficiaires à cette date.

Hormis ce dispositif, qui a concerné au maximum 50 000 personnes par an, les seules prestations sociales accessibles aux salariés âgés sans emploi en Grande Bretagne sont les prestations « de droit commun ».

2.1.2.1 L'indemnisation du chômage

La première voie de sortie de l'emploi se fait bien entendu par l'accès au régime d'indemnisation du chômage. Celui-ci a connu des transformations importantes au Royaume-Uni depuis une vingtaine d'années, avec des politiques d'« activation » de plus en plus fortes. Ce durcissement de l'accès aux prestations de chômage n'est toutefois pas absolu, puisque certaines dispositions permettent d'en exonérer les salariés les plus âgés.

Les politiques d'« activation » des prestations sociales au Royaume-Uni, initiées dès 1992 par le gouvernement conservateur, ont pris toute leur ampleur sous le premier gouvernement travailliste à partir de 1997. Le principe sous-jacent à l'ensemble de ces réformes, celui du *welfare to work*, consistait à associer la perception d'une prestation sociale à la recherche d'emploi.

Il s'est essentiellement traduit par la création de l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's allowance*, JSA) en 1996 : cette prestation a regroupé l'ensemble des prestations auparavant versées au titre de l'assurance sociale et de l'aide sociale aux chômeurs. Elle a mis en évidence le caractère conditionnel à la recherche d'emploi des prestations d'assistance sociale, auparavant brouillé par la possibilité de bénéficier à la fois d'une prestation de chômage (*Unemployment benefit*) et d'un revenu minimum (*Income support*, IS). Désormais, seules quelques catégories identifiées de personnes peuvent percevoir l'IS sans rechercher activement un emploi (parents isolés, handicapés ou malades, personnes en charge d'un proche). Tous les autres bénéficiaires ne peuvent percevoir la JSA qu'à la condition de rechercher activement du travail, ce qui se traduit d'une part par la signature d'un contrat de recherche d'emploi (*Jobseeker's agreement*) définissant les obligations de recherche, de l'autre par l'obligation de rendez vous réguliers au « *Jobcenter* ». En cas de manquement à ces obligations, le versement de la JSA peut être réduit voire suspendu.

⁴ (78 livres par semaine en 1992 pour un célibataire).

Deux types d'allocations de chômage existent : la JSA liée aux contributions au système d'assurance sociale est destinée aux personnes ayant occupé un emploi et est fonction de la durée et du niveau de leurs contributions préalables. La JSA liée au revenu est versée sous conditions de ressources ; son montant est fonction de la situation personnelle et familiale du demandeur (à titre indicatif, elle est d'environ 55 livres par semaine, soit 11 % du revenu moyen, pour un adulte célibataire).

La réforme de 1996, en durcissant les conditions de versement, en réduisant le montant des prestations et en les rendant très largement conditionnelles à une recherche effective d'emploi, a conduit à une diminution importante du nombre de bénéficiaires, passé d'1,8 millions en août 1996 à 832 000 en mai 2003. Si elle s'explique bien évidemment en partie par une hausse de l'emploi (1,4 million d'emplois ont été créés dans la période), elle résulte également d'un nombre de sorties du chômage relativement important vers l'inactivité, indemnisée ou non.

Le durcissement des conditions de perception de l'indemnisation du chômage a eu pour effet de supprimer les risques – déjà réduits - d'incitation à l'inactivité pour les allocataires. Il convient toutefois de noter que ce durcissement n'a pas touché également tous les demandeurs d'emploi. Il existe en effet au Royaume-Uni (comme dans beaucoup de pays européens) depuis 1981 un statut spécifique pour les chômeurs masculins âgés de 60 à 64 ans. La possibilité leur est offerte d'être dispensés de recherche d'emploi, ce qui leur donne également droit à un montant de revenu supérieur. Celui-ci était procuré jusqu'en 1996 par une indemnité majorée. Il l'est, depuis lors, par la sortie de ces chômeurs du régime de la JSA pour un système de revenu minimum spécifique aux plus de 60 ans, dont le montant est plus élevé que celui de l'« *Income support* ». Ce « *Minimum income guarantee* » dont le montant pour un célibataire s'élevait début 2003 à environ 98 livres par semaine, a été remplacé en octobre 2003 par le « *Pension credit* ». C'est un système de revenu minimum qui assure à toutes les personnes de plus de 60 ans un revenu minimum de 102,1 livres par semaine (155,8 pour un couple).

Ce système s'avère relativement désincitatif à la recherche d'emploi pour les hommes de plus de 60 ans dont les droits à pension seront limités à la pension d'Etat, puisqu'il leur assure le même revenu que la pension minimale, et ce dès 60 ans. Mais son maintien se justifie par la nécessité de lutter contre la pauvreté des plus de 60 ans, qui a conduit le gouvernement à améliorer le système de revenu minimal qui leur est destiné. L'alignement progressif de l'âge légal de la pension d'Etat pour les femmes à 65 ans entraînera toutefois une élévation parallèle de l'âge d'accès au « *Pension credit* » d'ici à 2020.

2.1.2.2 L'incapacité

Alors que le nombre d'allocataires de l'indemnisation chômage régresse au Royaume-Uni depuis près de dix ans, les préoccupations se portent désormais sur les bénéficiaires de la prestation d'incapacité, qui sont aujourd'hui près de trois fois plus nombreux (2 400 000) que le nombre de chômeurs indemnisés.

La prestation d'incapacité (*Incapacity benefit, IB*) a remplacé en 1995 la prestation de maladie et la prestation d'invalidité. Elle est versée aux personnes considérées comme « incapables de travailler », selon trois modalités :

- la prestation à « taux faible » de court terme (54,4 livres par semaine, soit 86,5 euros) est versée durant 28 semaines pour les personnes jugées incapables d'occuper leur poste précédent ;
- la prestation à « taux élevé » de court terme (64,35 livres par semaine, soit 96 euros) est versée entre la 29^{ème} et la 52^{ème} semaine, pour les personnes jugées incapables d'occuper un travail ;
- enfin, au delà d'un an, est appliqué un taux de long terme (72,15 livres par semaine, soit 107,5 euros). Il correspond à environ 15 % du revenu moyen au Royaume-Uni.

Ces montants peuvent être augmentés en fonction de l'âge du bénéficiaire ou de son conjoint :

- lorsque le bénéficiaire dépasse l'âge de la pension d'Etat pendant qu'il perçoit l'allocation, son montant est augmenté de 15 livres par semaine durant les 28 premières semaines, et de 8 livres par semaine entre la 29^{ème} et la 52^{ème} semaine. La prestation n'est plus versée après un an ;
- lorsque le conjoint est âgé de plus de 60 ans, la prestation peut être augmentée ;
- à l'inverse, lorsque la maladie a commencé avant 45 ans, le montant de la prestation peut être augmenté durant la première année.

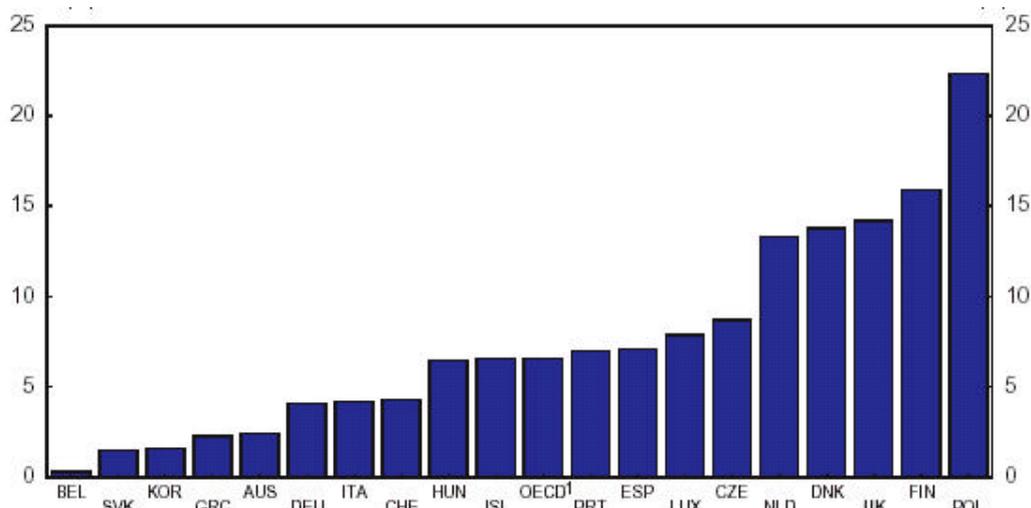
La croissance du nombre de pensions d'incapacité depuis le milieu de la décennie 1970 a été très importante (triplément du nombre de bénéficiaires entre 1976 et 1995), et la réforme opérée en 1995 n'a permis qu'une stabilisation du nombre de bénéficiaires. Ainsi le nombre de pensions d'incapacité est désormais deux fois et demi plus élevé que le nombre de chômeurs.

Cette hausse importante s'explique en grande partie par les restructurations massives connues dans un premier temps par l'industrie puis par les services (secteur bancaire et services publics) britanniques. La hausse des bénéficiaires de prestations d'incapacité est en effet assez largement corrélée avec celle des demandeurs d'emploi jusqu'au milieu de la décennie 1990. Son maintien à des niveaux élevés après la reprise de l'activité pourrait être lié au resserrement des conditions d'attribution des autres prestations sociales, tout particulièrement les prestations de chômage (effet de « soupape »). Si les politiques actives du marché du travail ont réussi à augmenter le taux d'emploi de leurs publics cibles, elles ont également pu avoir pour conséquence un déport vers les prestations d'incapacité.

Face à ce phénomène, le gouvernement actuel compte sur le « New Deal » pour les personnes handicapées (cf *infra*) et le nouveau programme « *Pathways to work* » (qui offre un soutien personnalisé et des incitations financières) pour inciter les titulaires de prestations d'incapacité à reprendre un travail.

Les plus de 50 ans représentent traditionnellement une grande part des bénéficiaires de prestations d'incapacité : ils étaient ainsi 58 % des allocataires fin novembre 2003, proportion qui atteignait même 61 % pour les prestations de long terme (incapacité supérieure à un an). Ce phénomène est particulièrement marqué chez les hommes, où ces proportions atteignent respectivement 64 et 76 %. Ces chiffres, s'ils reflètent en partie une augmentation des problèmes de santé avec l'âge qui se retrouve partout en Europe, font toutefois apparaître une caractéristique spécifique au Royaume-Uni, comme l'illustre le graphique ci-dessous :

Figure 3 : Inactivité pour motif de maladie ou incapacité, en % de la population, personnes âgées de 50 à 64 ans (2000)



Source : OECD, Employment Outlook 2003.

