

**RAPPORT SUR LA GESTION DES
AGES ET LES POLITIQUES DE
L'EMPLOI DANS L'UNION
EUROPEENNE**

Rapport présenté par :

Mme Annick MOREL, M. Benjamin JOLY et M. Gautier MAIGNE

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

*Rapport n° 2004 053
Mai 2004*

L'âge est à la fois un élément de mise en œuvre des politiques sociales et une donnée socialement construite, chaque société définissant par ses politiques et ses institutions la répartition des temps sociaux (formation, activité, retraite) au cours de la vie et le rôle de chaque génération dans la production des richesses et les systèmes de transferts de ressources. Face aux tendances communes au vieillissement de la population, qui déstabilisent les constructions sociales des âges bâties au cours du 20^{ème} siècle, les pays européens se sont fixé comme objectif le développement de l'emploi des seniors. Malgré des positions de départ très différentes, les pays mobilisent des outils communs et rencontrent des difficultés similaires. Les différences de mise en œuvre des politiques et les contextes nationaux font apparaître plusieurs modèles de réussite de l'emploi des seniors. Elles permettent d'identifier les éléments d'une politique active de gestion des âges et de ses limites, tant du point de vue des éléments fondamentaux de l'emploi des seniors que de la méthode employée.

1. L'objectif européen de développement de l'emploi des seniors constitue une rupture par rapport aux pratiques en vigueur depuis plusieurs décennies

Le défi européen du vieillissement : un impact potentiel important pour les différents champs des politiques sociales

Les pays de l'Union européenne vont être confrontés, dans les cinquante années à venir, à des évolutions démographiques importantes. L'Union devrait connaître une diminution de sa population totale (de 376 millions de personnes en 2000 à 364 en 2050) et un vieillissement marqué se traduisant par une modification de la structure de la population. La baisse de la population en âge de travailler et l'augmentation de la part des plus de 65 ans devraient conduire à un doublement du ratio de dépendance démographique (de 28 % en 2000 à 50 en 2050).

Ce phénomène de vieillissement présente des risques importants pour le modèle social européen. Il pourrait tout d'abord affaiblir considérablement le potentiel de croissance de l'Union, puisque, à niveau de productivité et taux d'emploi inchangés, il se traduirait par une diminution de 40 % du taux de croissance potentiel de l'économie. Au delà de cette menace sur le niveau de croissance potentielle, le vieillissement de la population fait peser un risque important sur le financement de la protection sociale : les dépenses liées à l'âge pourraient augmenter, à quelques exceptions près, de 3 à 5 points de PIB selon les pays, alors que le nombre d'actifs en mesure de les financer serait en diminution. Face à ces conséquences potentielles, l'Union a mis depuis 2000 l'accent sur l'augmentation des taux d'emploi, en ciblant particulièrement les femmes, les immigrés et les travailleurs âgés.

La stratégie européenne en faveur de l'emploi des salariés âgés constitue une rupture considérable par rapport aux modèles sociaux et aux pratiques antérieures.

Le choix du « vieillissement actif » constitue une rupture de taille par rapport à la tendance de long terme de réduction de l'âge de cessation d'activité. Le développement progressif, au cours du 20^{ème} siècle, de systèmes de retraites offrant un droit au repos indemnisé, a constitué un progrès social majeur, en dissociant le temps de la vieillesse de la maladie et de la pauvreté. L'apparition d'un temps institutionnalisé de la fin d'activité, la retraite, a permis une réduction progressive de l'âge de fin d'activité au cours du siècle. Elle s'est toutefois doublée, depuis une trentaine d'années, d'un

développement des cessations précoces d'activité : pour faire face à la crise de l'emploi et à la montée du chômage des jeunes, la majorité des pays européens ont développé des politiques de retrait de l'activité, permettant de concilier les restructurations des industries en difficulté, la prise en compte de la pénibilité de certaines activités, et l'objectif de privilégier l'accès à l'emploi des travailleurs plus jeunes.

Ce n'est qu'au début des années 1990 que la prise de conscience des conséquences potentielles du vieillissement a conduit à un renversement des priorités sur l'agenda des politiques publiques : l'objectif de « vieillissement actif » prôné par les organisations internationales insiste sur la nécessité de la prolongation de l'activité pour faire face à l'augmentation de l'espérance de vie. Ainsi l'Union européenne a-t-elle placé l'emploi des seniors au cœur de sa stratégie européenne pour l'emploi depuis le sommet de Stockholm en 2001, en définissant des objectifs chiffrés en termes de taux d'emploi des 55-64 ans et d'âge de cessation d'activité. Ce choix d'un développement de l'emploi des seniors constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux antérieurs. Il s'oppose en particulier aux attitudes et aux attentes de bon nombre d'employeurs et de salariés, inscrits dans une véritable « culture » de la cessation anticipée d'activité.

La définition des objectifs européens a conduit à l'identification d'un objectif unique pour l'ensemble des pays européens, malgré des écarts notables entre les situations de départ.

Les politiques de l'emploi et de retraites n'appartiennent pas au domaine des compétences propres de l'Union, et relèvent d'une méthode de coordination ouverte. Ceci explique l'absence d'objectif propre fixé à chaque pays, malgré les inconvénients et les risques potentiels de cette démarche. Si la fixation d'un objectif unique pour les quinze permet une mobilisation politique forte autour d'un indicateur clair, elle ne prend pas en compte les situations de départ très différenciées (écart de taux d'emploi des 55-64 ans pouvant aller jusqu'à 40 points en 1997). L'analyse de la situation et des évolutions de l'emploi des seniors entre 1997 et 2002 font apparaître trois grands groupes de pays :

- les pays qui ont atteint l'objectif de Stockholm : on y trouve la Suède, le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni. Le Danemark se distingue par une progression plus importante du taux d'emploi des travailleurs âgés sur la période ;
- les pays qui se situent sous le niveau de l'objectif de Stockholm, mais au dessus de la moyenne européenne, et ont connu une forte augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés : ce sont la Finlande, les Pays Bas et l'Irlande ;
- enfin, parmi les pays qui demeurent sous la moyenne européenne, on peut distinguer trois sous-groupes : ceux qui ont connu une progression supérieure à la moyenne du taux d'emploi des 55-64 ans (principalement la France et l'Espagne), ceux qui ne connaissent pas de progression notable (Italie, Autriche) et ceux qui connaissent une stagnation (Allemagne) voire même un recul (Grèce) de leur performance ; le cas de la Belgique et du Luxembourg apparaît assez atypique : si ces pays restent en dernière position pour leur performance absolue, ils ont connu une progression supérieure à la moyenne depuis cinq ans.

2. Les politiques publiques en faveur de l'emploi des salariés âgés utilisent en Europe des outils identiques et diversifiés.

Les mesures, observées en facteur commun dans l'ensemble des pays européens afin d'atteindre les objectifs en matière d'emploi des travailleurs âgés fixés par les conseils de Stockholm et de Barcelone, peuvent être regroupées en quatre grands types d'intervention, mobilisées dans l'ensemble des pays à des degrés divers.

Les réformes des retraites constituent le levier essentiel des politiques de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

Les politiques d'emploi des travailleurs âgés mises en œuvre dans l'Union européenne utilisent majoritairement le levier offert par la réforme des retraites afin de retarder les sorties anticipées du marché du travail : ce sont avant tout des politiques « défensives » de maintien dans l'emploi.

La modification des paramètres ou des paradigmes des régimes de retraites légales ou complémentaires, a été le premier vecteur et le plus général des politiques publiques relatives à l'emploi des travailleurs âgés. Elle vise à maintenir dans l'activité les travailleurs jusqu'à l'âge de la retraite légale, en pénalisant financièrement les sorties précoces du marché du travail par le biais des retraites anticipées. Elle a pris la forme, au premier chef, du report de l'âge normal de la retraite dans les régimes légaux et complémentaires (par le relèvement de l'âge normal ou du nombre d'années de contribution nécessaire), mais également du durcissement des conditions d'ouverture du droit à la retraite précoce (préretraites, retraites spéciales pour invalidité ou chômage). Mais l'objectif de prolongation de l'activité a également donné lieu au développement de dispositifs de retraite flexible ou progressive, afin d'encourager les travailleurs à poursuivre une activité, même réduite, et assouplir les modalités de la transition de l'emploi à la retraite. Dernier élément de réforme, le resserrement des dispositifs de sortie anticipée de l'activité a non seulement concerné les dispositifs explicites de préretraite, mais également les dispositifs utilisant les systèmes d'indemnisation du chômage ou de l'invalidité comme « pont » entre l'emploi et la retraite.

Le maintien des compétences des travailleurs âgés dans l'entreprise fait l'objet d'impulsions publiques en matière de formation et d'aménagement du temps et des conditions de travail qui bénéficient à tous

Le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés prend cependant des formes plus « actives » que dissuasives en direction des entreprises. Le carré vertueux « formation, temps, organisation et conditions de travail » qui permet de maintenir plus longtemps au travail les salariés, est largement sous la responsabilité des employeurs ou situé dans la sphère du dialogue social entre les partenaires sociaux. Les moyens d'intervention de la puissance publique sont ici moins directement régaliens. Les enseignements à tirer dans le champ des politiques publiques se situent davantage en terme de méthode.

L'utilisation d'aménagements du temps de travail apparaît dans de nombreux pays comme un moyen de faciliter la transition entre emploi à temps plein et retraite. Ils peuvent correspondre à une utilisation répandue du temps partiel à tous les âges (Pays Bas, Royaume-Uni), ou encore à des modalités spécifiques de retraite progressive pour les plus âgés. Si ce sont souvent les partenaires sociaux qui négocient ces mesures, les

pouvoirs publics peuvent y inciter travailleurs et entreprises en compensant en partie la perte de revenu (comme en Belgique ou en Allemagne).

Le maintien des capacités de travail repose également en grande partie sur l'amélioration des conditions de travail. Deux voies différentes apparaissent en Europe : l'« intéressement » financier des employeurs au maintien de la santé de leurs employés (Suède, Pays Bas); la sensibilisation par des programmes nationaux associant information et conseil (Finlande, Allemagne), qui peut s'accompagner de financements spécifiques (Belgique).

Le maintien ou le retour dans l'emploi repose enfin sur un niveau de compétences entretenu tout au long de la vie professionnelle. Le niveau de formation initiale, comme l'accès à la formation continue, sont des éléments déterminants des succès en matière d'emploi des seniors. Si les programmes ou les dispositifs de formation spécifiques aux travailleurs âgés sont rares (à l'exception de l'Allemagne), les Pays réussissant le mieux sont souvent ceux qui aident salariés et employeurs pour l'accès à la formation (Suède, Pays Bas, Finlande).

Les politiques de retour à l'emploi des travailleurs âgés s'inscrivent, le plus souvent sans spécificité, dans le cadre de stratégies d'activation du marché du travail

Les politiques de l'emploi ont été largement marquées en Europe pendant la période de crise économique par une « inactivation » délibérée pour les plus âgés. Le statut de chômeur âgé, rémunéré mais dispensé de chercher un emploi, a souvent été considéré comme un « moindre mal » dans des années où les emplois étaient rares et prioritairement destinés aux jeunes. Ces schémas de « renoncement », voir d'abandon, marquent encore très fortement les politiques nationales. Cependant, dans un certain nombre de pays, les travailleurs âgés sont maintenant concernés par les politiques d'activation mises en place pour l'ensemble des chômeurs. Cette politique s'étend dans certains pays aux pensionnés d'invalidité à taux partiel. La contrepartie de cette conditionnalité croissante est toutefois la fourniture d'un service public de l'emploi proactif, diversifié et personnalisé.

Dans la plupart des pays, les travailleurs âgés ne sont pas couverts par des programmes spécifiques ou des actions spécialisées - à l'inverse des minorités ethniques, des jeunes ou des femmes -, les pays concernés considérant que la personnalisation qui doit accompagner tous les chômeurs peut répondre aux besoins de chômeurs âgés. Certains pays ont toutefois mis en place des programmes spécifiques (Royaume-Uni) et nombre d'entre eux accompagnent l'activation faite par les services de l'emploi de mesures de subventions ou de déductions fiscales attribuées à l'employeur ou au salarié.

Enfin, certains pays étendent progressivement cette politique d'activation aux allocataires de prestations de maladie longue durée ou d'invalidité, la fourniture d'un service personnalisé d'aide au retour à l'emploi prenant toutefois le pas sur la notion de conditionnalité.

Des actions de communication mais aussi des mesures législatives tentent de modifier les représentations collectives négatives relatives aux travailleurs âgés

Quels que soient les pays européens et au-delà des discours convenus, les entreprises conservent une perception négative des travailleurs âgés. En outre, pendant les années de crise, les retraits anticipés du marché du travail, autorisés et approuvés par les

pouvoirs publics, ont ancré parmi les salariés l'idée que les retraites précoces étaient la norme. Enfin, le pacte entre les générations a conduit les syndicats à faire le choix des départs anticipés des « seniors » pour protéger l'emploi des plus jeunes. La nécessité de travailler plus longtemps est ainsi dans la plupart des pays européens un objectif qui n'est partagé ni par les syndicats, ni par les employeurs, ni par les salariés eux-mêmes. Afin de renverser les stéréotypes collectifs et d'amener la collectivité à la prise de conscience du problème du vieillissement des travailleurs, les pouvoirs publics ont cherché des stratégies d'information et de communication susceptibles d'inverser la tendance.

Comités réunissant des experts ou élargissant la concertation aux partenaires sociaux, programmes nationaux de recherche, campagnes de communications, ciblées ou grand public, tous les outils ont été mobilisés afin de renverser les représentations relatives aux seniors. Si le Royaume-Uni se caractérise par l'importance mise sur la sensibilisation des employeurs et la diffusion de bonnes pratiques, il illustre également les limites des effets de la communication sur les pratiques des entreprises, en l'absence de dispositions contraignantes.

Dans ce cadre, la transposition dans la législation nationale de la directive européenne contre les discriminations dans l'emploi semble une autre voie pour mobiliser les opinions publiques au problème du vieillissement. Cependant, la plupart des pays européens n'y semblent guère empressés et n'avaient pas transposé la directive à la date butoir de décembre 2003. Au delà des réticences et des difficultés spécifiques rencontrées par certains pays, tous les pays sont confrontés à des interrogations sur la contradiction potentielle entre des mesures spécifiques visant l'emploi des travailleurs âgés, et le principe de non discrimination en raison de l'âge.

3. Si les bonnes performances des Etats ne s'expliquent pas par des «modèles» sociaux uniques, les difficultés rencontrées présentent des similitudes

L'analyse des réussites en matière d'emploi des âgés fait apparaître la diversité des voies possibles pour améliorer l'emploi des seniors, malgré des traits communs

Les quatre pays (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Portugal) atteignant en 2002 l'objectif de 50 % des 55-64 ans en emploi présentent des différences importantes, tant en termes de système de protection sociale, de fonctionnement et de réglementation du marché du travail, et de modèles de régulation sociale. Leur diversité illustre l'absence de modèle de réussite unique pour l'emploi des seniors. A l'inverse, il est possible de distinguer un certain nombre de facteurs communs qui peuvent apparaître comme des éléments favorables à l'emploi des seniors : au delà de régimes de retraite qui ne sont pas défavorables à l'activité, malgré l'existence dans tous les pays de dispositifs permettant le retrait précoce du marché du travail, trois éléments marquants distinguent ces pays : des performances de l'emploi très supérieures à la moyenne, le plus souvent dans un contexte macroéconomique porteur ; une politique du marché du travail volontariste et un rôle central accordé à l'emploi ; une forte proportion d'emploi à temps partiel, tant pour l'ensemble de la population que pour les travailleurs âgés. On constate enfin qu'au sein de ces derniers, ce sont surtout les hommes, et la tranche d'âge 55-59 ans qui bénéficient de l'emploi.

A l'inverse, l'analyse des difficultés rencontrées par certains pays fait ressortir la fragilité spécifique aux pays d'Europe continentale, qui conjuguent facteurs d'attrait vers l'inactivité du système de protection sociale et facteurs de rejet du marché du travail

Si ces difficultés persistent même dans certains pays ayant engagé des réformes d'ampleur pour améliorer l'emploi des âgés (Allemagne, Belgique), l'examen des cas de la Finlande et des Pays Bas révèle qu'elles sont surmontables à la condition d'un véritable changement de paradigme. Les fortes progressions des taux d'emploi des seniors dans ces deux pays (+ de 30 % d'amélioration entre 1997 et 2002) ont été rendues possibles grâce à un renversement complet de la culture de la cessation anticipée d'activité qui caractérisait les pays d'Europe continentale. Chacun à sa manière, les deux pays ont entrepris une réforme globale et coordonnée visant à la fois les systèmes de protection sociale, les politiques d'emploi, la santé et les conditions de travail, et les représentations des acteurs.

4. Les éléments d'une politique active de gestion des âges

L'examen des modalités d'emploi des seniors dans plusieurs pays européens, si elle ne permet pas d'établir une « recette magique » du succès et illustre la capacité de plusieurs modèles sociaux à promouvoir le vieillissement actif, permet toutefois d'identifier un certain nombre de préalables à la définition d'une politique active de gestion des âges. Trois éléments semblent nécessaires à l'élaboration d'une telle politique : la prise en compte de l'existence de limites à l'objectif d'élévation du taux d'emploi des seniors, la réunion d'un certain nombre d'éléments fondamentaux, sorte de « passages obligés » pour le maintien et le retour dans l'emploi des travailleurs âgés, et enfin la définition d'une stratégie intégrée du vieillissement actif.

Prendre en compte les limites de l'objectif d'élévation du taux d'emploi

- avec l'élévation du taux d'emploi, des risques de transferts des coûts de cessation précoce d'activité vers d'autres systèmes que ceux actuellement utilisés

L'amélioration du taux d'emploi des seniors s'est jusqu'à présent accompagnée dans la plupart des pays européens de phénomènes de transferts des coûts des systèmes de cessation anticipée d'activité vers d'autres modes de retrait précoce au fur et à mesure que les conditions d'accès aux premiers étaient durcies. Un premier type de transferts de coûts concerne les transferts internes entre les différents systèmes permettant des départs anticipés : préretraite ou retraites anticipées, indemnisation du chômage avec dispense de recherche d'emploi, pensions pour invalidité, incapacité ou (longue) maladie. Le second type de transferts concerne le système de soins : la diminution de la durée d'activité est en partie à l'origine de l'amélioration de la santé générale de la population. Un mouvement inverse de prolongation de l'activité ne saurait être sans conséquences sur la santé des travailleurs, conséquences que l'amélioration de la santé au travail ne pourra qu'imparfaitement juguler. Au final, l'option du vieillissement actif, si elle peut apparaître comme souhaitable pour tous, n'est pas ouverte à tous de manière

égale : les exigences de prolongation d'activité devront prendre en compte l'inégale pénibilité des métiers.

- l'élévation du taux d'emploi reste un objectif intermédiaire qui ne doit pas faire oublier l'objectif final de préservation du niveau de vie et de protection sociale

Le problème de la soutenabilité des finances sociales ne doit en particulier pas faire oublier cet objectif premier, dont la réalisation ne doit pas être confondue avec celle d'un objectif intermédiaire (l'emploi des seniors), et encore moins avec le respect d'un simple indicateur quantitatif. Une telle confusion amènerait à reproduire les difficultés passées dues à la focalisation sur des indicateurs intermédiaires et des objectifs de court terme : c'est en effet en partie ce qui a été fait par le passé avec la promotion de la cessation anticipée d'activité.

- la qualité de l'emploi des salariés âgés, un enjeu aussi important que leur taux d'emploi

L'utilisation massive du temps partiel et des emplois non permanents dans certains des pays ayant atteint de bonnes performances en matière d'emploi des seniors permet en effet de pointer le risque d'une augmentation de l'emploi des travailleurs âgés au risque de leur précarisation. L'élévation du taux d'emploi des plus âgés déplacera donc, s'il se fait conformément à la tendance qui se dessine au niveau des pays les plus avancés en la matière, la question du choix d'activité : de manière positive, ce dernier pourra s'effectuer en prenant davantage en compte les choix individuels des salariés quant à l'exercice d'une activité. Il risque toutefois de poser, à terme, la question des contraintes de niveau de vie et de choix de vie

Au final, si l'objectif d'une amélioration de l'emploi des seniors ne peut que rencontrer un consensus global en Europe, il convient de garder à l'esprit les coûts induits et les limites d'une focalisation sur l'augmentation du taux d'emploi et de l'âge effectif de départ en retraite. Se limiter à la poursuite de ces objectifs intermédiaires, sans mettre en place de réelle politique de gestion active des âges, aurait pour conséquence de condamner les travailleurs âgés à choisir entre prolongation d'une activité précarisée et réduction drastique de leurs niveaux de retraite.

Réunir les fondamentaux de l'emploi des seniors

Face à la prégnance des représentations collectives et des attitudes des acteurs en faveur du retrait précoce du marché du travail, la réponse en termes de politiques doit être adaptée au caractère multiple du phénomène de sous emploi des seniors : comme on l'a vu, le vocable de « culture de la cessation anticipée d'activité » traduit en effet un phénomène complexe qui recouvre plusieurs dimensions, au carrefour de différentes politiques sociales (emploi, formation, protection sociale et influence sur les comportements individuels, équité intergénérationnelle, santé et conditions de travail). L'amélioration du taux d'emploi des plus âgés nécessite que l'ensemble des facettes du problème soient prises en compte.

- une orientation générale des incitations fiscal-socials vers le maintien d'activité

Une étape essentielle de l'amélioration de l'emploi des seniors consiste à réorienter l'ensemble des incitations fiscal-socials afin d'assurer qu'elles vont dans le sens de l'activité. La difficulté de l'exercice consiste tout d'abord à identifier les éventuels effets désincitatifs – certains dispositifs ne le devenant qu'à la faveur de la réforme ou de la suppression d'autres. Dans de nombreux pays (Suède, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Finlande, Danemark), c'est donc une approche visant à réformer les différents éléments désincitatifs au sein de plusieurs types de dispositifs (retraites et préretraites ou retraites anticipées, indemnisation du chômage, invalidité, incapacité ou arrêts maladie) qui a été favorisée. Elle s'est accompagnée pour certains d'entre eux par la mise en place de retraites progressives (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Allemagne).

Mais pour l'ensemble de ces pays, la difficulté consiste, dans l'exercice de réorientation du système d'incitations qui émane des dispositifs de protection sociale, à trouver l'équilibre entre la volonté d'inciter à l'emploi et le renforcement de la conditionnalité de certaines aides dans une optique d'activation. La solution la plus souvent adoptée (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Pays-Bas) consiste à procéder progressivement en réformant ou supprimant progressivement de proche en proche les différents régimes de préretraites et de retraite anticipée en tant que tels. Pour des raisons différentes, deux types de dispositifs continuent à exister en l'état dans beaucoup de pays ayant pourtant entamé des réformes ambitieuses. Il s'agit des dispositifs de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés, qui continuent à constituer, face à un niveau de chômage en hausse en Europe depuis 2001, une marge de manœuvre pour les politiques publiques de l'emploi. Il s'agit également des dispositifs d'invalidité ou d'incapacité, même si certains tentent de rendre plus rigoureuses les conditions d'éligibilité à ces dispositifs – en raison des difficultés propres au maintien ou au retour dans l'emploi de salariés âgés disposant d'une capacité de gain réduite.

- une politique qui favorise l'évolution des mentalités

Comme l'illustrent les cas de pays ayant rencontré des succès en matière d'emploi des plus âgés, la réorientation des incitations émanant des systèmes sociaux n'est généralement pas suffisante. Reflétant autant la rationalité économique des différents acteurs qu'une attitude générale s'apparentant parfois à une discrimination face à l'âge, la « culture de la cessation d'activité anticipée » doit aussi faire l'objet d'un large travail de communication en direction des principaux intéressés (entreprises, salariés).

C'est donc afin de prendre en compte les mentalités collectives qu'un certain nombre de pays ont mis en place de véritables stratégies de communication, visant à sensibiliser les entreprises autant que le grand public à la question de l'emploi des salariés âgés.

- une politique d'emploi et de formation qui investisse sur tous les âges

L'un des éléments discriminants concernant l'emploi des salariés âgés est leur niveau de formation, mais aussi le degré de mobilisation des services publics de l'emploi (SPE) afin d'aider les salariés âgés à retrouver un emploi.

Cela implique, pour de nombreux pays d'Europe continentale, une réorientation radicale des efforts de formation aujourd'hui centrés sur les plus jeunes. Cela passe également, pour les SPE, par la mise en place d'une offre de services spécifique (comme cela existe au Royaume-Uni ou en Allemagne), prenant en compte les difficultés propres à ce type de publics (perte de confiance en soi, travail d'intermédiation et de conviction afin de définir si besoin est une seconde carrière, difficultés psychologiques ou physiques particulières). Pour les politiques de formation, cela exige de passer d'une formation professionnelle encore largement axée sur le transfert de compétences théoriques, à une formation professionnelle adaptée aux modalités d'apprentissage spécifiques à des publics ayant généralement perdu l'habitude d'apprendre ou dont les rythmes d'apprentissages sont différents.

Si à court terme, le choix d'un effort particulier et d'une politique spécifique à l'encontre des plus de 50 ans semble nécessaire, selon une approche consistant à rattraper les déficits accumulés sur les générations qui ont aujourd'hui entre 50 et 60 ans, à plus long terme, une dimension préventive s'adressant à l'ensemble des classes d'âges (promotion de la mobilité professionnelle et de la formation tout au long de la vie), tant en matière de formation que de retour à l'emploi devrait pouvoir l'emporter, comme l'illustrent les cas suédois ou danois.

- une prise en compte de l'impact des conditions de travail sur la question des âges

L'un des éléments clefs de la progression de l'emploi, une fois que les dispositifs exerçant un effet perturbateur sur les comportements d'emploi sont supprimés (cessations anticipées d'activité, incitations financières), reste lié à l'évolution de la santé des salariés avec l'âge. A cet égard, les conditions de travail jouent un rôle déterminant, l'effet de la pénibilité trouvant généralement une expression au plus tard à compter de 45-50 ans.

Si à court terme une approche « curative », visant à remédier par des aménagements spéciaux aux inaptitudes dont les salariés âgés ont parfois à souffrir en raison de l'exposition à des conditions de travail pénibles, est mise en œuvre par la plupart des pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas ou Suède, notamment), à long terme c'est une approche intégrant la dimension de prévention des pénibilités tout au long de la vie professionnelle qui devra être mise en œuvre. C'est dans cette perspective que le programme finlandais travaille afin de renforcer la dimension préventive de la politique de santé au travail.