2.2 Le marché du travail et les politiques de l'emploi en faveur des plus de 50 ans

2.2.1 *Un marché du travail flexible qui ne pénalise pas les plus âgés*

2.2.1.1 *Caractéristiques générales du marché du travail*

Le marché du travail britannique est généralement considéré comme très flexible, en raison notamment d'un niveau de réglementation du travail beaucoup moins strict que celui des autres pays européens, faiblesse qui n'est plus compensée par une présence syndicale forte depuis le milieu des années 1980 (moins de 40 % des salariés sont désormais couverts par une convention collective, soit le chiffre le plus faible de l'UE).

Le tableau suivant illustre la faiblesse de l'encadrement du marché du travail : le Royaume-Uni est, sur la quasi-totalité des indicateurs, le pays où la protection de l'emploi est la moins rigoureuse, à l'exception des Etats Unis :

Tableau 3 : Indicateurs OCDE de la rigueur de la protection de l'emploi⁵

	Globale (version 1)	Globale (version 2)	Emploi régulier	Emploi temporaire	Licenciements collectifs
B	2.1	2.5	1.5	2.8	4.1
DK	1.2	1.5	1.6	0.9	3.1
D	2.5	2.6	2.8	2.3	3.1
EL	3.6	3.5	2.4	4.8	3.3
E	3.1	3.1	2.6	3.5	3.1
F	3	2.8	2.3	3.6	2.1
IRL	0.9	1.1	1.6	0.3	2.1
I	3.3	3.4	2.8	3.8	4.1
NL	2.1	2.2	3.1	1.2	2.8
P	3.7	3.7	4.3	3	3.6
A	2.2	2.3	2.6	1.8	3.3
FIN	2	2.1	2.1	1.9	2.4
S	2.2	2.6	2.8	1.6	4.5
UK	0.5	0.9	0.8	0.3	2.9
CZ	1.7	2.1	2.8	0.5	4.3
HU	1.4	1.7	2.1	0.6	3.4
PL	1.6	2	2.2	1	3.9
JAP	2.4	2.3	2.7	Na	1.5
NZL	1	0.9	1.7	0.4	0.4
US	0.2	0.7	0.2	0.9	2.9

Cette faiblesse de la réglementation s'observe dans le faible degré de protection de l'emploi, le peu d'encadrement du recours aux formes atypiques de travail (travail temporaire, intérimaire ou à temps partiel), l'absence jusqu'en 1999 de salaire minimum et son montant limité depuis. Enfin, la très grande liberté laissée aux employeurs en termes d'horaires de travail distingue particulièrement le Royaume-Uni des autres pays européens, dans lesquels une durée normale du travail est définie soit par la loi soit par les négociations entre partenaires sociaux. La seule réglementation existante a été imposée par la directive européenne sur le temps de travail, de manière toute relative cependant puisque le Royaume-Uni a obtenu jusqu'à présent un régime largement dérogatoire.

Ces éléments peuvent expliquer quelques unes des caractéristiques du marché du travail britannique :

- une très grande inégalité dans la répartition des salaires, et une proportion de travailleurs pauvres supérieure à la moyenne européenne : les travailleurs faiblement rémunérés, définis comme les employés dont le salaire horaire brut est inférieur de 25 % au moins à la moyenne nationale, représentent 28 % du total au Royaume-Uni, contre 24 % en moyenne. Ce chiffre est particulièrement important chez les femmes (36 %) et les peu qualifiés (40 %) ;

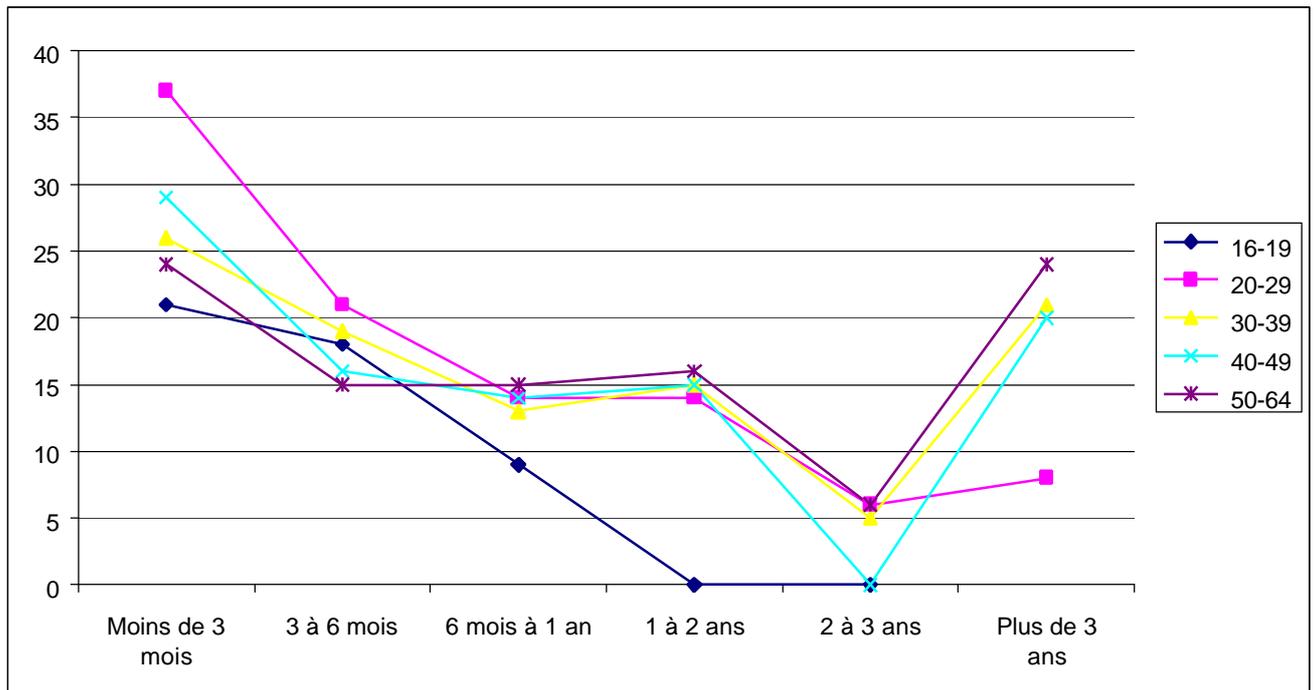
⁵ Les données font référence aux années 1990 ; plus la valeur est élevée et plus la protection accordée à l'emploi est rigoureuse selon l'indicateur OCDE concerné ; la version 1 de l'indicateur « globale » est un indicateur moyen de l'emploi régulier et de l'emploi temporaire ; la version 2 de l'indicateur « globale » est une moyenne des indicateurs de l'emploi régulier et de l'emploi temporaire ainsi que des licenciements collectifs ; aucune donnée fournie pour les autres pays candidats à l'adhésion.

- une stabilité dans l'emploi plus faible que la moyenne de l'UE : en 2000, 19,5 % des personnes employées occupaient leur emploi depuis moins d'un an au Royaume-Uni (16,4 % dans l'UE), et 68,3 % depuis plus de deux ans (73,5 % dans l'Union); l'importance des transitions au sein du marché du travail se double d'un fort taux de transitions entre l'emploi et le chômage mais également l'inactivité ;
- la qualité de l'emploi, mesurée par la satisfaction à l'égard de l'emploi occupé, place le Royaume-Uni au 10^{ème} rang européen, juste devant les quatre pays méditerranéens ; il combine un des taux les plus élevés de transitions de l'emploi de faible qualité vers un emploi de meilleur qualité, mais également vers l'inactivité ou le chômage.

2.2.1.2 *Quelles spécificités des seniors sur le marché du travail ?*

Plusieurs grandes caractéristiques distinguent la position des travailleurs âgés sur le marché du travail du reste des travailleurs, et peuvent en partie expliquer leur situation particulière au regard de l'emploi et de l'activité.

La probabilité de chômage apparaît tout d'abord moins élevée pour les travailleurs les plus âgés. Au delà du taux de chômage de cette catégorie, inférieur à la moyenne, la probabilité de perdre son emploi décroît après 39 ans. En revanche, la probabilité des chômeurs de plus de 50 ans de retrouver un emploi est bien inférieure à celle des chômeurs plus jeunes (ainsi, parmi les personnes qui sortent du chômage, seuls 50 % (soit tout de même près de 100 000 personnes) des 55-64 ans le font pour occuper un emploi, contre près de 70 % dans les tranches d'âge inférieures). Ils sont donc plus susceptibles de quitter le marché du travail, ou de rester au chômage : 50 % des chômeurs de longue durée de plus de 50 ans ne retrouvent jamais d'emploi. La part du chômage de longue durée est ainsi plus élevée chez les plus âgés :

Figure 4 : Durée du chômage masculin par groupe d'âge, 2000

Source : Office of national statistics, LFS.

La mobilité sur le marché du travail décroît avec l'âge, et conséquemment l'ancienneté moyenne augmente : le taux moyen annuel de départ volontaire des plus de 50 ans est inférieur de 10 % à celui des travailleurs de 25 à 49 ans, et la moitié de celui des travailleurs de moins de 25 ans. En revanche, le taux de départ involontaire décroît fortement après 25 ans, mais augmente à nouveau progressivement après 35 ans pour les hommes et 40 pour les femmes. Lorsqu'ils retrouvent un emploi, les 55-64 ans sont plus susceptibles de subir des réductions significatives de leurs revenus que les autres tranches d'âge. Cette faiblesse de la mobilité professionnelle se double d'un déclin de la mobilité géographique avec l'âge.

Cette stabilité dans l'emploi contraste avec une augmentation du nombre de travailleurs de plus de 50 ans en emploi non permanent depuis 1993. Si les seniors restent moins touchés en moyenne que les moins de 25 ans par ce type de contrat, ils le sont en revanche plus que les travailleurs de la tranche d'âge intermédiaire, et l'écart entre ces deux groupes tend à se creuser.