Définir une politique intégrée du vieillissement actif

L'analyse des politiques des principaux partenaires européens de la France a permis d'identifier les voies de succès de la sortie de la culture de la cessation anticipée d'activité, mais également les limites à l'objectif d'amélioration de l'emploi des seniors. Au delà des politiques et des outils qui constituent les « fondamentaux » de l'emploi des

seniors, la réussite d'un changement de « paradigme » inclut également un certain nombre d'éléments de méthode. La définition d'une politique intégrée du vieillissement actif repose sur l'articulation de différents champs des politiques publiques, elle nécessite l'implication et la coordination de tous les acteurs, et la mobilisation d'instruments d'action variés. Elle pose enfin la question du choix entre dispositifs ciblés et mesures à visée générale, qui renvoie à l'horizon temporel de l'action des pouvoirs publics.

- une stratégie d'ensemble articulant les différentes dimensions du vieillissement actif

L'analyse des succès, mais également des difficultés, rencontrés par les pays européens dans leur volonté d'améliorer la situation de l'emploi des seniors, met en avant l'importance de la définition d'une stratégie globale et intégrée du vieillissement actif. La nécessité d'une stratégie globale renvoie aux insuffisances des politiques ayant centré leur intervention sur un seul aspect de l'action publique. Le souci d'une stratégie intégrée pointe l'importance d'une approche cohérente et coordonnée des différentes mesures, la seule juxtaposition de réformes ponctuelles risquant de se heurter à des limites dues en particulier au comportement des acteurs.

Ainsi, la simple restriction des systèmes de retraite et de préretraite ne saurait à elle seule améliorer la situation des travailleurs âgés, comme le montrent les exemples allemand ou italien. C'est au contraire l'articulation des différentes dimensions du vieillissement actif qui semble au fondement des réussites en matière d'emploi des seniors. Le facteur premier semble bien être l'efficacité des politiques de l'emploi et de la formation. Mais l'efficacité des politiques de l'emploi suppose également que les capacités de travail soient préservées à tous les âges, en particulier par l'accès à la formation et l'amélioration des conditions de travail. L'articulation cohérente de ces différents aspects des politiques publiques est également déterminante, à l'image de la stratégie pluriannuelle mise en place en Finlande. Elle repose enfin sur la mobilisation d'une palette large d'outils d'intervention (incitation, réglementation, communication).

- l'implication de l'ensemble des acteurs pour une stratégie concertée

Si les politiques publiques ont un rôle moteur dans l'atteinte de l'objectif de l'accroissement du taux d'emploi des travailleurs âgés par les leviers forts qu'elles maîtrisent (retraites, dispositifs de cessation anticipée d'activité, politiques de l'emploi), l'implication et l'intéressement des autres acteurs (entreprises, partenaires sociaux, salariés) est nécessaire si l'on évite les stratégies de contournement et améliorer la formation, les temps, l'organisation et les conditions de travail qui dépendent en grande partie des partenaires sociaux.

- la question du ciblage et la temporalité de l'action

Interrogation classique pour les politiques visant à améliorer l'emploi d'une catégorie précise de personnes, la question des politiques ciblées prend avec la catégorie des travailleurs âgés une dimension particulière. D'une part en raison du caractère peu réversible des conséquences du vieillissement (atteintes à la santé, niveaux de formation initiale relativement plus faibles que les plus jeunes). De l'autre, en raison de son caractère « universel » : chacun d'entre nous est normalement appelé à vieillir et à

entrer un jour dans la catégorie des « travailleurs âgés ». Ces deux particularités plaident pour une approche temporellement différenciée entre générations.

L'analyse des succès en matière d'emploi des seniors fait ressortir l'efficacité de politiques « généralistes » tant en matière d'emploi que de formation de santé au travail ou d'organisation du travail. Ce constat de l'efficacité de politique visant l'ensemble du cycle de vie active ne doit pourtant pas écarter la question de politiques ciblées pour les seniors actuels. En effet, l'ensemble des domaines d'intervention et des modalités d'action pour améliorer l'emploi des seniors, identifiés au travers des pays de l'Union impliquent des effets de diffusion très longs. Les exemples finlandais et néerlandais illustrent bien ce phénomène : il faut entre 5 et 10 ans pour que les programmes commencent à produire leurs premiers effets. Or la situation de la génération actuellement âgée de 55 à 65 ans est tout à fait particulière : un niveau de formation initiale relativement faible, une entrée précoce dans la vie active, des rythmes et des conditions de travail souvent difficiles, une proportion aujourd'hui importante hors de l'emploi.

La difficulté de l'amélioration de l'emploi des seniors réside certainement dans la capacité à articuler une intervention ciblée sur l'actuelle génération de seniors, pour qui des politiques ciblées peuvent apparaître nécessaires, et la définition d'une politique de moyen terme visant à prévenir l'apparition des phénomènes d'exclusion ou de dégradation des conditions d'emploi que nous connaissons aujourd'hui, qui reposera non plus sur une action ciblée *ex-post* mais bien sur une intervention en amont dans le cycle d'activité. Cette difficulté se double d'un problème spécifique de « signal » donné par les politiques publiques aux acteurs, entre un traitement prenant en compte les difficultés cumulées jusqu'ici par les salariés les moins favorisés de cette génération, et la mise en place d'une stratégie de moyen terme cherchant à donner un signal opposé pour les générations suivantes. Ce risque de contradiction apparente entre deux horizons temporels se double d'une difficulté liée au moment opportun de lancement des réformes, au regard des évolutions conjoncturelles de l'emploi.

Sommaire

INTRODUCTION	3
PREMIERE PARTIE - L'OBJECTIF EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI DES SENIORS CONSTITUE UNE RUPTURE PAR RAPPORT AUX PRATIQUES EN VIGUEUR DEPUIS PLUSIEURS DECENNIES.....	5
1.1 LE DÉFI EUROPÉEN DU VIEILLISSEMENT : UN IMPACT POTENTIEL IMPORTANT POUR LES DIFFÉRENTS CHAMPS DES POLITIQUES SOCIALES.....	5
1.1.1 <i>Une phénomène de vieillissement marqué pour l'ensemble des pays européens.....</i>	5
1.1.2 <i>Des risques pour la croissance et le financement des politiques sociales</i>	6
1.2 LA STRATÉGIE EUROPÉENNE EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SALARIÉS ÂGÉS CONSTITUE UNE RUPTURE PAR RAPPORT AUX MODÈLES SOCIAUX ET AUX PRATIQUES ANTÉRIEURES	7
1.2.1 <i>Une prise de conscience tardive de la nécessité d'un « vieillissement actif » qui contraste avec les politiques de réduction de la durée d'activité jusqu'à une date récente.....</i>	8
1.2.1.1 Une tendance historique à la réduction de l'âge de cessation d'activité.....	8
1.2.1.2 Une prise de conscience récente de la nécessité d'un « vieillissement actif »	13
1.2.2 <i>Le choix du vieillissement actif dans la SEE constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux antérieurs.....</i>	13
1.2.2.1 Un élément devenu progressivement central dans la SEE :.....	13
1.2.2.2 Un choix qui ne va pas de soi et constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux antérieurs	14
1.3 UN OBJECTIF INDIFFÉRENCIÉ MALGRÉ DES ÉCARTS NOTABLES DANS LES SITUATIONS DE DÉPART	15
1.3.1 <i>Un objectif moyen pour l'UE, qui ne prend pas en compte la situation initiale de chaque pays</i>	15
1.3.2 <i>Des situations et des trajectoires d'emploi des seniors très différenciées.....</i>	16
DEUXIEME PARTIE – LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SALARIES AGES UTILISENT EN EUROPE DES OUTILS IDENTIQUES ET DIVERSIFIES..	19
2.1 LES RÉFORMES DES RETRAITES CONSTITUENT LE LEVIER ESSENTIEL DES POLITIQUES DE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS	19
2.1.1 <i>Les modifications des règles d'accès aux retraites légales et complémentaires</i>	19
2.1.2 <i>Le développement des dispositifs de retraite flexible ou progressive.....</i>	21
2.1.3 <i>La mise en place de freins à l'utilisation des pensions d'invalidité et des allocations chômage comme moyens de sortie anticipée de l'activité</i>	22
2.2 LE MAINTIEN DES COMPÉTENCES DES TRAVAILLEURS ÂGÉS DANS L'ENTREPRISE FAIT L'OBJET D'IMPULSIONS PUBLIQUES EN MATIÈRE DE FORMATION ET D'AMÉNAGEMENT DU TEMPS ET DES CONDITIONS DE TRAVAIL QUI BÉNÉFICIENT À TOUS.....	23
2.2.1 <i>Le temps partiel et les aménagements dans le temps de travail</i>	23
2.2.2 <i>Les actions dirigées vers l'amélioration des conditions de travail et de la formation tout au long de la vie.....</i>	24
2.3 LES POLITIQUES DE RETOUR À L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS S'INSCRIVENT, LE PLUS SOUVENT SANS SPÉCIFICITÉ, DANS LE CADRE DE STRATÉGIES D'ACTIVATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL	26
2.3.1 <i>Les allocations des chômeurs âgés sont versées à la condition de recherche active d'un emploi.....</i>	27
2.3.2 <i>La contrepartie est un service pour l'emploi actif, diversifié et personnalisé, et parfois spécialisé.....</i>	27
2.3.3 <i>La politique d'activation commence à s'étendre aux pensions d'incapacité et aux malades de longue durée.....</i>	28
2.4 DES ACTIONS DE COMMUNICATION MAIS AUSSI DES MESURES LÉGISLATIVES TENTENT DE MODIFIER LES REPRÉSENTATIONS COLLECTIVES NÉGATIVES RELATIVES AUX TRAVAILLEURS ÂGÉS.....	29
2.4.1 <i>Des comités d'experts à la campagne de communication « grand public »</i>	29
2.4.2 <i>La transposition de la directive européenne 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail.....</i>	31

TROISIEME PARTIE – SI LES BONNES PERFORMANCES DES ETATS NE S’EXPLIQUENT PAS PAR DES « MODELES » SOCIAUX UNIQUES, LES DIFFICULTES RENCONTREES PRESENTENT DES SIMILITUDES..... 32

3.1 PAS DE MODÈLE DE RÉUSSITE UNIQUE, MALGRÉ DES TRAITS COMMUNS	32
3.1.1 <i>Des succès pour différents types de modèles sociaux.....</i>	33
3.1.2 <i>Qui comptent des traits communs en matière d’emploi et de retraite</i>	35
3.2 DES DIFFICULTÉS SPÉCIFIQUES POUR LES PAYS D’EUROPE CONTINENTALE	38
3.2.1 <i>Les pays d’Europe continentale en retard</i>	38
3.2.2 <i>Une fragilité spécifique du modèle continental de protection et d’emploi</i>	39
3.2.3 <i>Des difficultés qui persistent y compris en cas de réformes.....</i>	39
3.3 LE MODÈLE CONTINENTAL : DES DIFFICULTÉS SURMONTABLES AU PRIX D’UN CHANGEMENT DE PARADIGME (FINLANDE, PAYS-BAS).....	41
3.3.1 <i>Les progrès finlandais et néerlandais.....</i>	42
3.3.2 <i>Des méthodes différentes mais un changement radical des systèmes sociaux.....</i>	42

QUATRIEME PARTIE – LES ELEMENTS D’UNE POLITIQUE ACTIVE DE GESTION DES AGES 45

4.1 PRENDRE EN COMPTE LES LIMITES DE L’OBJECTIF D’ÉLEVATION DU TAUX D’EMPLOI.....	45
4.1.1 <i>Avec l’élévation du taux d’emploi, des risques de transferts des coûts de la cessation précoce d’activité.....</i>	45
4.1.2 <i>L’élévation du taux d’emploi, un objectif intermédiaire.....</i>	46
4.1.3 <i>La qualité de l’emploi des salariés âgés, un enjeu aussi important que leur taux d’emploi..</i>	47
4.2 RÉUNIR LES FONDAMENTAUX DE L’EMPLOI DES SENIORS	48
4.2.1 <i>Une orientation générale des systèmes sociaux vers le maintien d’activité</i>	49
4.2.2 <i>Une politique qui favorise l’évolution des mentalités</i>	50
4.2.3 <i>Une politique d’emploi et de formation qui investisse sur tous les âges.....</i>	51
4.2.4 <i>Une prise en compte de l’impact des conditions de travail sur la question des âges</i>	52
4.3 DÉFINIR UNE POLITIQUE INTÉGRÉE DU VIEILLISSEMENT ACTIF.....	52
4.3.1 <i>Une stratégie d’ensemble articulant les différentes dimensions du vieillissement actif.....</i>	52
4.3.2 <i>L’implication de l’ensemble des acteurs pour une stratégie concertée</i>	53
4.3.3 <i>La question du ciblage et du temps.....</i>	54

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 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). Les entretiens et informations recueillies auprès de la Commission européenne et des partenaires sociaux européens ainsi que l'utilisation des documents fournis par les Etats-membres dans le cadre de la coordination ouverte en matière d'emploi des salariés âgés ont permis de compléter les informations collectées lors des déplacements afin d'établir ce rapport de synthèse, qui élargit le point de vue à d'autres expériences nationales que celles des seuls pays visités.

Le rapport analyse dans un premier temps l'objectif européen de développement de l'emploi des *seniors* : face aux conséquences potentielles du vieillissement démographiques, le choix européen du développement de l'emploi des *seniors* apparaît comme une rupture considérable par rapport aux pratiques et aux modèles sociaux antérieurs. Il s'est traduit, malgré des différences importantes dans la situation initiale des quinze pays de l'Union, par la définition d'un objectif unique d'augmentation de l'emploi après 55 ans et de prolongation de l'activité.

Si les politiques publiques utilisent en Europe des outils souvent identiques afin d'atteindre les objectifs d'emploi des seniors, ni leurs performances ni leurs difficultés ne s'expliquent par des modèles « uniques » en dépit de constantes observées.

Après avoir souligné les limites de l'objectif « brut » d'élévation du taux d'emploi des seniors, le rapport examine les conditions d'une politique active de gestion des âges, en identifiant un certain nombre de « fondamentaux » de l'emploi des seniors et en analysant les modalités de mise en œuvre de ces éléments dans le cadre d'une politique globale et cohérente.

PREMIERE PARTIE - L'OBJECTIF EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT DE L'EMPLOI DES SENIORS CONSTITUE UNE RUPTURE PAR RAPPORT AUX PRATIQUES EN VIGUEUR DEPUIS PLUSIEURS DECENNIES

1.1 Le défi européen du vieillissement : un impact potentiel important pour les différents champs des politiques sociales

1.1.1 Une phénomène de vieillissement marqué pour l'ensemble des pays européens

Les pays de l'Union européenne vont être confrontés, dans les cinquante années à venir, à des évolutions démographiques importantes, tant dans la taille que dans la structure de leur population. Deux grands phénomènes sont à l'origine de ces évolutions : la diminution du taux de fécondité, qui est actuellement de 1,5 enfant par femme, et la hausse continue de l'espérance de vie à la naissance, qui connaît une augmentation moyenne d'un an par décennie. Ils ont pour conséquence un processus de vieillissement de l'Union européenne, tant « par le haut » que « par le bas », comme l'illustre le tableau ci-après :

Tableau 1 : Répartition par classes d'âge de la population de l'Union Européenne, 1991 – 2000 (en %)

	0 – 14	15 - 24	25 - 49	50 - 64	65 - 79	80 et +
1991	18.2	14.8	35.4	16.9	11.2	3.5
2000	16.8	12.4	37.0	17.5	12.6	3.7

Source : Eurostat

A ces tendances de long terme viendra s'ajouter dans les trente années à venir un phénomène plus transitoire, commun à l'ensemble des pays européens : l'arrivée à l'âge de 65 ans des générations nombreuses issues du « baby-boom » de l'après deuxième guerre mondiale.

Les projections démographiques réalisées par Eurostat¹ pour les cinquante années à venir font apparaître que le maintien de ces deux tendances de long terme, combiné au phénomène de « papy-boom », se traduira par deux évolutions notables :

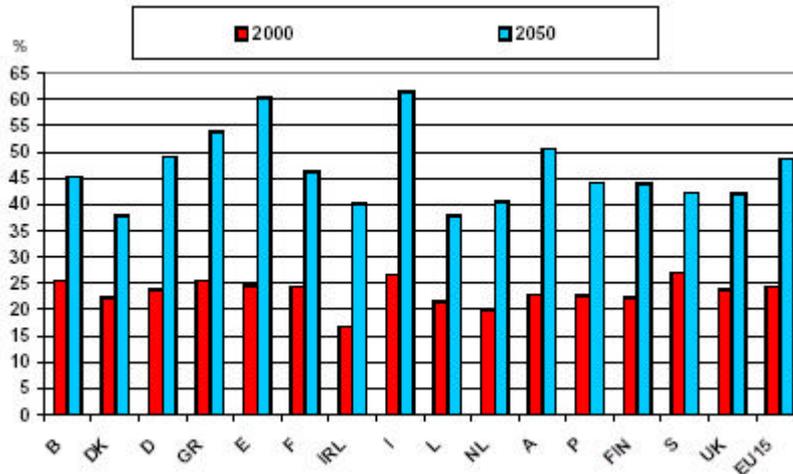
- une diminution de la population totale de l'Union : après une augmentation entre 2000 et 2020 de 376 millions à 386 millions de personnes, celle-ci devrait diminuer jusqu'à 364 millions en 2050. Cette diminution globale recouvre toutefois des différences entre pays : la France et le Royaume-Uni devraient ainsi connaître une légère augmentation de leur population totale sur la période, alors que l'Allemagne et l'Italie seraient confrontées à d'importantes diminutions ;

¹ L'ensemble des chiffres mentionnés ci-dessous sont issus du scénario « central » de projection démographique réalisé par Eurostat (*baseline scenario*).

- une modification sensible de la structure par âge de la population : alors que la population en âge de travailler (population entre 15 et 64 ans) devrait connaître une diminution (-18 %) entre 2000 et 2050, passant de 243 à 200 millions de personnes, la population âgée de 65 ans et plus augmenterait de plus de 60 %, de 40 à 103 millions de personnes. Au sein de ce groupe, ce sont les plus de 80 ans qui devraient connaître l'augmentation la plus notable, passant de 14 à 38 millions de personnes.

Ce scénario aurait pour conséquence une augmentation très forte du « ratio de dépendance » démographique, qui rapporte la population âgée de plus de 65 ans à la population en âge de travailler. Au niveau de l'Union, ce ratio devrait ainsi doubler entre 2000 et 2050, passant de 28 à 56 %. Cette tendance globale au niveau européen recouvre toutefois des écarts de rythme et d'échelle dans les évolutions démographiques entre pays, comme l'illustre le graphique suivant.

Figure 1 : Ratio de dépendance démographique dans l'UE, 2000 – 2050



Source : Comité de politique économique de l'UE

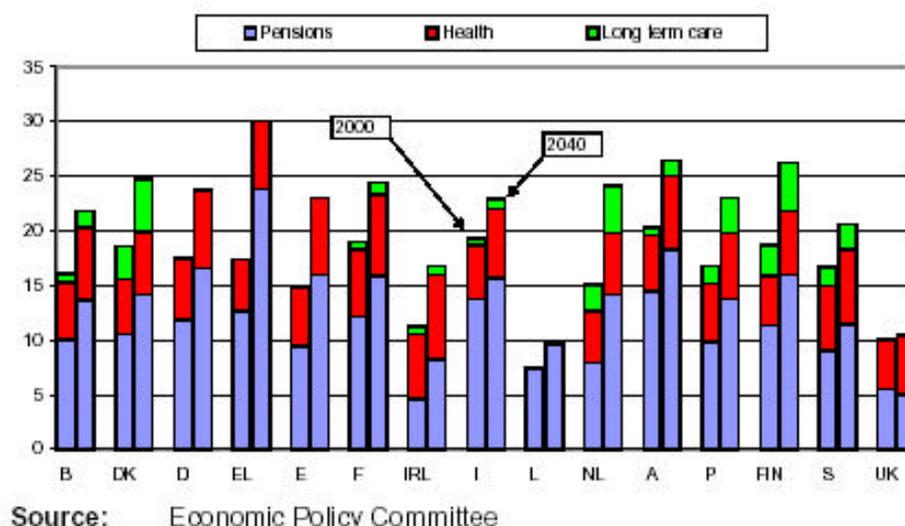
1.1.2 Des risques pour la croissance et le financement des politiques sociales

La diminution de la population active constitue un risque potentiel pour la croissance économique de l'Union. En effet, le niveau de croissance d'une économie dépend à long terme, et à productivité constante, du niveau d'emploi global. Les estimations réalisées par la Commission font ainsi apparaître que, toutes choses égales par ailleurs, le vieillissement prévu de la population européenne aurait pour conséquence une diminution du taux de croissance potentiel de l'économie, qui chuterait de 2,25 % aujourd'hui à 1,25 % en 2040. A l'inverse, le maintien du niveau de croissance potentielle actuel nécessiterait plus qu'un doublement du taux de croissance de la productivité pour compenser le déclin du volume d'emploi.

Au delà de cette menace sur le niveau de croissance potentielle, le vieillissement de la population est un élément de fragilisation du financement de la protection sociale qui caractérise le « modèle social européen ». En effet, l'augmentation du taux de dépendance démographique devrait avoir pour conséquences simultanées d'augmenter le niveau des dépenses liées à l'âge (retraites, santé et dépendance) tout en restreignant les recettes assises sur la population active.

Le Comité de politique économique de l'Union européenne a ainsi procédé en 2001 à des simulations de l'évolution des dépenses liées à l'âge dans l'Union au cours des quarante prochaines années. La part de ces dépenses dans le PIB pourrait augmenter, à quelques exceptions près, de 3 à 5 points selon les pays.

Figure 2 : Projections de dépenses liées à l'âge en 2000 et 2040, en % du PIB (retraites, santé et dépendance)



Source : Comité de politique économique de l'UE

Plusieurs solutions sont envisageables pour pallier les effets du vieillissement sur la croissance : augmenter le volume d'emploi global (par une hausse des taux d'emploi, par une hausse du nombre d'heures travaillées par personne employée, ou par le recours à l'immigration) ou augmenter la productivité (par l'amélioration des qualifications et l'investissement dans l'innovation). L'Union a, depuis le sommet de Lisbonne en 2000, mis l'accent, aux côtés de l'augmentation des taux d'emploi des femmes et des immigrés, sur la nécessité d'un objectif de « vieillissement actif », qui privilégie la voie de l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et la prolongation de la durée d'activité.

1.2 La stratégie européenne en faveur de l'emploi des salariés âgés constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux et aux pratiques antérieures

La sécurisation de la fin de vie, tant sur le plan sanitaire que financier, constitue l'un des progrès sociaux les plus considérables acquis au vingtième siècle par les travailleurs des pays développés : chacun peut désormais espérer disposer d'un droit au repos indemnisé en fin de vie, et la vieillesse n'est plus synonyme de pauvreté ou d'incapacité au travail. Le choix du « vieillissement actif », aujourd'hui affiché par l'Union européenne afin de faire face à l'allongement de l'espérance de vie, apparaît donc comme une remise en cause profonde de la tendance séculaire à la réduction de la durée d'activité.

1.2.1 Une prise de conscience tardive de la nécessité d'un « vieillissement actif » qui contraste avec les politiques de réduction de la durée d'activité jusqu'à une date récente

1.2.1.1 Une tendance historique à la réduction de l'âge de cessation d'activité

➤ Le développement des systèmes de retraite et la sécurisation de la fin de vie

C'est avec l'expansion de la société industrielle que se sont progressivement développés des systèmes de retraite permettant aux travailleurs (salariés dans un premier temps) de bénéficier à la fin de leur vie d'une période de repos indemnisé (« l'inactivité pensionnée »²), sous des conditions d'âge et de durée d'activité. La reconnaissance d'un droit à un revenu de remplacement pour le vieux travailleur a ainsi constitué un progrès social majeur, faisant de la période de la « retraite » un troisième « temps » de la vie, après ceux de l'éducation et du travail. Le temps de la vieillesse, auparavant déterminé par la perte de la capacité de travail et le risque de pauvreté associé, est devenu un temps socialement institutionnalisé, avec une valorisation du jeune retraité bien supérieure à celle du vieux travailleur.

Ce développement des systèmes de retraite a ainsi abouti, au terme d'une évolution très lente, à faire de l'âge de 65 ans le seuil « normal » de passage à l'inactivité : ainsi en Allemagne, où le système de retraite a vu le jour très tôt, l'activité après 65 ans devient minoritaire dès 1925. Ce seuil sera atteint par la majorité des pays développés au cours des années 1950. De nombreux pays ont même choisi d'abaisser l'âge légal de départ à la retraite pour les femmes, la France faisant figure d'exception depuis 1981 avec un âge légal fixé pour tous à 60 ans.

Le développement des systèmes de retraites, publics ou professionnels, a donc progressivement permis à tous de profiter d'une période d'inactivité en fin de vie tout en maintenant des niveaux de vie proches de celui des actifs.

Cette normalisation de la retraite après 65 ans s'est toutefois doublée depuis une trentaine d'années dans la majorité des pays de l'Union européenne d'un développement des cessations précoces d'activité.

➤ L'émergence de politiques de cessation anticipée d'activité face à la crise

Depuis le début des années 1970, l'ensemble des pays de l'OCDE est marqué par une tendance commune à la baisse de l'activité et de l'emploi chez les hommes après 55 ans. Ce mouvement se retrouve, à des degrés divers, dans tous les pays, à l'exception du Japon : la participation des hommes au marché du travail a décliné de façon régulière et de manière analogue dans les 15 États membres de l'Union européenne, mais également aux États-Unis ou au Canada.

² L'expression se trouve dans l'ouvrage d'A. M. Guillemard, *La vieillesse et l'Etat*, 1980. Cf également, pour l'analyse de la construction sociale des temps de la vie et les relations entre âge, emploi et protection sociale, les nombreux travaux de cet auteur, en particulier *L'âge de l'emploi*, 2003.