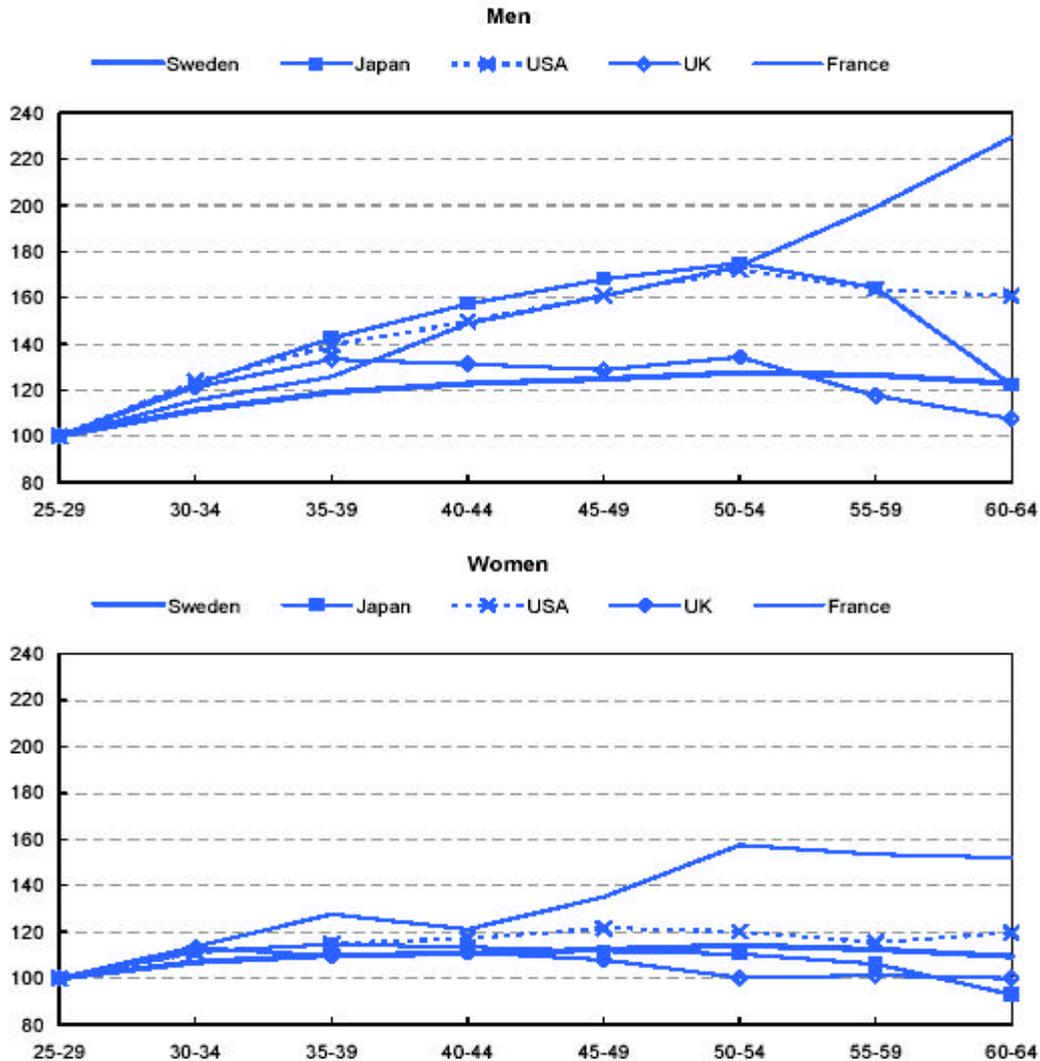
Tableau 4 : Proportion de personnes en emploi non permanent, par sexe et groupe d'âge, 1993 et 2003 (en %)

Groupe d'âge	Hommes			Femmes		
	1993	2003	Evolution	1993	2003	Evolution
16 - 24	10,1	11,4	13 %	10,1	11,1	10 %
25 - 49	3,8	3,5	- 8 %	6,5	5,9	- 9 %
50 +	4,7	5,6	19 %	5,3	5,6	6 %

Dernier élément marquant, les salaires moyens sont peu liés à l'âge au Royaume-Uni : s'ils progressent régulièrement jusqu'à 40 ans, ils se stabilisent relativement ensuite jusqu'à 55 ans, pour décroître ensuite, au point que le salaire moyen des 60-64 ans est à

peine plus élevé que celui des 25-29 ans. Cette tendance distingue le Royaume-Uni de la majorité des autres pays de l'OCDE.

**Figure 5 : Profil de salaire en fonction de l'âge, 2000
(base 100 = salaire des 25-29 ans)**



Source : OCDE

Si l'on ajoute à cette faible relation entre ancienneté et niveau de salaire une ancienneté moyenne dans l'emploi moindre au Royaume-Uni que dans la majorité des pays de l'OCDE et un plafonnement de l'ancienneté autour de 14 ans pour les hommes à partir de 49 ans, il apparaît que l'élément financier n'est pas susceptible au Royaume-Uni de constituer un obstacle fort à l'emploi des seniors.

2.2.2 Les politiques de l'emploi : une stratégie volontariste d'«activation» qui n'a ciblé les plus de 50 ans que de façon marginale

Au côté des politiques d'«activation» de la protection sociale, consistant à renforcer les liens entre perception d'une prestation sociale et recherche d'emploi, le Royaume-Uni s'est lancé, depuis le milieu des années 1990, dans une stratégie volontariste d'«activation» des politiques de l'emploi. Outre les mesures visant à rendre le travail

plus rémunérateur (instauration d'un salaire minimum, diminution des prélèvements sur les bas revenus et création de crédits d'impôt pour les bas revenus du travail), le gouvernement travailliste a lancé une série de « New Deal », programmes d'aide au retour à l'emploi initialement ciblés sur des catégories particulières puis progressivement généralisés. Ces programmes s'adressent non seulement aux bénéficiaires de prestations de chômage, mais également à des groupes percevant des prestations sociales (parents isolés, personnes handicapées). S'ils reposent sur une philosophie et des instruments communs (conseil personnalisé, programme d'action de retour à l'emploi, primes à l'emploi et accès à la formation), leurs modalités diffèrent selon le public auquel ils s'adressent. Certains mettent en particulier l'accent sur le retour direct à l'emploi, tandis que d'autres offrent plus de possibilités de perfectionnement par la formation ou la réhabilitation. Tous n'ont pas le même caractère obligatoire, même si le degré d'obligation a tendance de manière générale à augmenter.

La stratégie des « New Deal » s'est dans un premier temps centrée sur les jeunes de 18 à 25 ans, en rendant obligatoire au bout de six mois de chômage l'entrée dans le programme. Après une période d'« accès » de 4 mois maximum reposant sur une aide et un conseil individualisés servant à l'orientation et à la recherche d'emploi, les jeunes n'ayant pas trouvé d'emploi se voient offrir une activité (travail subventionné, création d'activité, formation, bénévolat) pendant au maximum six mois. Le programme contient également un dispositif de subvention à l'employeur (60 livres par semaine pendant six mois, soit 90 euros), et la possibilité (pour l'employeur ou pour le salarié) de percevoir 750 livres (soit 1 125 euros) pour financer une formation, sur la base d'un plan individualisé de formation. Les mêmes modalités ont ensuite été reprises pour les chômeurs de plus de deux ans âgés de 25 à 49 ans. Le ND 25+ diffère par le montant de la subvention à l'employeur, mais également par l'accent mis sur le perfectionnement professionnel (formation de base à l'employabilité, modules de soutien intensif, stages professionnels, formation professionnelle et personnelle).

Le « New Deal » a également été élargi à certaines catégories de personnes percevant des prestations d'assistance sociale : le « New Deal » pour les parents isolés (lancé en 1998) et celui destiné aux personnes handicapées (en 2001). Ces deux programmes, s'ils restent orientés vers l'emploi, comportent toutefois des dimensions plus larges : appui psychosocial, réhabilitation, aide au logement... Ils restent surtout volontaires, même si le degré d'obligation a été récemment rehaussé par l'obligation de se présenter à un entretien initial à visée professionnelle au *Jobcenter plus* pour pouvoir bénéficier des prestations sociales.

Ce n'est qu'en 2000 qu'est lancé un programme spécifique pour les travailleurs âgés : le « New Deal 50+ ». Ce programme est ouvert aux chômeurs âgés de plus de 50 ans (sans limite d'âge supérieure) et percevant une indemnisation depuis au moins six mois. Il se veut beaucoup plus incitatif et moins coercitif que les autres « New Deal », considérant que les plus de 50 ans rencontrent des obstacles spécifiques sur le marché du travail, et ne bénéficient pas des mêmes opportunités que les autres demandeurs d'emploi dans le cadre du « New Deal ». Le programme se compose de plusieurs phases d'appui et de conseil individualisés, visant à la construction d'un plan de retour à l'emploi personnalisé. Il donne accès à l'ensemble des prestations offertes dans le cadre du ND 25+, mais doit également prendre en compte certaines spécificités des demandeurs de plus de 50 ans (problèmes de santé, absence de compétences de base ou de

qualifications formalisées, manque de confiance en soi⁶...) : c'est ainsi que des modules spécifiques d'ateliers de recherche d'emploi sont destinés aux plus de 50 ans. Il comprend surtout une forte incitation financière, absente des programmes destinés aux autres publics : une prime pour l'emploi (*employment credit*) spécifique de 60 livres par semaine (90 euros) est allouée durant 6 mois aux demandeurs qui retrouvent un emploi de plus de 30 heures par semaine (40 livres soit 60 euros pour un emploi entre 16 et 30 heures). Enfin, le montant de la subvention de formation est doublé (1500 livres, soit 3 375 euros).

Les premières évaluations de ce programme font apparaître des résultats contrastés : 60 000 personnes ont retrouvé un emploi après leur passage par le ND 50+ durant les 22 premiers mois de mise en œuvre. La prime à l'emploi spécifique semble, tant aux yeux des participants que des conseillers des services de l'emploi, avoir été le principal facteur de mobilisation et de succès du programme. Ceci pourrait faire craindre une faible durabilité de l'emploi au delà du terme de versement de la prime, ce que ne confirment cependant pas les évaluations. En revanche, la possibilité de subvention de formation apparaît très peu connue, et peu utilisée, par les bénéficiaires ayant retrouvé un emploi. Toutefois, l'absence de réelle évaluation quantitative ne permet pas de distinguer l'effet net du programme d'un éventuel effet d'aubaine (personnes qui auraient retrouvé un emploi en l'absence de programme), alors que la période étudiée a connu une évolution très favorable de la demande de travail.