Tableau 2 : Taux d'activité et d'emploi des hommes âgés³ de 55 à 64 ans, 1970 – 2000
(en % de la population masculine âgée de 55 à 64 ans)

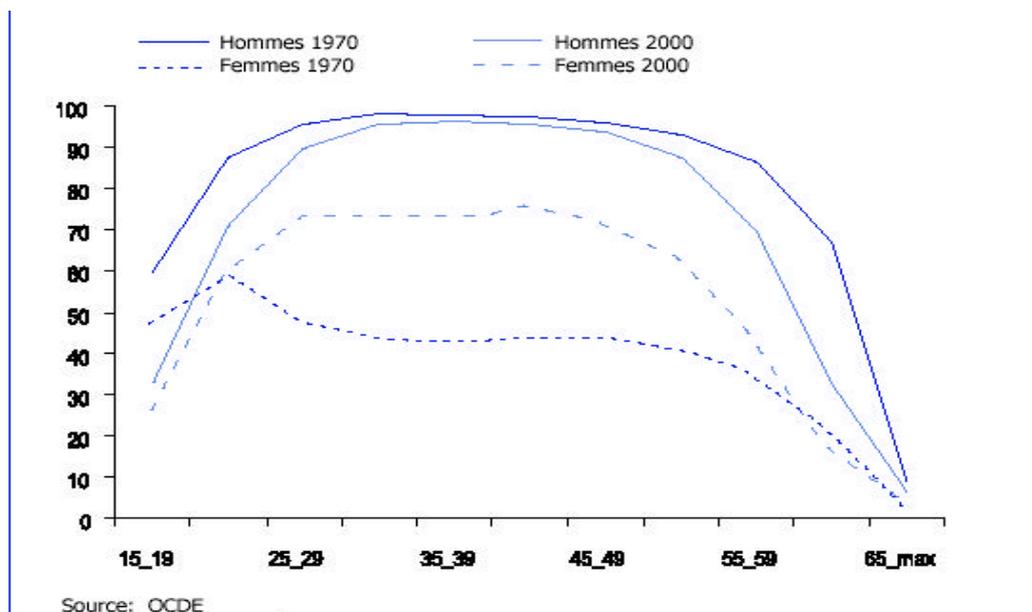
	1970		1980		1990		2000		Evolution (%)	
	Taux d'activité	Taux d'emploi								
Canada	84	79	75	71	64	60	61	58	- 23	- 21
Finlande	74	73	57	55	47	46	48	44	- 26	- 29
France	75	74	69	65	46	43	42	38	- 33	- 36
Allemagne	80	79	67	64	61	52	55	48	- 25	- 31
Italie	48	48	40	39	36	35	31	30	- 17	- 18
Japon	87	85	85	82	83	80	84	78	- 3	- 7
Pays Bas	81	79	63	61	46	46	51	50	- 30	- 29
Espagne	84	83	76	71	62	57	60	55	- 24	- 28
Suède	85	84	79	77	75	74	73	68	- 12	- 16
Royaume-Uni	88	83	84		68	62	63	60	- 25	- 23
Etats Unis	83	81	72	70	68	65	67	66	- 16	- 15
Moyenne	79	77	69	67	66	63	62	59	- 17	- 18

Source : *Labor Force Statistics* (OCDE).

Comme l'illustre le graphique suivant, ce phénomène est particulièrement masculin, et relève bien d'un phénomène lié à l'âge. Il apparaît en effet que la participation féminine au marché du travail connaît deux tendances contraires : une augmentation générale de la participation à tous les âges, qui a pour conséquence d'accroître le taux d'activité féminin, mais qui est contrebalancée aux âges élevés par une tendance à la diminution de l'activité. Au total toutefois, l'activité féminine après 55 ans s'est maintenue depuis 1970. À la différence des femmes en revanche, le taux d'activité masculin après 55 ans connaît une forte baisse depuis 1970, alors que le taux d'activité entre 15 et 54 ans n'est que légèrement affecté. On a donc assisté depuis trente ans à une réduction du nombre d'hommes âgés de 55 à 64 ans sur le marché du travail (- 0,8 % par an), alors que la population dans cette tranche d'âge augmentait rapidement (+ 0,6 % par an). Au final, le taux européen d'activité des travailleurs âgés de sexe masculin a chuté de 77 % en 1970 à 52 % en 2000. Les baisses les plus importantes de la participation des travailleurs âgés de sexe masculin ont été constatées en France, en Belgique et en Allemagne.

³ Taux d'activité = Population active/population en âge de travailler ; taux d'emploi = population en emploi / population en âge de travailler. En comparaison internationale, le taux d'emploi est un meilleur indicateur.

**Figure 3 : Taux d'activité par sexe et par âge dans l'UE en 1970 et en 2000
(en % de la population)**



Source : Eurostat

Cette forte diminution de l'activité après 55 ans trouve son origine dans le développement de dispositifs de retrait précoce du marché du travail, qui ont pris des formes différentes et ont connu une ampleur variable selon les pays, mais répondent à une logique et à un mouvement similaires.

C'est en effet dans le courant des années 1970 que les pays européens, confrontés à une crise économique durable et à la montée progressive du chômage de masse, ont fait le choix de faciliter le retrait précoce des travailleurs les plus âgés du marché du travail. Ce choix répondait à plusieurs préoccupations :

- « faciliter » les restructurations en permettant un retrait socialement et financièrement acceptable des travailleurs des industries traditionnelles ;
- offrir une cessation d'activité aux salariés ayant connu des conditions de travail difficiles tout en les préservant des risques de pauvreté et d'exclusion dans l'attente de l'accès à leur pension de retraite ;
- libérer des places sur le marché du travail pour les générations les plus jeunes, plus nombreuses et éprouvant des difficultés d'insertion dans l'emploi.

Ce compromis social, qui a satisfait à la fois les salariés, leurs représentants et les employeurs, est apparue comme une réponse socialement et économiquement cohérente face à une crise d'une grande ampleur : son traitement s'inscrivait dans le prolongement du développement d'un modèle social protecteur. Dans certains pays, les pouvoirs publics ont porté institutionnellement et financièrement les dispositifs de cessation

anticipée d'activité : dans ce cas, il est possible de parler de véritables politiques de retrait précoce du marché du travail. Il en a été ainsi en premier lieu en France, mais également en Belgique ou en Allemagne. Dans d'autres pays en revanche, l'intervention de l'Etat est restée très limitée, et ce sont les acteurs eux mêmes (par l'intermédiaire des partenaires sociaux nationaux ou au niveau de chaque branche ou entreprise) qui ont construit, en s'appuyant sur les dispositifs existants (régimes de retraite complémentaire, prestations d'invalidité ou de chômage la plupart du temps), des pratiques de retrait précoce (ainsi de la Suède ou du Royaume-Uni).

Quelle que soit la forme qu'ait pris sa construction, ce choix constituait dans tous les cas une réponse à une crise sévère de l'emploi, et les pays qui ont réussi à en sortir sont également ceux qui ont connu une amélioration très sensible de la situation du marché du travail.

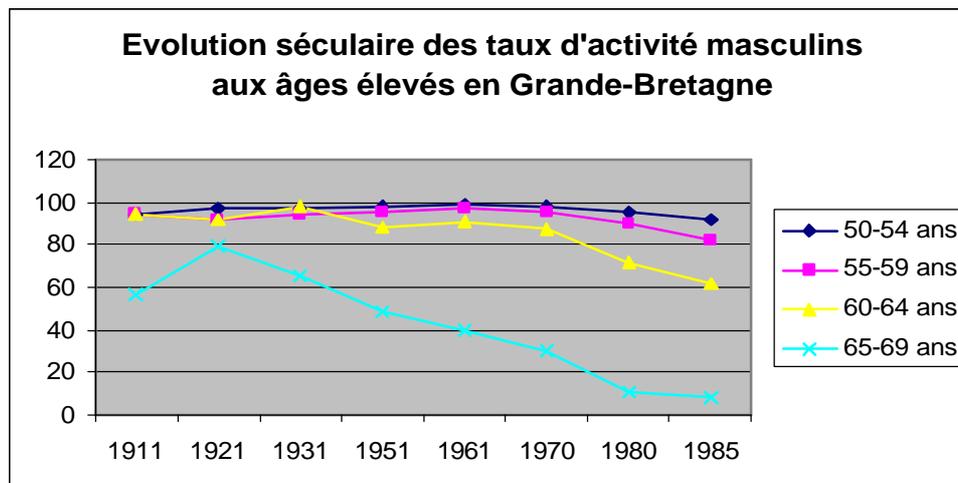
➤ Une tendance séculaire à la réduction de la durée d'activité

Conjuguées avec l'augmentation de l'espérance de vie, ces évolutions ont permis de réduire considérablement la part d'une vie consacrée au travail : selon l'OCDE (étude de 1998), en 1960, un homme de 68 ans vivant dans un de ses pays membres avait consacré 50 années de sa vie au travail, alors qu'en 1995, un homme de 76 ans n'avait travaillé que 38 ans.

Parallèlement à la baisse de la durée du travail quotidien, au cours du XIXème siècle, puis à la diminution de la durée du travail hebdomadaire au XXème siècle, c'est donc aussi la durée de la vie active qui a progressivement diminué. Depuis près d'un siècle, la plupart des pays européens ont connu une diminution des taux d'activité de la population active masculine aux âges élevés. Cette baisse séculaire, entamée dès la fin du XIXème siècle, a été accélérée par l'avènement des régimes de retraite entre 1930 et 1950, comme en témoignent l'évolution des taux d'activité masculins aux âges élevés, tant en Grande-Bretagne qu'en Allemagne ou en France (cf. figures).

Figure 4a : Evolution séculaire des taux d'activité masculins aux âges élevés en Grande-Bretagne, France, Allemagne

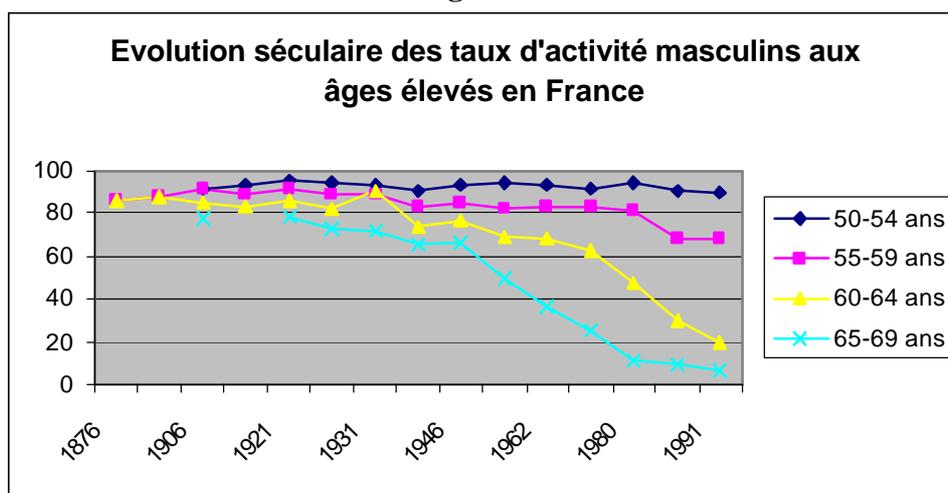
4a



Source : données Guillemard 2003

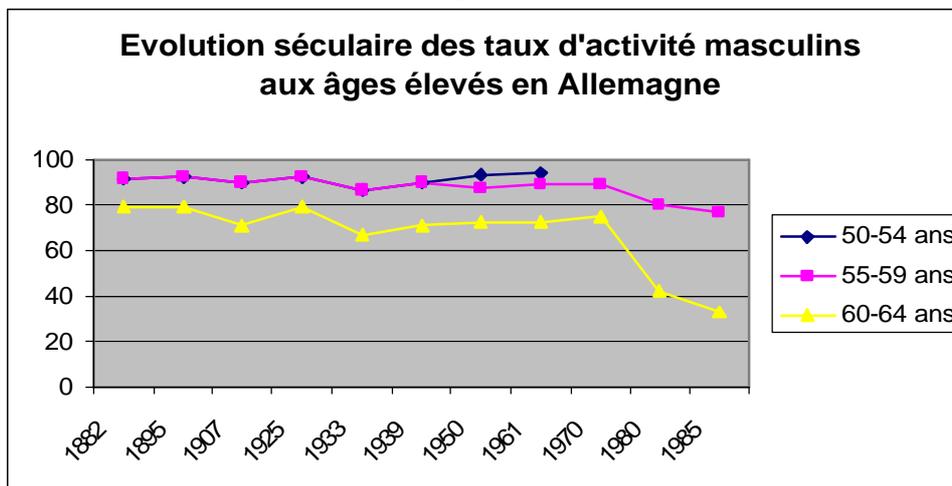
Dans le cas de l'activité féminine, c'est plutôt à un allongement de la durée de la vie active qu'on a assisté sur la période. Mais tout en s'élevant, la durée de la vie active féminine a généralement rejoint celle des hommes, elle-même en diminution. Ainsi, comme le rappelle l'Insee pour la France « l'espérance apparente de vie professionnelle⁴ pour les hommes a diminué depuis cent ans (56 ans en 1896 ; 36,5 ans aujourd'hui) mais augmenté pour les femmes (29 ans en 1896 ; 23,5 ans en 1968 ; 30 ans aujourd'hui). Ce double mouvement, qui aboutit à un rapprochement entre hommes et femmes, se retrouve dans les autres pays développés, mais avec une ampleur différente selon les cas » (Insee Premières synthèses, « la réduction d'une vie de travail, une question de génération ? », 98.12 n° 50).

Figure 4b



Source : données Guillemard 2003

Figure 4c



Source : données Guillemard 2003

⁴ Définie par l'Insee comme « la somme des taux d'activité par âge du moment » considéré, le terme apparent renvoyant au fait qu'il n'est pas tenu compte des évolutions de la mortalité entre les différents moments considérés.

1.2.1.2 *Une prise de conscience récente de la nécessité d'un « vieillissement actif »*

Parallèlement à la nécessité de faire face à la crise par des mesures sociales de court et de moyen terme, la perception des enjeux liés aux changements démographiques à venir est passée au second plan des préoccupations. La prise de conscience de la nécessité d'inverser la tendance à la sortie précoce de l'activité et de favoriser un « vieillissement actif » a été très tardive, et peine encore à modifier en profondeur les pratiques des salariés et des employeurs.

Face aux compromis intergénérationnels mis en place dans chaque pays, ce sont bien souvent les institutions internationales qui ont mis l'accent sur les risques entraînés par la généralisation du retrait précoce et sur la nécessité d'une vision de long terme des évolutions démographiques. Si certains pays (au premier rang desquels les Etats-Unis et le Japon) ont très tôt pris conscience des enjeux liés au vieillissement de la population, ce n'est que dans le courant des années 1980 que la recherche sur ce thème se développe, et il faut attendre les années 1990 pour le voir apparaître sur l'agenda des politiques publiques.

L'organisation pour la coopération et le développement économique en Europe (OCDE) a dès le début des années 1990 développé le thème de « société vieillissante », en mettant l'accent sur les conséquences de ce phénomène sur l'équilibre des finances publiques, et tout particulièrement sur la capacité de financement des systèmes de retraite. Dans la majorité des pays européens, c'est également ce thème qui prédomine dans la décennie 1990, qui marque l'engagement de processus de réforme des systèmes de retraite dans la quasi-totalité des Etats membres de l'UE. Il faut toutefois attendre la fin de la décennie pour que la globalité de la question du vieillissement soit prise en compte, et particulièrement l'importance de la question de l'emploi. La notion de « vieillissement actif », si elle apparaît dès 1992 dans l'*Employment outlook* de l'OCDE, ne fera l'objet de recommandations spécifiques qu'à partir de 1997. De même, l'Union européenne ne s'est préoccupée de la question qu'à partir de 1999 (cf. *infra*).

1.2.2 *Le choix du vieillissement actif dans la SEE constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux antérieurs*

1.2.2.1 *Un élément devenu progressivement central dans la SEE :*

Lors de son lancement en 1997, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) était centrée sur l'objectif de réduction du chômage, mais ne faisait pas du vieillissement actif une priorité de la politique de l'emploi. En effet, si le pilier « employabilité » mentionnait la nécessité de politiques actives de l'emploi et le pilier « adaptabilité » insistait sur le rôle de la formation professionnelle continue, aucun accent particulier n'était mis sur les enjeux liés aux évolutions démographiques. La perception de l'enjeu du vieillissement a été relativement tardive⁵, et ce n'est qu'après la réévaluation de la SEE à l'occasion du sommet de Lisbonne en mars 2000 que la question des travailleurs

⁵ Ce n'est qu'en 1999 que la Commission publie un premier rapport sur « le marché du travail européen à la lumière des évolutions démographiques ».

âgés est devenue un élément de l'agenda politique européen. La redéfinition des lignes directrices de l'emploi en mars 2000 a donné lieu à une recommandation spécifique concernant le « vieillissement actif », faisant des travailleurs âgés un groupe à risque nécessitant une attention - voire des mesures - particulière.

Si le conseil européen de Lisbonne marque pour la première fois l'inscription d'objectifs chiffrés en matière d'emploi, en fixant comme but général des mesures décidées l'augmentation d'ici 2010 du taux d'emploi global de l'UE à 70 % et du taux d'emploi des femmes à plus de 60 %, il faudra toutefois attendre mars 2001 et le conseil européen de Stockholm pour qu'un objectif spécifique soit énoncé : l'Union convient alors « de se fixer pour l'horizon 2010 l'objectif de porter à 50 % le taux d'emploi moyen dans l'UE pour la catégorie d'âge, hommes et femmes confondus, de 55 à 64 ans » ; cet objectif s'est doublé l'année suivante à Barcelone d'un objectif complémentaire : « chercher d'ici 2010 à augmenter progressivement d'environ cinq ans l'âge moyen effectif auquel cesse, dans l'Union européenne, l'activité professionnelle ».

La fixation de ces objectifs spécifiques et l'intégration du vieillissement actif comme élément explicite de la stratégie européenne pour l'emploi sont le signe de l'enjeu politique central que revêt désormais la question de l'emploi des seniors. Ces deux objectifs se mesurent au moyen de deux indicateurs structurels : le « taux d'emploi des travailleurs âgés » et, depuis peu, « l'âge moyen de sortie du marché du travail ». Le suivi annuel des objectifs de Stockholm et de Barcelone au moyen de ces indicateurs structurels permet à la Commission de vérifier si les États membres « intensifient » les efforts destinés à offrir aux travailleurs âgés davantage de possibilités de rester sur le marché du travail, conformément à la demande du Conseil. Cette question fait désormais l'objet de recommandations régulières de la Commission et du Conseil européen, notamment lors de leur rapport annuel conjoint sur l'emploi. Une récente communication de la Commission⁶ met l'accent sur la nécessité de « mesures radicales » pour atteindre les objectifs fixés pour 2010, et souligne l'intérêt de la concertation avec les partenaires sociaux.

Au delà de l'implication très variable sur ce thème des partenaires sociaux nationaux au sein des quinze États-membres, la question de l'emploi des salariés âgés prend progressivement sa place dans le dialogue social au niveau européen : elle devrait être évoquée en 2004 pour la première fois lors du sommet social tripartite de printemps. Elle fait en outre partie des thèmes du programme de travail commun des partenaires sociaux européens pour l'année 2004, et pourrait donner lieu à l'ouverture de négociations en 2005.

1.2.2.2 Un choix qui ne va pas de soi et constitue une rupture par rapport aux modèles sociaux antérieurs

Justifié tant par des considérations tenant à la soutenabilité des régimes de retraite qu'au souci de permettre à chaque salarié âgé de pouvoir réellement choisir de poursuivre une activité selon ses aspirations individuelles, l'objectif d'élever le taux d'emploi des plus âgés ne va pourtant pas de soi.

⁶ Communication du 03/03/2004 : « Accroître l'emploi des travailleurs âgés et différer la sortie du marché du travail ».

Il prend tout d'abord à contre-pied la tendance historique de long terme de diminution globale de la durée de la vie active – malgré des différences importantes selon le sexe (cf *supra*).

L'objectif d'élever le taux d'emploi des 55-64 ans est en outre en partie contradictoire avec des revendications anciennes de tout ou partie des syndicats de certains pays européens (Belgique, Royaume-Uni, Allemagne, France...), qui au nom du « droit » au repos sont favorables à une retraite à 60 ans – la plupart des pays ont un âge légal de départ à taux plein ou obligatoire de 65 ans -, comme au Royaume-Uni, en Allemagne ou en France, ou bien encore défendent les possibilités de départ anticipé à travers des pré-pensions, comme en Belgique.

Il va enfin à l'encontre de ce qui est devenu une véritable « culture » de la cessation anticipée d'activité, qui, dans un large consensus entre les acteurs publics et privés, a donné naissance à un ensemble de pratiques, de discours et de mesures concrètes favorisant le départ des plus âgés. Cette culture de la cessation anticipée, qui fait son apparition dans la plupart des pays européens dans la décennie 1960 - 1970, a désormais modelé la perception et le comportement, mais aussi les attentes d'une partie importante des salariés issus de générations successives. Elle se traduit par des pratiques de la part des employeurs, qui constituent désormais un modèle éprouvé de gestion des ressources humaines. Par-delà les mesures d'âge qui en sont issues, c'est avec les attentes et les habitudes des acteurs que l'objectif d'élévation du taux d'emploi des plus âgés constitue une rupture fondamentale.

1.3 Un objectif indifférencié malgré des écarts notables dans les situations de départ

1.3.1 Un objectif moyen pour l'UE, qui ne prend pas en compte la situation initiale de chaque pays

L'objectif fixé à Stockholm en mars 2001, tout comme celui fixé à Barcelone l'année suivante, sont des objectifs que l'Union s'est fixée à elle-même, et ne constituent pas des objectifs à remplir par chacun des Etats membres, à l'inverse par exemple des objectifs fixés par le pacte de stabilité et de croissance aux membres de l'Union économique et monétaire. Cette définition d'un objectif moyen pour l'Union s'explique par l'absence de compétence spécifique de l'Union dans le domaine de l'emploi, puisque ce dernier reste de la compétence de chacun des Etats membres, l'Union n'ayant qu'une capacité d'impulsion et de coordination dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi. De même, dans le domaine des systèmes de retraite, c'est la méthode de coordination ouverte qui s'applique. Les objectifs fixés à Stockholm et Barcelone n'ont donc aucun caractère contraignant, et ne peuvent s'entendre au niveau de chaque Etat.

Au-delà des risques « théoriques » qui conduiraient certains pays à se décharger sur d'autres de l'impératif d'atteindre les objectifs moyens européens, la fixation d'un objectif moyen unique pour l'ensemble de l'Union présente un second type d'inconvénient : elle ne prend pas en compte la situation historique initiale ni certaines caractéristiques structurelles parfois extérieures au marché du travail des pays, alors que

celles-ci peuvent jouer un rôle non négligeable sur le niveau du taux d'emploi des 55 - 64 ans. Il en est ainsi de l'espérance de vie (les écarts d'espérance de vie à 60 ans entre pays de l'Union atteignent 2,5 ans pour les hommes et près de 5 ans pour les femmes) et de l'âge moyen d'entrée dans la vie active (l'écart maximal entre pays est proche de 6 ans pour la génération née entre 1938 et 1947). Les écarts « historiques » en terme de niveau d'éducation ou d'activité féminine à tous âges ne sont pas non plus prises en compte, alors qu'elles constituent des facteurs déterminants du taux d'emploi. Enfin, les différences dans la composition sectorielle de l'emploi, pas plus que la situation conjoncturelle du marché du travail dans son ensemble ne sont considérées.

Si ces difficultés ne réduisent pas l'intérêt d'un objectif unique européen, qui permet une mobilisation claire autour d'un indicateur simple, elles conduisent cependant à approcher de façon relative les performances des différents pays.

1.3.2 Des situations et des trajectoires d'emploi des seniors très différenciées

Dès 1997, date de lancement de la stratégie européenne pour l'emploi, des écarts très importants existaient entre les quinze en matière de taux d'emploi des seniors (55 - 64 ans). Cinq ans plus tard, et après la fixation d'un objectif spécifique relatif à cet indicateur, on peut constater une progression d'ensemble (le taux d'emploi moyen des seniors dans l'UE est passé de 36,4 % à 40,1 %).

Tableau 3 : Taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans (hommes et femmes) dans l'UE en 1997 et 2002

(en %, pays classés par niveau de taux d'emploi décroissant)

	1997		2002
Suède	62,6	Suède	68
Danemark	51,7	Danemark	57,9
Objectif de Stockholm	50 %	Royaume-Uni	53,5
Royaume-Uni	48,3	Portugal	50,9
Portugal	48,2	Objectif de Stockholm	50 %
Grèce	41	Irlande	48,1
Irlande	40,4	Finlande	47,8
Allemagne	38,1	Pays Bas	42,3
UE15	36,4	UE15	40,1
Finlande	35,6	Grèce	39,7
Espagne	34,1	Espagne	39,7
Pays Bas	32	Allemagne	38,4
France	29	France	34,8
Autriche	28,3	Autriche	30
Italie	27,9	Italie	28,9
Luxembourg	23,9	Luxembourg	28,3
Belgique	22,1	Belgique	26,6

Source : Eurostat, ELFS.

L'analyse fait toutefois ressortir trois éléments importants :

- l'Union européenne est encore bien loin de l'objectif de 50 % fixé à Stockholm. Il faudrait une progression annuelle de 1,25 points du taux d'emploi pendant huit ans pour réaliser cet objectif, soit près du double de la progression effective depuis 1997, qui s'est pourtant effectuée dans un contexte de croissance de l'emploi global ;
- tous les pays, à l'exception de la Grèce, se sont rapprochés de l'objectif : ils ne sont toutefois que quatre à l'atteindre en 2002, soit deux de plus qu'en 1997 ;
- les disparités entre pays se maintiennent et ont même tendance à s'aggraver : l'écart absolu entre pays (entre le taux d'emploi le plus élevé et le plus faible) est passé de 40,5 points en 1997 à 41,4 en 2002.