Le gouvernement a procédé en 2003 à un premier ajustement du programme, visant à renforcer son impact : l'accès en est élargi aux bénéficiaires de toutes les prestations sociales (revenu minimum, incapacité...), que les conseillers devront informer de leur éligibilité lors de l'entretien initial conditionnant l'octroi de la prestation. La possibilité est désormais ouverte d'accéder à des stages professionnels ou à du bénévolat et à une large palette de formations. Quant à l'« *employment credit* », il est remplacé par une majoration du « *Working tax credit* » (crédit d'impôt généralisé) dont la durée est portée à 12 mois. Enfin un programme d'expérimentations locales est lancé en 2004 pendant deux ans, rendant obligatoire l'entrée dans le ND 25+ pour les personnes de plus de 50 ans percevant l'indemnité de chômage depuis plus de 18 mois.

2.3 Les conditions de travail des travailleurs âgés

2.3.1 Un accès fréquent à la formation qui ne décline que pour les tranches d'âge les plus élevées

Le niveau moyen de qualification décroît, au Royaume-Uni comme chez ses partenaires, avec l'âge. Ainsi, un quart des plus de 50 ans n'ont aucune qualification formellement reconnue, soit deux fois plus que chez les 25-49 ans. L'accès à la formation est donc un élément crucial dans la perspective du maintien dans l'emploi des travailleurs âgés.

⁶ Un tiers des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ne dispose pas de qualifications reconnues, contre un cinquième chez les moins de 50 ans. De même, le manque de confiance dans sa capacité à retrouver un travail augmente avec l'âge du demandeur d'emploi.

De manière générale, l'éducation tout au long de la vie apparaît beaucoup plus développée au Royaume-Uni qu'en moyenne dans l'Union: ainsi la proportion des personnes âgées de 25 à 64 ans ayant reçu une formation dans les quatre semaines précédentes est elle de 22,3 % au Royaume-Uni en 2002, contre 8,5 % en moyenne dans l'Union, ce qui place le pays en deuxième position derrière la Suède. Ce résultat est confirmé par l'accès à la formation professionnelle continue dans les entreprises, supérieur au Royaume-Uni à la moyenne européenne, comme l'illustre le graphique suivant :

Figure 6 : Accès à la formation professionnelle continue dans les pays de l'Union européenne en 2000

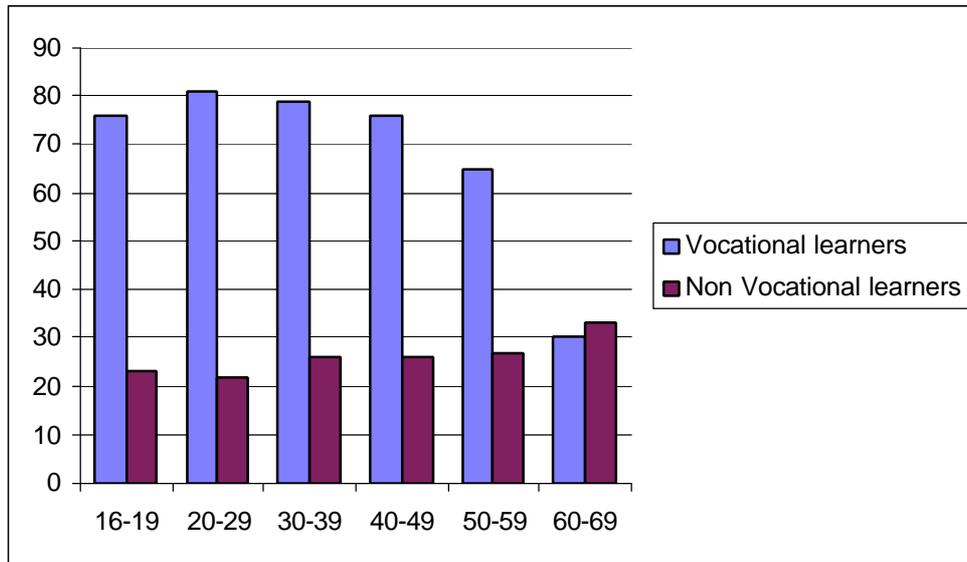
Graphique 85: Proportion de travailleurs suivant des cours de formation professionnelle continue (FPC) offerts par les entreprises, 2000

Ce document, **non disponible en ligne**, peut être adressé sur simple demande à la section des rapports de l'IGAS à l'adresse internet suivante : igas-sectionrapports@sante.gouv.fr

Il apparaît par ailleurs que le nombre moyen d'heures de formation professionnelle - continue par employé offertes par les entreprises est légèrement supérieur à la moyenne européenne. Si ces résultats doivent être pris avec précaution en raison de différence entre pays dans le champ couvert par les réponses, il n'en reste pas moins que l'accès des adultes à une formation semble relativement plus développé en Grande Bretagne que chez ses partenaires européens.

Le Royaume-Uni se caractérise, comme tous les pays européens, par une inégalité dans l'accès à la formation selon l'âge : toutefois, alors que dans la majorité des pays européens, l'accès à la formation continue décroît fortement dès 40 ans, la baisse est plus progressive au Royaume-Uni, y compris pour la tranche d'âge de 50 à 59 ans. Ce n'est que pour les plus de 60 ans que l'accès à la formation professionnelle chute fortement.

Figure 7 : Proportion (hormis les personnes étudiant à temps plein) de personnes ayant participé à une formation professionnelle ou académique dans les trois dernières années (2002)



Source : DFES

Cette bonne performance se double d'une évolution favorable durant les dernières années : au cours des cinq dernières années, les inégalités d'accès à la formation en raison de l'âge ont eu tendance à diminuer. En effet, alors que le niveau d'accès à la formation entre 16 et 39 ans reste à peu près stable, la progression est non négligeable pour les classes d'âge supérieures.

Ces données suggèrent que les travailleurs, pas plus que les entreprises (qui financent la majorité de la formation professionnelle), ne présentent pas de réticences marquées à la formation à tout âge (du moins jusqu'à 60 ans), malgré les obstacles supposés que constitueraient la moindre envie de se former ou la faible durée du retour sur investissement de la formation.

2.3.2 Des horaires de travail élevés, compensés par l'importance du temps partiel

L'absence de réglementation – légale ou négociée - du temps de travail au Royaume-Uni conduit le pays à présenter plusieurs caractéristiques atypiques par rapport à ses partenaires européens :

- le nombre moyen d'heures habituellement travaillées par semaine des employés en 2002 est légèrement supérieur à la moyenne européenne (37,2 contre 36,1) ; mais cette moyenne cache de très importantes disparités entre travailleurs à temps plein (43,3 heures contre 40 heures en moyenne dans l'UE) et travailleurs à temps partiel (22,5 heures contre 18,8) ;
- le Royaume-Uni cumule la plus haute proportion de travailleurs dépassant généralement les 48 heures par semaine (21 % soit trois fois plus que la moyenne) et l'incidence la plus élevée des heures supplémentaires (30 % soit deux fois plus que la moyenne) ;

- il se classe dans le même temps deuxième pour la part du travail à temps partiel (près de 25 % contre 18 % en moyenne dans PUE) ; le temps partiel touche essentiellement les femmes (44 % d'entre elles), mais de manière croissante les hommes (10 % en 2003 contre 7 % en 1993).

Le Royaume-Uni se caractérise donc par une très forte amplitude des durées de travail, cumulant le taux le plus élevé de travailleurs de plus de 48 heures par semaine, mais également un nombre important de travailleurs à temps très partiel. Ces amplitudes très importantes expliquent en partie les grandes inégalités de salaires observées dans le pays, ainsi que la part élevée du nombre de travailleurs pauvres. La flexibilité du temps de travail est un des éléments essentiels de la flexibilité du marché du travail britannique.

La situation des travailleurs âgés de plus de 55 ans se distingue de l'ensemble des salariés britanniques par une durée moyenne du travail inférieure, en raison d'une moindre proportion de personnes effectuant des semaines de plus de 48 heures et d'un recours plus élevé au temps partiel : 32,5 % des 55-64 ans contre 24,7 % en moyenne, situation valable pour les hommes (14,6 % contre 10 %) mais surtout pour les femmes près de 3 femmes sur 5 dans la tranche d'âge 55-64 ans travaillent à temps partiel.

Le Royaume-Uni se situe au deuxième rang européen pour cet indicateur :

Figure 8 : Part du travail à temps partiel chez les travailleurs âgés dans les pays de l'Union européenne en 2001

Graphique 114: Part du travail à temps partiel chez les travailleurs âgés, en fonction du sexe en 2001 (% de la pop. de chaque sexe âgée de 55 à 64 ans)

Ce document, **non disponible en ligne**, peut être adressé sur simple demande à la section des rapports de l'IGAS à l'adresse internet suivante : igas-section-rapports@sante.gouv.fr

Le tiers de ces travailleurs à temps partiel (soit 10 % des 55-64 ans en emploi) travaille moins de 15 heures par semaine, bien au dessus de la moyenne européenne (6,5 %), mais également au dessus de la moyenne des salariés anglais (8 %).

Cette importance du temps partiel chez les seniors, si elle peut expliquer les niveaux structurellement plus élevés de taux d'emploi de cette catégorie par rapport à ses partenaires européens, ne semble toutefois pas être un élément majeur d'explication de l'augmentation du taux d'emploi depuis 1997 : en effet, la croissance de l'emploi à temps partiel des travailleurs âgés au Royaume-Uni est égale à la moyenne de l'UE (+ 5 %), alors que la croissance de l'emploi à temps plein (+ 4 %) est supérieure à la moyenne européenne (environ 2 %).

2.3.3 Des conditions de travail intensives aux conséquences incertaines sur la santé

L'analyse de l'enquête menée en 2000 par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail fait apparaître que les conditions de travail au Royaume-Uni se situent globalement dans la moyenne européenne, si l'on se réfère à la plupart des indicateurs utilisés par la fondation pour son troisième rapport européen sur les conditions de travail. Le pays se situe dans l'ensemble dans une marge d'un point autour de la moyenne.