L'analyse des performances des pays de l'Union par rapport à l'objectif fixé à Stockholm permet de distinguer trois grands groupes de pays, selon le niveau du taux d'emploi et son évolution depuis 1997 :

- les pays qui ont atteint l'objectif de Stockholm : on y trouve la Suède, le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni. Le Danemark se distingue par une progression plus vive du taux d'emploi des travailleurs âgés sur la période ;
- les pays qui se situent sous le niveau de l'objectif de Stockholm, mais au dessus de la moyenne européenne, et ont connu une forte augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés : ce sont la Finlande, les Pays Bas et l'Irlande ;
- enfin, parmi les pays qui demeurent sous la moyenne européenne, on peut distinguer trois sous-groupes : ceux qui ont connu une progression supérieure à la moyenne du taux d'emploi des 55 - 64 ans (principalement la France et l'Espagne), ceux qui ne connaissent pas de progression notable (Italie, Autriche) et ceux qui connaissent une stagnation (Allemagne) voire même un recul (Grèce) de leur performance ; le cas de la Belgique et du Luxembourg apparaît assez atypique : si ces pays restent en dernière position pour leur performance absolue, ils ont connu une progression supérieure à la moyenne depuis cinq ans.

**Tableau 4 : Evolution du taux d'emploi des travailleurs âgés entre 1997 et 2002
(en %)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997-2002
Finlande	35,6	36,2	39	41,6	45,7	47,8	12,2
Pays Bas	32	33,9	36,4	38,2	39,6	42,3	10,3
Irlande	40,4	41,7	43,7	45,3	46,8	48,1	7,7
Danemark	51,7	52	54,5	55,7	58	57,9	6,2
France	29	28,3	28,8	29,9	31,9	34,8	5,8
Espagne	34,1	35,1	35	37	39,2	39,7	5,6
Suède	62,6	63	63,9	64,9	66,7	68	5,4
Royaume-Uni	48,3	49	49,6	50,8	52,3	53,5	5,2
Belgique	22,1	22,9	24,6	26,3	25,1	26,6	4,5
Luxembourg	23,9	25,1	26,4	26,7	25,6	28,3	4,4
UE 15	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,1	3,7
Portugal	48,2	50	50,3	50,7	50,1	50,9	2,7
Autriche	28,3	28,4	29,7	28,8	28,9	30	1,7
Italie	27,9	27,7	27,6	27,7	28	28,9	1
Allemagne	38,1	37,7	37,8	37,6	37,9	38,4	0,3
Grèce	41	39	39,1	38,6	38	39,7	- 1,3

Source : Eurostat, ELFS.

DEUXIEME PARTIE – LES POLITIQUES PUBLIQUES EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SALARIES AGES UTILISENT EN EUROPE DES OUTILS IDENTIQUES ET DIVERSIFIES

Les mesures, observées en facteur commun dans l'ensemble des pays européens afin d'atteindre les objectifs en matière d'emploi des travailleurs âgés fixés par les conseils de Stockholm et de Barcelone, peuvent être regroupées sous 4 rubriques :

- les actions défensives de maintien dans l'emploi par le biais essentiellement des règles en matière de retraite ;
- les mesures « actives » en faveur de la préservation des capacités des travailleurs âgés dans l'entreprise ;
- les mesures organisées autour du retour à l'emploi des chômeurs âgés ;
- les actions sur les représentations collectives.

Au total, la « boîte à outils » relative à l'emploi des travailleurs âgés est particulièrement riche parce que ce thème transversal touche à de nombreuses problématiques qui, fréquemment, ne sont pas spécifiques.

La mobilisation de tel ou tel instrument ne dit pourtant rien sur l'efficacité de l'action publique qui est d'ailleurs souvent trop récente pour être évaluée. Les « creux » des politiques autant que les « pleins » expliquent les performances des Etats dans le domaine de l'emploi des travailleurs âgés. Certains pays peuvent faire coexister des mesures contradictoires, d'autres obtenir des résultats probants sans politique particulière, mais sur la base d'un contexte général favorable. Enfin, les outils doivent être resitués dans des environnements culturels différents qui leur donnent un sens relatif.

Finalement, la cohérence des systèmes - et leur intelligibilité - prévaut dans ce domaine sur le choix et l'importance des instruments. Le travail comparatif qui suit montre que ce sont ces qualités qui donnent aux mesures observées le caractère d'une véritable politique.

2.1 Les réformes des retraites constituent le levier essentiel des politiques de maintien dans l'emploi des travailleurs âgés

Les politiques d'emploi des travailleurs âgés mises en œuvre dans l'Union européenne utilisent majoritairement le levier offert par la réforme des retraites afin de retarder les sorties anticipées du marché du travail : ce sont avant tout des politiques « défensives » de maintien dans l'emploi.

2.1.1 Les modifications des règles d'accès aux retraites légales et complémentaires

La modification des paramètres ou des paradigmes des régimes de retraites légales ou complémentaires, a été dans la plupart des pays européens adoptée pour équilibrer à long terme les système de retraite. Ces politiques publiques ont été dans le même temps le premier signe fort des politique relatives à l'emploi des travailleurs âgés. Ces actions

ont visé à maintenir dans l'activité les travailleurs jusqu'à l'âge de la retraite légale, en pénalisant financièrement les sorties précoces du marché du travail par le biais des retraites anticipées.

Les réformes ont emprunté des voies diverses, des plus classiques (modification des paramètres des régimes publics) aux plus radicales (modification des paradigmes).

➤ Le report de l'âge des retraites légales et complémentaires

De nombreux pays européens ont cherché à reporter l'âge de départ en retraite, soit par relèvement de l'âge légal d'obtention d'une pension pleine, soit par allongement de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention de celle-ci. Les réformes ont également visé, lorsqu'il existait une différence, à aligner l'âge légal de retraite des femmes sur celui des hommes (en Belgique, alignement à 65 ans à partir de 2009 ; au Royaume-Uni, à partir de 2020). Les pouvoirs publics se sont également intéressés à l'âge de départ dans les régimes complémentaires. Une loi de 2001 a ainsi interdit en Suède aux conventions collectives d'instaurer une obligation de retraite à 65 ans et permet aux salariés de rester en activité jusqu'à 67 ans. La Finlande a fait de même : le gouvernement a ratifié en 2002 un accord entre les partenaires sociaux, applicable en 2005, qui repousse de 2 à 3 ans le droit au bénéfice des retraites complémentaires et améliore les prestations pour les salariés qui poursuivent une activité au-delà de l'âge de 62 ans et ce jusqu'à 68 ans. En Belgique, une loi de mars 2003 n'autorise plus le rachat des réserves acquises au titre des retraites complémentaires ou la liquidation de la retraite complémentaire avant 60 ans.

➤ Le durcissement de l'ouverture du droit à la retraite précoce

Ce sont surtout les règles d'accès à la retraite précoce qui ont fait l'objet des attentions des gouvernements. En effet dans la plupart des régimes par répartition, la retraite peut être prise avant l'âge légal sous des conditions particulières (de chômage ou d'invalidité notamment), ouvrant ainsi la voie de l'inactivité bien avant 65 ans. Si ces pensions anticipées voient en général leur montant réduit par rapport à la retraite pleine, cette minoration apparaît généralement peu incitative au maintien dans le travail.

Tout en modifiant, dans le sens d'un élargissement, les âges minima et maxima de cotisations à la retraite, la Finlande a élevé en 1994 l'âge d'accès à la retraite anticipée, aux pensions de chômage, destinées aux chômeurs de longue durée, et aux « pensions individualisées de retraite », ouvertes à partir de 55 ans aux personnes dont la capacité de travailler est réduite mais qui bénéficient d'une appréciation moins stricte que pour l'incapacité « ordinaire ». Sur la base d'un accord conclu entre les partenaires sociaux en 2001 et qui entrera progressivement en vigueur en 2005, elle fermera la voie des dispositifs de ces deux types de pensions.

Le Danemark a durci en 1999 les voies d'accès à la retraite anticipée (« Efterlon ») pour les chômeurs âgés de plus de 60 ans (la retraite est à 65 ans), en augmentant de 25 à 30 ans la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture du droit et en introduisant une cotisation supplémentaire.

Dans un même esprit, les réformes intervenues progressivement en Allemagne, de 1992 à 2001, auront pour effet de diminuer le niveau moyen des pensions du régime public -

cet effet étant toutefois atténué par la récente introduction d'un volet par capitalisation. L'âge légal de retraite est de 65 ans, mais de nombreuses retraites spéciales permettent un départ dès 60 ans. Toutefois, les réformes depuis 1992 ont introduit une décote dans le versement de la plupart des retraites « spéciales » lorsque ces dernières sont liquidées entre 60 et 65 ans, l'âge minimal de départ étant même passé de 60 à 63 ans pour les retraites suite à chômage de longue durée. L'Espagne, en 2002, a augmenté les durées de cotisations (de 15 à 30 ans) nécessaires à l'ouverture d'une retraite anticipée et élevé de 60 à 61 ans l'âge minimum d'accès pour les travailleurs affiliés à partir de 1967.

Bonus de retraite pour un départ retardé et malus pour les pensions précoces constituent d'autres leviers. La Finlande, en 1994 puis en 2001, a accru les « bonus » des pensions obtenues après 60 ans puis 63 ans. Le Royaume-Uni prévoit de faire de même, en majorant la pension d'Etat de 10 % par année travaillée après 65 ans, et ce sans limitation de durée. L'Autriche en 2000, comme la Finlande en 1996, a renchéri le coût du départ anticipé à la retraite avant 65 ans par une augmentation des « décotes ».

➤ Les changements de paradigmes

Les réformes les plus radicales ont été entreprises par la Suède en 1999 ou l'Italie en 1995 et ont remplacé des systèmes à prestations définies par des systèmes à cotisations définies. L'incitation à poursuivre l'activité est dans ce cas mécanique, le montant de la pension étant strictement fonction des années travaillées et des revenus cotisés. En outre, les formules de calcul des retraites lient presque mécaniquement l'allongement de l'activité professionnelle avec celle de l'espérance de vie. L'âge de la retraite n'a plus de signification réelle car chacun peut choisir de continuer à accumuler des points au delà de 65 ans. La perception de la pension est en outre cumulable avec une activité professionnelle.

Dans le même esprit, la réforme sur les préretraites volontaires intervenue aux Pays-Bas en 1995 et déployée sur 20 ans substitue une logique assurantielle à une logique de solidarité. Fondée sur la capitalisation, mise en œuvre au travers des conventions collectives, elle favorise par le biais de l'ajustement actuariel le maintien dans l'emploi jusqu'à 65 ans.

2.1.2 Le développement des dispositifs de retraite flexible ou progressive

Parallèlement au resserrement des conditions d'accès à la retraite, de nombreux pays ont renforcé ou développé des mesures qui permettent de cumuler retraite et activité, sous diverses dénominations : retraite à temps partiel, flexible ou progressive. Elles répondent aux souhaits exprimés par les salariés lorsqu'ils sont interrogés sur les conditions d'accès à la retraite en cas d'allongement de la durée d'activité et s'offrent comme une alternative à la retraite anticipée.

En 2000, le Danemark a aménagé son système de retraite afin de favoriser le cumul entre pension et activité professionnelle. Des dispositifs de retraite flexible existent également aux Pays Bas dans le cadre des régimes complémentaires : en 2000, deux tiers des conventions collectives comportaient des formules de retraite ou préretraite partielle avec réduction du temps hebdomadaire. En 2001, un accord conclu entre le gouvernement espagnol et l'un des principaux syndicats et entériné par un décret royal de 2002, comporte des assouplissements aux dispositifs de retraite partielle ou flexible

(à partir de 60 ans et sous réserve de 15 annuités de cotisation), notamment en ce qui concerne les remplacements obligatoires pour les temps partiels dégagés : contrairement à la réglementation antérieure, dans le cadre de la retraite partielle, le remplacement est autorisé sur un autre poste que celui du retraité à temps partiel. Quant au système suédois, il autorise toutes les formules de cumul entre activité et retraite à temps partiel.

La Finlande a également pris des mesures pour stimuler les retraites à temps partiel, en améliorant leur taux de capitalisation et en baissant l'âge d'éligibilité à ce dispositif, ouvert temporairement à partir de 58 ans : les personnes qui choisissent l'activité à temps partiel en fin de carrière bénéficient d'une prime compensant partiellement la réduction salariale liée au temps de travail.

2.1.3 La mise en place de freins à l'utilisation des pensions d'invalidité et des allocations chômage comme moyens de sortie anticipée de l'activité

La porosité des systèmes de protection sociale permet dans de nombreux pays des sorties précoces de l'activité professionnelle par le biais des dispositifs de l'invalidité, ou du chômage. Ces derniers, souvent utilisés avec l'accord des pouvoirs publics, sont hétérogènes. Grossièrement, ils permettent à des personnes en invalidité (les conditions médicales sont souvent « allégées » à partir d'un certain âge) ou au chômage, parfois à partir de 50 ans et jusqu'à la retraite, de bénéficier d'allocations diverses, financées soit par la sécurité sociale soit par l'assurance chômage soit même par les fonds affectés aux retraites tout en étant dispensées de recherche active d'emploi ou d'activité. Ces aménagements constituent souvent les voies privilégiées d'accès à l'« inactivité » et donc à la sortie définitive du marché du travail.

Les modifications entreprises, très souvent mises en place de façon progressive et visant essentiellement les nouveaux entrants, visent à « renchérir » pour le salarié et l'employeur les conditions d'accès à ces dispositifs, comme à la retraite anticipée.

Depuis 2002, les employeurs espagnols qui engagent des préretraites pour les salariés de plus de 55 ans dans le cadre des plans sociaux sont astreints à verser les cotisations de sécurité sociale des salariés en préretraites jusqu'à leurs 61 ans. Avec un objectif identique, la Belgique a progressivement rendu plus difficile l'accès aux « prépensions conventionnelles » (instauration de cotisations à la charge de l'employeur et du salarié ; obligation de remplacement du travailleur) qui permettent dès l'âge de 50 ans aux personnes licenciées pour des raisons économiques de bénéficier d'une allocation de chômage jusqu'à l'âge de la retraite.