On constate toutefois que les salariés britanniques disposent plus fréquemment que les autres de la possibilité de discuter des changements dans l'organisation du travail et que leur influence sur leur temps de travail est plus élevée que la moyenne. A l'inverse, l'occurrence du travail de nuit, du travail le dimanche ou des horaires irréguliers est beaucoup plus élevée que la moyenne, tout comme la soumission régulière à des cadences élevées.

La proportion de travailleurs faisant état d'absences liées à la maladie au cours des 12 derniers mois est toutefois plutôt faible, et inférieure à la moyenne européenne (7 % contre 9 %). La répartition de ces absences par groupes d'âge fait en outre apparaître un paradoxe : alors que la prévalence des maladies de longue durée entraînant une incapacité augmente avec l'âge dans la population (elle est environ double pour les 45 - 64 ans par rapport aux 16 - 44 ans), le taux d'absence pour maladie décroît avec l'âge : il est largement supérieur dans les tranches d'âge de 16 à 39 ans par rapport aux 40 - 64 ans, même s'il remonte légèrement dans les cinq dernières années de vie active. On n'observe par ailleurs pas d'augmentation de ce taux dans le temps (3,5 % en 1971, 2,7 % en 1984, 3,2 % en 2001). Ces deux données contrastent assez fortement avec ce qu'on peut observer dans d'autres pays européens.

Elles contrastent également avec l'importance des bénéficiaires de prestations d'incapacité, notamment dans les tranches d'âge les plus élevées. Cette situation peut indiquer que les problèmes de santé au travail ont au Royaume-Uni pour conséquence une forte atteinte à l'employabilité, l'importance des prestations d'incapacité par rapport aux arrêts maladie reflétant un éloignement du marché du travail en raison de la maladie plus fort que dans d'autres pays.

2.4 Des perceptions et des positions des acteurs encore nettement différenciés

Le Royaume-Uni est l'un des premiers pays européens à s'être intéressé à la question de l'emploi des seniors. Elle apparaît très tôt comme un thème de recherche pour les universitaires : on y trouve en 1981 la première étude sur le sujet, puis les études relatives aux pratiques discriminatoires en raison de l'âge se développent dès la fin des années 1980, après les phases de grandes restructurations industrielles qui ont particulièrement touché les plus de 50 ans, mais également une reprise plus précoce de l'activité qui fait naître un début de pénuries de main d'œuvre dans le courant des années 1990.

2.4.1 Les pouvoirs publics se sont mobilisés très tôt pour l'emploi des seniors

La question apparaît sur l'agenda politique dans le courant des années 1990 : si le Royaume-Uni est le premier pays à avoir abandonné les politiques favorables au retrait anticipé d'activité (fermeture du *Job release scheme* dès 1988), ce n'est qu'en 1993 que l'emploi de la main d'œuvre âgée devient une priorité de la politique gouvernementale. Il faudra toutefois attendre 1998 pour voir s'élaborer progressivement, à la conjonction des nouvelles orientations européennes et internationales (OCDE) et des préoccupations nationales, une stratégie volontariste et ciblée sur les plus de 50 ans. Le gouvernement va chercher à agir conjointement sur l'offre de travail, par l'incitation au report de l'âge de la retraite et par l'accompagnement au retour à l'emploi (ND 50+) et sur la demande, en cherchant à modifier les perceptions et les attitudes des entreprises. L'accent est mis sur la politique de communication, à la fois vers le grand public et les employeurs, sur le thème de la diversité des âges. L'intervention de l'Etat reste toutefois assez limitée, axée surtout sur la perspective de la transposition en 2006 de la directive européenne contre la discrimination. A l'inverse, l'amélioration de la formation professionnelle est peu évoquée, et l'adaptation des conditions ou du temps de travail en fin de carrière reste entièrement laissée à l'initiative des partenaires sociaux.

L'amélioration de l'emploi des travailleurs âgés fait désormais partie des objectifs affichés par le gouvernement : au delà de l'objectif relatif au taux d'emploi des 55 à 64 ans, pour lequel le Royaume-Uni a déjà atteint la cible de 50 % fixée à Stockholm, le Département du travail et des pensions (*Department of Work and Pensions*, DWP, qui résulte de la fusion des anciens départements de l'emploi et de la sécurité sociale) a fixé parmi ses « objectifs de service public » (objectifs dont la réalisation est évaluée annuellement, au travers de l'examen d'un indicateur de résultat) un objectif propre : diminuer l'écart entre le taux d'emploi des plus de 50 ans et le taux d'emploi global.

Cet objectif est d'autant plus central aujourd'hui qu'il correspond à plusieurs préoccupations gouvernementales : faire face aux risques croissants de pénuries de main d'œuvre, diminuer les dépenses publiques de prestations sociales sans lien avec l'emploi, et réduire le risque de pauvreté chez les retraités.

2.4.2 Les syndicats et les salariés partagent l'objectif d'emploi mais craignent l'insécurité de la fin de carrière

Les organisations syndicales partagent l'objectif d'augmentation du taux d'emploi des salariés âgés, qui ne peut qu'être bénéfique selon elles aux travailleurs, en améliorant leur niveau et leur qualité de vie tant pendant leur vie professionnelle que durant leur retraite. Elles partagent donc la majorité des orientations gouvernementales, même si des désaccords persistent quant aux modalités d'évolution du système des retraites.

Du point de vue du *Trades Union Congress* (TUC, Fédération des syndicats), le déclin de l'activité masculine après 50 ans qu'a connu le pays depuis une trentaine d'années s'explique essentiellement par des raisons liées à la demande de travail : les travailleurs âgés, surreprésentés dans les industries en déclin, ont été largement touchés par les réductions d'effectifs. Leur cessation d'activité serait donc pour l'essentiel involontaire, même si deux catégories sont à distinguer : ceux qui ont bénéficié de retraits anticipés financés par leur retraite complémentaire (souvent les employés de catégories supérieure, et ceux qui se sont retrouvés allocataires de prestations de chômage ou d'incapacité (le plus souvent des travailleurs manuels ou peu qualifiés).

Le TUC est donc très favorable à toute mesure permettant le maintien ou le retour dans l'emploi des plus de 50 ans : il adhère complètement au principe et aux modalités du ND 50+, dont il souligne le succès. Il est également très favorable à une législation contre la discrimination en raison de l'âge, qu'il considère comme l'un des éléments explicatifs centraux du déclin des taux d'emploi après 50 ans. La prolongation de la vie active lui semble également nécessiter une amélioration de l'accès à la formation à tout âge, et surtout une amélioration des conditions de travail. Deux éléments semblent essentiels aux syndicats de ce point de vue : le premier concerne la santé au travail, dont l'organisation reste embryonnaire et très dépendante de chaque entreprise. Les syndicats revendiquent une généralisation des bonnes pratiques identifiées en termes de prévention et de réhabilitation. Le second point concerne la flexibilité choisie du temps de travail. Ces deux éléments ne devraient toutefois selon le TUC pas relever d'une approche spécifique aux plus de 50 ans, mais bénéficier à l'ensemble des salariés, de manière à améliorer les conditions de travail de tous tout au long de la vie.

La position des syndicats est en revanche plus critique sur les évolutions du système de retraite. Ils sont en particulier très réticents à toute augmentation de l'âge légal de départ en retraite, qu'il concerne les femmes ou les travailleurs du secteur public. Ils soulignent en effet le risque que cette mesure n'ait pas pour conséquence une prolongation de la vie active, mais renforce les inégalités entre les titulaires de pension professionnelle et/ou d'un patrimoine leur permettant de continuer à prendre une retraite anticipée, et ceux qui n'en auront pas les moyens, et risquent simplement d'attendre plus longtemps l'âge de la pension tout en étant au chômage ou en incapacité. Ils revendiquent, en revanche, une plus grande flexibilité et une liberté laissée à chacun de choisir son âge de départ (à partir de 60 ans) : la disparition de l'âge minimal de 65 ans devrait s'accompagner de la suppression pour les employeurs, la possibilité de mettre à la retraite leurs salariés. L'incitation à la prolongation de la vie active devrait venir de majorations de pension pour report de l'âge de départ, et surtout de la possibilité de cumuler un emploi et une pension. Dans le cadre de leur projet global d'équilibre du temps de travail sur l'ensemble de la vie active, les syndicats préconisent en particulier la possibilité de retraites progressives.

La préoccupation majeure des syndicats reste toutefois celle du niveau des retraites : le régime public n'offre qu'une pension très insuffisante, qui n'est qu'imparfaitement compensée par les systèmes de compléments de revenus ouverts aux retraités les plus pauvres. La demande de consolidation du régime public, par intégration des compléments de revenu au système de retraite lui-même, se double d'une revendication d'un niveau minimal de cotisations (10 % du salaire) pour tous les employeurs aux régimes complémentaires : en effet, seuls 60 % des employés bénéficient aujourd'hui d'une contribution de leur employeur à leur pension complémentaire, et le niveau moyen de cette contribution a été divisé par deux (de 16 à 8 %) depuis une décennie, à l'occasion du passage de la majorité de ces régimes à un système de cotisations définies.

La position des syndicats semble assez cohérente avec celle de l'ensemble des salariés. Celle-ci, appréhendée par sondage, révèle une hausse dans l'âge anticipé de départ en retraite, alors que l'âge moyen de départ est aujourd'hui d'environ 61 ans.

Tableau 5 : Attitudes vis-à-vis de l'âge de la retraite (2000 – 2003)

A quel âge prévoyez vous de prendre votre retraite ?	Résultats 2000	Résultats 2003
Avant 50 ans	7 %	3 %
51-54 ans	6 %	6 %
55-59 ans	24 %	17 %
60-65 ans	46 %	53 %
66 ans ou plus	9 %	13 %

Source : enquête AMP Limited / Virgin Money

Il est intéressant de noter que la perspective de départ en retraite après 65 ans est la plus élevée dans les deux catégories d'âge extrêmes de l'enquête : elle est de 17 % chez les 16-24 ans, et de 19 % chez les 55-64 ans.

L'analyse des préférences relatives à l'âge de départ en retraite fait apparaître les mêmes tendances : si 60 % des employés de moins de 50 ans souhaiteraient partir en retraite avant l'âge normal fixé par leur entreprise, il ne sont plus que 48 % après 50 ans. De plus, 93 % d'entre eux affirment qu'ils prolongeraient leur activité si l'organisation de leur travail était adapté. L'option majoritaire est celle d'une réduction du temps de travail (qu'elle prenne la forme d'une semaine de quatre jours ou d'un travail à temps partiel), mais les sondés souhaitent également que leur régime de retraite soit adapté afin de ne pas pénaliser cette diminution du temps travaillé. Dans le même temps, 79 % des personnes interrogées souhaitent conserver un niveau de responsabilité similaire à celui qu'elles ont au moment de l'enquête, confirmant l'implication des salariés dans leur travail.

Le souhait d'une plus grande liberté dans le choix de l'âge de départ apparaît également dans une autre étude réalisée en octobre 2003 par l'*Institute for public policy research* : celle-ci fait apparaître que 49 % des sondés souhaitent pouvoir travailler aussi longtemps qu'ils le désirent, tandis que 30 % souhaitent travailler tant que leurs employeurs le souhaitent. En revanche, seuls 3 % des sondés se déclarent favorables à ce que l'âge minimal de départ en retraite soit relevé à 70 ans. L'enquête fait également apparaître une majorité favorable à une législation contre la discrimination en raison de l'âge, et à la suppression de tout âge obligatoire de départ en retraite⁷.

⁷ Enquête *Generation flex* pour l'*Employer's Forum on Age*, EFA.

2.4.3 *Les employeurs sont réticents à toute mesure de protection de l'emploi des seniors*

Les représentants des employeurs britanniques (au premier rang desquels la *Confederation of British industry*, CBI) affichent leur accord avec l'objectif gouvernemental d'une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés. Leur diagnostic sur la situation de l'emploi des seniors et sur les modalités d'amélioration de leur situation les conduit toutefois à privilégier des mesures d'incitation, et à insister sur le rôle majeur joué par l'offre de travail.

L'une des spécificités du Royaume-Uni est la création en 1996 d'une organisation d'employeurs spécifiquement consacrée à la question de l'âge de la main d'œuvre, l'*Employer's forum on age* (EFA) : cette structure, si elle joue un rôle évident de *lobbying* auprès des pouvoirs publics sur tout projet de réglementation relatif à l'âge, a également un rôle de communication et de diffusion de bonnes pratiques auprès des entreprises.

Les représentants patronaux, s'ils ont pris conscience de l'importance de l'amélioration de l'emploi des salariés âgés, en raison des risques pesant sur la viabilité des régimes complémentaires de retraites mais également des menaces croissantes de pénuries de main d'œuvre, restent fortement opposés à toute réglementation visant à protéger les salariés âgés. Le débat se focalise aujourd'hui sur les modalités de transposition du volet discrimination en fonction de l'âge de la directive « sur l'égalité de traitement dans l'emploi ». Après s'être résolu à la nécessité d'une transposition législative, les employeurs centrent aujourd'hui leur opposition sur le projet gouvernemental de suppression de la possibilité pour les entreprises de licencier sans coût un salarié ayant atteint l'âge normal de retraite fixé par l'entreprise. La CBI demande au minimum que la loi prévoie des dispositions d'exception permettant aux entreprises de licencier un salarié en raison de son âge, mais souhaiterait surtout que le gouvernement autorise un âge légal de mise en retraite par l'employeur égal à l'âge normal de la pension d'Etat, soit 65 ans.

Les autres revendications de la CBI pour améliorer l'emploi des plus de 50 ans concernent la nécessité de renforcer l'incitation au travail des allocataires de prestations sociales, au premier rang desquelles la prestation d'incapacité, qui fonctionnerait comme un obstacle au retour à l'emploi des plus âgés. Elle déplore également le manque de qualifications des plus âgés, jugeant qu'il appartient aux pouvoirs publics de développer les programmes de formation axés sur les emplois.

Enfin, les représentants des employeurs reconnaissent que le maintien des travailleurs âgés dans l'emploi nécessitera le développement de formules plus flexibles de travail, en particulier du point de vue du temps de travail. La CBI semble favorable au développement du cumul entre emploi et retraite et de la retraite partielle, aujourd'hui limité par la nécessité de changer d'employeur pour pouvoir bénéficier d'un cumul avec sa retraite professionnelle.

Si leurs représentants ont bien pris conscience des enjeux associés au vieillissement de la main d'œuvre, les employeurs eux-mêmes semblent encore loin d'avoir adapté leurs pratiques : l'enquête *Generation flex* montre que si 79 % des employeurs ont pris conscience que leurs employés devront travailler plus longtemps pour maintenir leur niveau de pension, seuls 31 % ont commencé à identifier les besoins spécifiques de leurs employés en fonction de leur âge, et la même proportion a mis en place ou prépare des actions spécifiques pour répondre à ces besoins.

TROISIEME PARTIE – LE PARADIGME BRITANNIQUE : UN « NEW DEAL » POUR LES TRAVAILLEURS AGES ?

3.1.1 Une situation de l'emploi des plus de 50 ans avant tout déterminée par la demande

Contrairement à la majorité de ses partenaires européens, la situation des travailleurs âgés au Royaume-Uni semble dépendre essentiellement des évolutions de la demande de travail, beaucoup plus que des choix d'activité des travailleurs.

Le système de protection sociale dans son ensemble offre en effet peu de désincitation à l'emploi pour les plus de 50 ans : l'absence de dispositifs publics de cessation anticipée d'activité, la faiblesse des prestations sociales (chômage et incapacité essentiellement), le caractère forfaitaire et très limité du système public de retraite restreignent grandement les facteurs d'attraction vers l'inactivité, à l'inverse de ce que l'on peut observer dans d'autres pays. Les travaux comparatifs de l'OCDE font ainsi apparaître que le Royaume-Uni cumule un des taux de remplacement du revenu par le système de pension les plus faibles et un taux de taxation implicite de la prolongation d'activité également très inférieur à la moyenne, tant à 60 qu'à 65 ans. Si les régimes de retraite professionnelle peuvent offrir aux tranches les plus aisées de salariés une incitation non négligeable à cesser leur activité avant l'âge légal de la retraite, cet effet semble relativement limité, et la situation d'ensemble de l'activité et de l'emploi des travailleurs âgés est avant tout déterminée par l'évolution de la demande de travail.

Celle ci semble se décomposer pour les salariés âgés en deux éléments majeurs :

- une forte dépendance à l'évolution conjoncturelle globale : plus que dans d'autres pays, l'emploi des plus de 50 ans est au Royaume-Uni fortement lié à l'évolution de la conjoncture. Le déclin des taux d'emploi depuis le début des années 1970 est ainsi corrélé aux grandes phases de récession qu'a connues le Royaume-Uni (mi 70, début des années 1980 et début des années 1990). A l'inverse, la remontée du taux d'emploi des plus de 55 ans depuis 1993 correspond au retour de la croissance ;
- on observe toutefois une « surréaction » de l'emploi des plus de 50 ans aux évolutions conjoncturelles négatives. Ce phénomène peut s'expliquer par un certain nombre d'effets de structure (surreprésentation des travailleurs âgés, notamment masculins, dans les industries déclinantes, plus faible niveau de qualification relatif) qui expliquent en partie cette sensibilité particulière, notamment au cours des phases de récession des années 1970 et 1980, ainsi qu'au début des années 1990. A l'inverse, lorsque la croissance reprend (cas de la période 1994-2003), le taux d'emploi des travailleurs âgés progresse à nouveau, mais avant tout sous l'effet du maintien dans l'emploi des plus de 50 ans. Il apparaît en effet que la probabilité de retrouver un emploi après 45 ans est très faible et décroît sensiblement avec l'âge : alors qu'elle est encore de 50 % entre 45 et 49 ans pour les hommes (32 % pour les femmes), elle chute à 35 % entre 50 et 54 ans (23 % pour les femmes), puis à seulement 10 % pour les plus de 55 ans (hommes et femmes confondus).

Si la «surréaction» de l'emploi des plus de 50 ans à la conjoncture trouve un certain nombre d'explications structurelles, elle nourrit également l'hypothèse de l'existence d'une discrimination envers les plus de 50 ans de la part des entreprises, tant à l'occasion des recrutements qu'en cas de suppression d'emploi. Si l'existence de discriminations spécifiquement liées à l'âge est particulièrement difficile à mesurer, un certain nombre d'éléments viennent toutefois appuyer cette hypothèse. Ainsi une étude publiée en 2003 par le *Chartered institute of personnel and development* fait-elle apparaître une surreprésentation des 55-64 ans dans les licenciements, puisque leur probabilité d'être licenciés en cas de restructuration est deux fois plus élevée que celle des autres classes d'âge. De la même manière, différents sondages font apparaître que 90 % des personnes de plus de 50 ans considèrent que les employeurs discriminent en raison de l'âge, et que 55 % des managers affirment qu'ils utilisent l'âge comme critère de recrutement.

Cette dépendance de la situation d'emploi des plus de 50 ans aux évolutions de la demande de travail, qu'elle reflète les tendances globales du marché du travail ou une discrimination particulière à l'encontre des seniors, explique que plus de 60 % des personnes en cessation anticipée d'activité aient quitté le marché du travail de façon involontaire. L'analyse de ces cessations anticipées fait toutefois apparaître des inégalités importantes.

3.1.2 De fortes inégalités devant la cessation anticipée d'activité

La hausse de l'inactivité masculine en fin de carrière, initiée au début des années 1970, a connu un pic à 28,5 % en 1995. Elle décline lentement depuis cette date, le taux d'inactivité masculine de 50 à 64 ans ayant atteint 26,9 % en 2001. Toutefois, au sein de ces inactifs, la proportion des personnes qui déclarent désirer travailler fluctue assez fortement, passant de 19 % en 1993 à 31 % en 1997, pour retomber à 24 % en 2001.

L'analyse détaillée de ces évolutions fait apparaître, sous ce mouvement général de hausse de l'inactivité en fin de carrière au Royaume-Uni, deux types d'inégalités.

L'inactivité après 50 ans touche tout d'abord inégalement les différentes catégories socioprofessionnelles, et se concentre sur les personnes les moins qualifiées : à l'automne 2001, 41 % des hommes de 50 à 64 ans sans qualification étaient inactifs, contre seulement 22 % pour ceux disposant d'une qualification. L'écart s'est creusé depuis 1993, année où ces chiffres étaient respectivement de 36 et 23 % : la légère hausse de l'activité des plus de 50 ans depuis la reprise du milieu des années 1990 a donc uniquement profité aux salariés les plus qualifiés.

Mais cette première inégalité se double d'une différenciation marquée dans le motif de l'inactivité et le statut des inactifs, qui reflète le caractère volontaire ou non de l'inactivité : ainsi plus de 80 % des inactifs occupant auparavant des positions d'encadrement supérieur ou intermédiaire ne souhaitent pas retravailler, contre 60 à 70 % pour les catégories socioprofessionnelles moins favorisées. Cette situation se reflète dans les différences de statut d'inactivité : alors que près de 58 % des cadres inactifs de plus de 50 à 64 ans se déclarent retraités, c'est le cas de seulement 20 % des

anciens ouvriers. A l'inverse, ces derniers sont 60 % à se déclarer invalides ou malades, contre 25 % des cadres.

Des résultats analogues résultent de l'analyse des motifs de cessation d'activité des personnes inactives de la classe d'âge 50 – 64 ans : alors qu'en moyenne 50 % des cadres ont quitté leur emploi pour une retraite ou une retraite anticipée, seuls 20 % des ouvriers et employés sont dans le même cas. A l'inverse, 40 % des cadres ont quitté leur emploi involontairement (suite à un licenciement ou à des problèmes de santé), mais ce chiffre varie de 70 à 80 % pour les différentes catégories d'ouvriers et d'employés, les difficultés de santé expliquant près d'un départ sur deux.

Il apparaît donc une forte césure au sein des personnes en cessation anticipée d'activité :

- un premier groupe rassemble des personnes qui ne souhaitent pas travailler, qui sont en retraite ou en retraite anticipée, et dont les revenus moyens sont supérieurs à la moyenne ; ce sont en majorité des anciens cadres, plus qualifiés que la moyenne, et qui disposent d'une retraite complémentaire ; leur départ anticipé du marché du travail a été plutôt volontaire, à leur propre initiative ou sur celle de leur employeur dans le cadre d'une restructuration ;
- le second groupe recouvre des personnes peu qualifiées, anciens ouvriers ou employés, qui ont quitté le marché du travail de manière involontaire, à la suite d'un licenciement ou de problèmes de santé ; leurs revenus, inférieurs à la moyenne, proviennent essentiellement de prestations sociales (chômage ou incapacité), en l'absence de couverture par une retraite complémentaire ;

Cette forte inégalité en termes de cessation anticipée d'activité a permis à certains universitaires de parler de « *two nations in early retirement* » (deux pays en retraite anticipée), soulignant la forte inégalité existant au Royaume-Uni dans les conditions de fin de carrière entre les différentes catégories socioprofessionnelles. Le même type d'inégalités se dessine, on le verra, dans les conditions de la poursuite d'activité, notamment au delà de l'âge légal de la retraite.

3.1.3 L'interrogation sur la mise en œuvre de politiques ciblées

Si le Royaume-Uni a été l'un des premiers pays européens à mettre l'emploi des travailleurs âgés au centre de ses préoccupations, l'intervention publique y reste restreinte. Deux éléments traditionnels de la culture politique et sociale britannique viennent en effet limiter l'action des pouvoirs publics :

- une tradition de non-interventionnisme dans le domaine économique et social, et particulièrement dans le champ de l'emploi. Si l'arrivée au pouvoir du gouvernement travailliste en 1997 et son implication dans l'activation des politiques sociales et de l'emploi marque une rupture certaine avec les politiques des gouvernements conservateurs, il n'en reste pas moins que le fonctionnement du marché du travail demeure essentiellement régi par les relations entre individus et entreprises, ni l'Etat ni les « partenaires sociaux » (la notion ayant d'ailleurs une signification limitée en Grande Bretagne) n'ayant de capacité d'action forte. L'intervention publique se limite donc à l'action sur les bénéficiaires de prestations sociales d'une part, et à des incitations en direction des travailleurs ou des entreprises de l'autre ;

- une tradition de non-discrimination, avec deux conséquences principales : la mobilisation contre la discrimination en raison de l'âge, qui explique l'importance donnée au thème de l'emploi des plus de 50 ans et la focalisation des acteurs sur la transposition de la directive européenne pour l'égalité de traitement dans l'emploi. En contrepartie toutefois, l'ensemble des acteurs considère avec réticence la mise en place de dispositifs ciblés sur des publics particuliers, privilégiant une approche globale visant à assurer à tous un traitement identique (*mainstreaming*).

Ces deux éléments expliquent que la politique mise en place au Royaume-Uni pour améliorer l'emploi des salariés âgés ait avant tout mis l'accent sur des mesures d'incitation et de communication, le programme *New Deal 50+* apparaissant comme une exception (limitée) à la règle.

Le gouvernement britannique n'en poursuit pas moins une stratégie coordonnée et cohérente, visant à la fois à agir sur l'offre et sur la demande de travail des seniors.

Les actions sur l'offre de travail recouvrent essentiellement deux éléments :

- des réformes visant à retarder l'âge de départ en retraite : il s'agit avant tout de l'alignement à 65 ans de l'âge légal de perception de la pension d'Etat pour les femmes, mais également de la volonté de faire de cet âge l'âge « normal » de perception de la pension dans les régimes complémentaires, en particulier dans les régimes publics. Le mécanisme de majoration de la pension d'Etat pour les années travaillées après 65 ans devrait être rendu plus avantageux (surcote de 10 % par an, suppression du nombre d'années maximum). En revanche, l'augmentation de l'âge normal de perception de la pension d'Etat à 70 ans semble avoir été rejetée. La réglementation des régimes complémentaires devrait également être modifiée, afin de relever l'âge minimum de perception de la pension de 50 à 55 ans et de rendre moins favorable fiscalement et comptablement le départ anticipé. Le cumul entre emploi et pension complémentaire devrait également être autorisé, le gouvernement souhaitant inciter les entreprises à proposer des transitions progressives entre emploi et retraite ;
- une poursuite de l'activation des bénéficiaires de prestations sociales : le renforcement du programme ND 50+ a confirmé l'intérêt du gouvernement pour cette politique. Son élargissement aux bénéficiaires de toutes les prestations sociales (au delà des seuls chômeurs) et l'expérimentation de l'obligation pour les chômeurs de plus de 18 mois marquent la volonté du gouvernement de prolonger l'activation des plus de 50 ans. La prochaine étape consiste toutefois à améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires de prestations d'incapacité : si les méthodes utilisées dans les différents *New Deal* devraient être reprises, des interrogations persistent sur les mesures spécifiques nécessaires pour faire face aux difficultés de santé des bénéficiaires. Un nouveau programme « *pathways to work* » est en cours d'expérimentation.

L'intervention du côté de la demande de travail est restée très limitée :

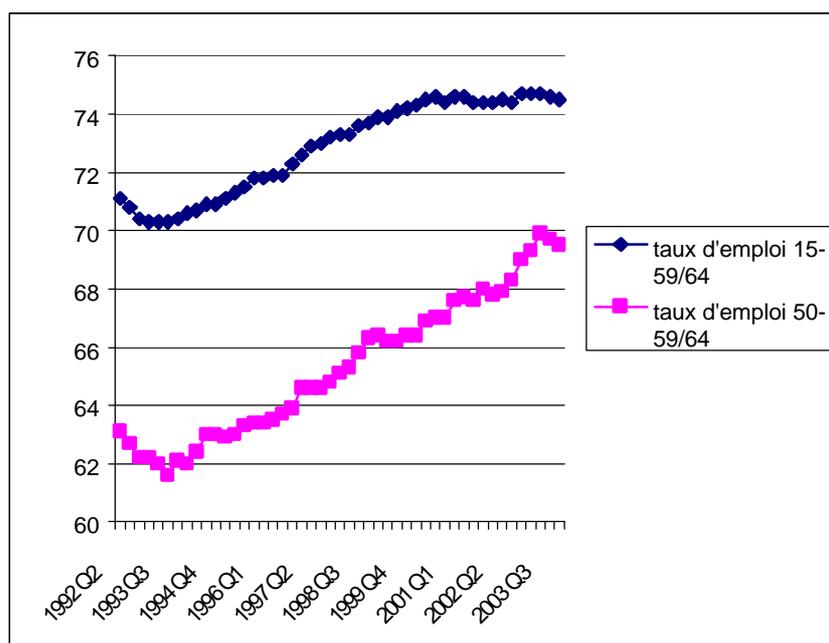
- elle a dans un premier temps pris la forme de campagnes de communication nationale, destinées à faire prendre conscience aux individus comme aux entreprises de l'importance de l'emploi des seniors. Malgré le peu de succès de la campagne « *Getting on* » lancée dès 1993 afin de persuader les employeurs de recruter et de conserver les salariés âgés, le gouvernement travailliste a poursuivi dans cette voie : une première campagne « *Age diversity* » a été lancée en 1999 et suivie de la publication d'un « Code de bonnes pratiques sur la diversité des âges dans l'emploi ». Les évaluations officielles ont toutefois montré son très faible impact : diffusion réduite, méconnaissance de l'existence du code par un tiers des entreprises l'ayant reçu, et absence de prise en considération de son contenu (selon l'évaluation menée en 2000, seuls 20 % des employeurs ayant reçu le code déclaraient vouloir modifier leurs pratiques). Après la réélection des travaillistes en 2001, une deuxième campagne - « *Age positive* » - a été lancée, associant des représentants des employeurs, avec pour objectif la diffusion de bonnes pratiques, d'une « boîte à outils » pour les différentes étapes de la gestion des ressources humaines, et l'attribution d'un label *Age positive* aux entreprises ayant des pratiques particulièrement innovantes à l'égard des seniors. L'impact de cette deuxième campagne reste lui aussi très limité, les employeurs étant peu disposés à modifier leurs pratiques en l'absence de réglementation contraignante ;
- c'est dans ce contexte que le gouvernement a lancé en 2003 une vaste consultation dans la perspective de la transposition en 2006 du volet âge de la directive européenne sur l'égalité de traitement dans l'emploi. La perspective d'une intervention législative, et les risques judiciaires et financiers qui pourraient découler de son application, ont rapidement relevé l'intérêt des employeurs pour la question. La simple suppression des références à l'âge dans les pratiques de GRH laisse aujourd'hui la place à l'affichage de politiques d'égalité de traitement qui ajoutent l'âge au genre et à la discrimination raciale. Le débat public se focalise désormais sur la question des âges obligatoires de retraite dans les régimes complémentaires : ceux-ci permettent en effet aux employeurs de licencier sans coût un salarié au seul motif qu'il a atteint l'âge de retraite fixé par le régime de l'entreprise. Alors que le gouvernement envisageait tout simplement la suppression de tout âge de retraite obligatoire, les employeurs souhaitent pouvoir conserver cette possibilité, en relevant si nécessaire l'âge minimum de retraite obligatoire à 65 ans. Il peut toutefois apparaître assez paradoxal que ce point focalise l'essentiel des débats, alors que plusieurs études ont fait apparaître que seuls 10 % des hommes et 1 % des femmes sont mis à la retraite par leur employeur (la grande majorité partant bien avant l'âge obligatoire). A l'inverse, les éléments de discrimination au sein de l'emploi et surtout dans l'accès à la formation ne sont abordés que marginalement.

L'intervention publique en faveur de l'emploi des seniors en Grande Bretagne est donc restée assez limitée : la tradition de faible intervention sur le marché du travail peut expliquer le caractère essentiellement incitatif et persuasif de l'action du gouvernement. Elle explique en particulier la faiblesse des thèmes de la formation et des conditions de travail, sur lesquels les pouvoirs publics se limitent à souhaiter l'amélioration des dispositifs de santé au travail ou le développement de la flexibilité choisie du temps de travail.

Le bilan du seul programme ciblé, le *New Deal 50+*, apparaît assez mitigé : le retour dans l'emploi de 300 000 personnes de plus de 50 ans en 3 ans est un succès incontestable, mais l'efficacité propre du programme est difficile à mesurer. Le volet 50+ du *New deal* est en outre resté marginal au côté des autres composantes du programme, l'essentiel des moyens et des résultats ayant concerné les moins de 25 ans. La réduction du chômage des plus de 50 ans doit par ailleurs être lue au regard des 176 000 seniors licenciés en 2002, et surtout des 875 000 allocataires de la prestation d'incapacité qui ont plus de 50 ans, et dont la perspective de retour à l'emploi est minimale (670 000 en bénéficiant depuis plus de 5 ans).

L'évolution de l'écart entre les taux d'emploi de la population de 15 à 64 ans et celle des plus de 50 est toutefois encourageante : cet écart s'est réduit de près de 40 % entre 1993 et 2004, même si le rattrapage semble marquer une pause à la fin 2003. Sans pouvoir faire la part des effets de l'amélioration de la situation du marché du travail (le taux de chômage, inférieur à 5 %, s'accompagne de l'apparition de pénuries sectorielles ou régionales de main d'œuvre), on peut noter que le rattrapage du taux d'emploi des plus de 50 ans semble démarrer au début de l'année 2000, ce qui pourrait correspondre aux premiers effets de la politique gouvernementale.

Figure 9 : Evolution des taux d'emploi global et des plus de 50 ans (1992-2003)



Les orientations futures de la politique britannique sur l'emploi des seniors semblent s'éloigner du choix d'une politique ciblée : le *New deal* lui-même est désormais généralisé à l'ensemble des catégories de la population, et l'on semble s'orienter vers une démarche d'intégration de l'ensemble des programmes visant à ne plus cibler des publics spécifiques mais à personnaliser le soutien apporté à chaque individu, en fonction de ses besoins propres. Seuls devraient rester spécifiques aux plus de 50 ans un supplément de prime pour l'emploi (limité aux chômeurs âgés pendant plus de 6 mois qui retrouvent du travail) et le crédit formation de 1500 livres (2250 euros). Pour le reste, le gouvernement semble considérer que les améliorations générales de l'accès à la formation, de l'amélioration de la santé au travail ou de la flexibilité dans les horaires de

travail profiteront particulièrement aux plus âgés, sans prévoir de dispositifs spécifiques. Cette approche de *mainstreaming* est en outre cohérente avec la future réglementation antidiscrimination, dont les pouvoirs publics espèrent que le caractère dissuasif sera le meilleur remède à la faiblesse de l'emploi des plus de 50 ans.

L'intégration de l'objectif d'emploi des seniors dans une volonté plus globale de diversité de la main d'œuvre correspond à la tradition politique et sociale du Royaume-Uni. Deux types d'interrogations laissent toutefois subsister des doutes sur les chances de succès de cette approche. On peut tout d'abord se demander si la discrimination en fonction de l'âge – et les moyens de lutter contre elle – est réellement comparable à la discrimination sexuelle ou ethnique. Même en admettant ce point, on peut douter de l'efficacité d'une simple législation antidiscrimination en observant la persistance de niveau d'emploi et de salaire inférieurs pour les femmes et les minorités ethniques, malgré des législations antidiscrimination déjà anciennes. Il apparaît en tous cas que la réussite de cette stratégie sera très dépendante de l'évolution de la conjoncture économique et démographique, l'apparition de pénuries de main d'œuvre semblant l'élément déterminant de la propension des entreprises à recruter des travailleurs âgés.

3.1.4 Une prolongation de l'activité au risque d'une inégalité croissante de la fin de vie

Le « paradigme » britannique de l'emploi des salariés âgés semble reposer sur un élément qui le distingue largement des autres pays européens : la faiblesse du niveau de revenu apporté par le système de protection sociale dans son ensemble. Les incitations au retrait anticipé d'activité y sont par conséquent très limitées, et l'inactivité après 50 ans apparaît du coup comme essentiellement dictée par le comportement des entreprises. Cette situation entraîne, on l'a vu, d'importantes inégalités au sein des plus de 50 ans sans emploi. Mais ces inégalités dans le retrait anticipé d'activité semblent se prolonger d'une inégalité dans la prolongation d'activité et au sein de la retraite qui viennent les redoubler.

Le choix d'une absence d'intervention ciblée pour favoriser l'emploi des seniors, hors l'activation des allocataires de prestations sociales ou de chômage, présente un risque de précarisation de la fin d'activité pour une partie non négligeable de la population. C'est en effet à un « choix » entre une prolongation d'activité dans des conditions incertaines ou une retraite de niveau minimal que risquent d'être confrontés les travailleurs les moins bien placés sur le marché du travail.

La faiblesse du niveau moyen de retraite, et la forte inégalité entre ménages de retraités, est à l'origine d'une part non négligeable de prolongations d'activité « forcées » : ainsi 40 % des travailleurs de plus de 50 ans déclarent devoir retarder leur retraite pour des raisons financières, et un quart des retraités (soit près de 2,5 millions de personnes) a dû reprendre un emploi pour des raisons financières. La moitié des retraités a en effet un revenu inférieur à 15000 livres par an (soit 22 250 euros), et déclare faire face à des difficultés financières.

L'analyse de l'activité après l'âge légal de la retraite fait apparaître deux modalités de prolongation d'activité : une prolongation « choisie », plus répandue parmi les cadres et les professions libérales, qui valorisent leur maintien dans l'emploi comme une source de satisfaction professionnelle et personnelle ; à l'inverse, apparaît une prolongation

« forcée », motivée essentiellement par des raisons financières (insuffisance des droits à retraite), qui touche particulièrement les femmes entre 60 et 65 ans, et certains ouvriers et employés après 65 ans.

Dans ce cadre, la tendance à la flexibilisation des fins d'activité au Royaume-Uni fait l'objet d'une appréciation ambiguë : si le recours à des formes particulières d'activité (temps partiel ou contrats temporaires) ou à l'emploi indépendant est particulièrement valorisé pour les cadres ou les professions libérales qui y voient une façon de prolonger leur activité tout en réorganisant leur mode de travail ou en facilitant une transition progressive vers la retraite, il entraîne pour les moins qualifiés un risque de précarisation important. Ce risque est d'ailleurs dénoncé par les organisations syndicales ou les associations de promotion du travail des seniors, pour qui cette flexibilisation de la fin de carrière peut être utilisée par les employeurs comme un moyen d'obtenir du travail à moindre coût (la baisse de revenu moyenne des personnes qui retrouvent un emploi après 50 ans est en effet estimée à 35 %).

Le paradigme britannique atteint d'ailleurs aujourd'hui certaines limites, la volonté de lutter contre la pauvreté des retraités pouvant avoir pour conséquence de diminuer l'incitation à la prolongation d'activité. Le Royaume-Uni illustre sur ce point l'arbitrage nécessaire entre l'objectif d'emploi des seniors, qui peut conduire à restreindre la générosité des systèmes de protection sociale, et celui d'offrir un niveau de vie décent à tous les retraités, qui peut avoir des conséquences désincitatives pour les travailleurs les moins bien rémunérés.

Gautier MAIGNE

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

A/ Administrations nationales :

Department of Work and Pensions

Mary Pattison, Divisional Manager for Extending Working Life Division
Bill Wells, Labour Market and Strategy Division

Department of Trade and Industry

Cathy Rees, in charge of implementation of age strand of the Employment Directive

Health and Safety Executive

Donald Goodhew, Head of Social Inclusion Policy Branch
Hani El-Sabbahy, Social Inclusion Policy Branch

B/ Collectivités locales :

Local government association

Mike Ashley, Director of Local government international bureau
Jasbir Jhas, Policy promotion and member support officer, Local government international bureau

Southwark Council

Advice and Guidance for Adults and Older learners

C/ Service public de l'emploi :

Allen Manning, Deputy District Manager, Westminster Jobcentre Plus
Brenda Pascal, Operations Manager Working links, Tower Hamlets Employment Zone

D/ Organisations d'employeurs et de salariés :

Dr Neil Bentley, Head, Employee relations group, Confederation of British Industry
Ian Brinkley, Head of Economic and Social Affairs Chief Economist, Trades Union Congress
George Brumwell, General Secretary, UCATT (syndicat de la construction)
Ms Christine Durance, Policy Officer (social policy), UNISON (syndicat du secteur public)
Colin Derrig, Retired Members Officer

E/ Associations :

Andrew Harrop, Age Concern England
Patrick Grattan, Chief executive, Third age employment network
David Coats, Deputy Director of research, The Work Foundation

F/ Autres (études de cas) :

Quadrant Housing Association
Alastair Imrie Group HR Director BAE Systems
Steve Brown, Catalyst Housing Group, Ealing Family Group
Ed Wilden, HR Manager, Newham College of Education