Une logique semblable a présidé aux Pays-Bas en 1996 au transfert vers des assurances privées de la gestion de l'invalidité, les cotisations invalidité devenant en 1998 à la charge exclusive des employeurs. La même démarche a été adoptée par la Finlande en 1997, qui a transféré sur les employeurs une fraction du financement de la pension de chômage et de la pension d'invalidité (qui seront progressivement supprimées à partir de 2005).

De façon générale, la sensibilité des opinions publiques et les effets contraires de la conjoncture n'ont pas donné à ces réformes une ampleur et une efficacité encore significatives (cf. 2.2).

2.2 Le maintien des compétences des travailleurs âgés dans l'entreprise fait l'objet d'impulsions publiques en matière de formation et d'aménagement du temps et des conditions de travail qui bénéficient à tous

Le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés prend cependant des formes plus « actives » que dissuasives en direction des entreprises. Le carré vertueux « formation, temps, organisation et conditions de travail » qui permet de maintenir plus longtemps au travail les salariés, est largement sous la responsabilité des employeurs ou situé dans la sphère du dialogue social entre les partenaires sociaux. Les moyens d'intervention de la puissance publique sont ici moins directement régaliens. Les enseignements à tirer dans le champ des politiques publiques se situent davantage en terme de méthode.

2.2.1 Le temps partiel et les aménagements dans le temps de travail

Au-delà des cumuls possibles entre les revenus d'activité et ceux de la retraite, la flexibilité du travail et sa réduction progressive constituent fréquemment une contrepartie, demandée par les salariés, à l'allongement de la durée du travail. Les pays qui atteignent les taux d'emploi des travailleurs âgés les plus élevés sont aussi ceux dans lesquels les emplois à temps partiels sont depuis longtemps pratiqués, sans viser particulièrement les travailleurs âgés. Les terrains favorables à l'aménagement général des temps de travail, le sont aussi à leur utilisation pour les travailleurs âgés dans le cadre des retraites partielles. Il en est ainsi du Royaume-Uni, de la Suède ou encore des Pays-Bas où existent des lois sur le « droit au temps partiel ».

Le développement du temps partiel, ouvert à tous mais particulièrement utilisé à la fin de carrière, notamment dans les pays du Nord, est souvent le fruit de négociations collectives qui prévoient des réductions d'horaire, des aménagements du temps de travail (horaires irréguliers, travail posté, heures supplémentaires) ou des congés supplémentaires pour les travailleurs âgés. Aux Pays-bas, 90 % des conventions collectives de l'industrie envisagent des congés supplémentaires pour les travailleurs âgés, 67 % des dispositions sur la réduction de leur temps de travail (avec, souvent, maintien du salaire en cas de réduction hebdomadaire), 76 % des mesures spécifiques sur l'aménagement du temps de travail.

Cependant, la puissance publique est parfois intervenue pour donner le sens d'orientations souhaitables. La Belgique a mis en place un « crédit temps » en 2002, ouvert à tous les salariés mais avec des options spécifiques pour les travailleurs de plus de 50 ans. Décliné ensuite dans les conventions collectives de branches, il permet une réduction du temps de travail, compensée en partie par une allocation attribuée par les services de l'emploi. La même idée a prévalu dès 1996 en Allemagne pour les plus de 55 ans. En cas de temps partiel pour les salariés âgés, l'Agence fédérale pour l'emploi prend en charge 70 % du salaire antérieur à temps plein et 90 % des cotisations retraites dues sur le salaire plein temps.

2.2.2 *Les actions dirigées vers l'amélioration des conditions de travail et de la formation tout au long de la vie*

Le maintien des compétences des travailleurs et la prévention du déclin des capacités de travail permettent de faire pièce aux opinions et aux observations relatives à la plus faible productivité des travailleurs âgés. La formation tout au long de la vie, l'amélioration ou l'aménagement des conditions de travail sont les deux vecteurs principaux de cette approche.

➤ Les incitations à l'amélioration des conditions de travail

Si l'Etat est dans la plupart des pays européens le producteur et souvent le garant des règles en matière d'hygiène et de sécurité au travail, le thème des conditions de travail est le plus généralement un des éléments centraux de la négociation collective. Il en est ainsi aux Pays-Bas ou en Suède.

Dans ce contexte, l'Etat peut intervenir selon trois modalités.

La première est d'« intéresser » financièrement les employeurs (souvent également les salariés) aux coûts induits pour la collectivité par les difficultés de santé au travail, mesurées essentiellement par les congés maladie ou les pensions d'incapacité, et donc à privilégier la prévention et l'attention aux conditions de travail. Cela a été la politique des Pays-bas qui ont transféré totalement en 1998 sur les employeurs la charge de l'invalidité. En Suède, l'augmentation explosive des dépenses des congés de maladie de longue durée (plus 180 % de 1998 à 2002) qui affecte majoritairement les femmes de plus de 54 ans, a conduit le gouvernement à augmenter en 2003 la participation des employeurs à ces dépenses (ils doivent rémunérer la personne malade jusqu'au 21^{ème} jour au lieu de 14^{ème} jour précédemment) et à diminuer le taux de remplacement des indemnités maladie de 80 % à 77,6 %. Il est même envisagé à l'avenir de faire participer les employeurs pendant toute la durée de la maladie, afin de les inciter plus encore à favoriser le retour au travail de la personne malade.

L'autre voie (qui peut d'ailleurs être simultanée comme en Finlande), utilisée par les pouvoirs publics, s'appuie sur une stratégie de la coopération et de la démonstration. Le « Programme national pour les travailleurs vieillissants », développé en Finlande de 1998 à 2002 sur la base des propositions d'un comité associant les partenaires sociaux, des chercheurs et des représentants des administrations, a été orienté vers la sensibilisation des employeurs à l'intérêt d'une gestion des conditions de travail qui préserve le « capital » humain. Les employeurs se sont vus proposer un guide présentant des mesures concrètes pour gérer le problème du vieillissement au travail (promotion de l'aménagement du rythme, du temps et des horaires de travail, ajustements ergonomiques, travail en alternance...) ainsi que des séminaires de management des travailleurs âgés. En outre, un « Baromètre du maintien des capacités au travail », établi sur un échantillon représentatif de plus de 4 500 salariés volontaires, a été mis en place pour évaluer le programme. Aucune incitation financière n'était prévue, à l'exception du financement de projets visant à favoriser la pratique du sport chez les salariés. Le programme « Promotion de la santé au travail » concernait en 2003 80 % des salariés. Le même esprit a présidé en Allemagne à l'initiative du gouvernement fédéral associant les Etats fédérés et les partenaires sociaux nationaux et locaux. L'axe prioritaire de ce projet (INQA) est à compter de 2004 l'amélioration des conditions de travail des

salariés âgés. Le projet met à la disposition de partenaires l'infrastructure de l'Agence fédérale pour la protection au travail qui assure la coordination des projets organisés avec les entreprises et les branches afin de définir les bonnes pratiques.

Le troisième levier consiste à financer des actions pour l'amélioration des conditions de travail. C'est l'idée en Belgique du Fonds pour la promotion de la qualité des conditions de travail pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans créé en 2001 mais qui n'a pas vraiment encore de réalité concrète. C'est aussi le cas au Danemark qui finance depuis 1998 5 heures de conseil pour tous les employeurs afin d'aider les entreprises à élaborer une politique des seniors.

Le développement de la formation continue

L'acquisition d'un haut niveau de qualification comme l'entretien des compétences tout au long de la vie professionnelle est l'un des moyens privilégiés d'accéder à l'emploi et de s'y maintenir. On constate dans l'ensemble des pays européens que les travailleurs âgés ont en moyenne un plus faible niveau d'éducation (qui s'explique par un effet de génération), ce qui va souvent de pair avec un moindre accès aux dispositifs de formation continue. A l'inverse, les pays du Nord de l'Europe (Suède, Pays-bas, Danemark) mais également le Royaume-Uni, qui ont un taux élevé d'emploi des seniors, sont aussi ceux dans lesquels les salariés, y compris âgés, ont les niveaux d'éducation les meilleurs et un accès réel à la formation en alternance.

Figure 5 - Accès à la formation des seniors et âge moyen de sortie du marché du travail en Europe en 2001

Graphique 128: Formation et âge moyen de sortie du marché du travail en 2001

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

Les responsabilités sont dans ce domaine partagées entre l'Etat et les entreprises. A l'Etat, la responsabilité de la formation initiale et de la création des conditions favorables à la formation tout au long de la vie. Aux employeurs et aux partenaires sociaux, celle d'offrir une formation permanente qui actualise les connaissances et les compétences afin de favoriser l'adaptation au travail ou de renforcer les possibilités de réorientation de carrière. Cette préoccupation, très présente aux Pays Bas, l'est aussi en Suède où un projet de « compte épargne formation » est examiné alors que ce pays arrive déjà en tête des 15 pays de l'Union pour l'indicateur du nombre de personnes de 15 à 64 ans ayant bénéficié dans l'année d'une formation. En Finlande, un programme prévoit l'extension du droit à la formation sans limite d'âge (abolition de la limite d'âge fixée à 54 ans) avec une priorité accordée aux salariés âgés de plus de 45 ans. Les partenaires sociaux belges dans le cadre de l'accord professionnel de 2000 reconduit en 2002 ont décidé d'augmenter l'effort global de formation continue de 1,6 % à 1,9 %, et de privilégier des groupes « sensibles » dont font partie les travailleurs âgés.

L'exemple d'une « intrusion » consensuelle de l'Etat dans le domaine des partenaires sociaux est offert par l'Allemagne. « L'alliance pour le travail » a réuni, dès 1998, l'Etat fédéral et les partenaires sociaux nationaux afin de promouvoir une approche concertée du travail et de l'emploi. A la suite d'une déclaration commune en 2001, les actions annoncées visent à renforcer les qualifications et les formations professionnelles des travailleurs âgés⁷. Ainsi, une subvention fédérale est accordée aux PME afin de prendre en charge la totalité des coûts de formation des salariés de plus de 50 ans en contrepartie d'un maintien dans l'emploi. Dans le droit fil de cette préoccupation, les partenaires sociaux du secteur de la métallurgie ont signé en juillet 2001 un accord prévoyant un entretien obligatoire et périodique sur les mesures de formation pour lesquelles les salariés âgés sont prioritaires.

2.3 Les politiques de retour à l'emploi des travailleurs âgés s'inscrivent, le plus souvent sans spécificité, dans le cadre de stratégies d'activation du marché du travail

Les politiques de l'emploi des travailleurs âgés renvoient généralement à des modes d'organisation et de gestion « ordinaires » du marché du travail. Elles s'appuient parfois sur des outils spécifiques.

Ces politiques publiques ont été largement marquées en Europe pendant la période de crise économique par une « inactivation » délibérée pour les plus âgés. Le statut de chômeur âgé, rémunéré mais dispensé de chercher un emploi, a souvent été considéré comme un « moindre mal » dans des années où les emplois étaient rares et prioritairement destinés aux jeunes.

Ces schémas de « renoncement », voir d'abandon, marquent encore très fortement les politiques nationales. Cependant, dans un certain nombre de pays, les travailleurs âgés sont maintenant concernés par les politiques d'activation mises en place pour l'ensemble des chômeurs. Cette politique s'étend dans certains pays aux pensionnés d'invalidité à taux partiel.

⁷ Les entreprises allemandes n'ont pas d'obligation de formation permanente.

L'activation observée en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark, en Allemagne ou au Royaume-Uni a des caractéristiques communes.

2.3.1 Les allocations des chômeurs âgés sont versées à la condition de recherche active d'un emploi

Dans ces pays, le versement des allocations de chômage est soumis à la recherche active d'un emploi. L'application de la « *Work Line* » aux chômeurs de plus de 55 ans est le principe en Suède⁸, aux Pays-bas, au Royaume-Uni, au Danemark depuis 1995 qui a démarré en 2004 une réforme intitulée « Plus d'actifs ». En Allemagne, même si le tiers des demandeurs d'emploi âgés bénéficient d'une dispense de recherche d'emploi, les chômeurs âgés ont majoritairement les mêmes devoirs que les autres. Selon la loi *Job-Aktiv* de 2001, les demandeurs d'emploi allemands doivent au bout de 6 mois accepter un emploi dont le montant est égal ou supérieur à celui de ses allocations chômage, l'absence lors d'un entretien d'embauche ou le refus d'accepter un tel emploi pouvant être sanctionnés par une suppression des allocations durant 3 mois. La Belgique a adopté le même principe pour les chômeurs de 50 à 57 ans avec une application progressive cependant. De même au Royaume-Uni, la conditionnalité depuis 1996 de l'allocation de chômage à la signature d'un contrat individualisé de recherche d'emploi et au respect d'engagements personnalisés s'applique à l'ensemble des chômeurs, à l'exception toutefois des hommes de plus de 60 ans qui peuvent opter pour un régime de dispense de recherche d'emploi.

2.3.2 La contrepartie est un service pour l'emploi actif, diversifié et personnalisé, et parfois spécialisé

La conditionnalité des allocations de chômage, y compris pour les travailleurs âgés, a pour contrepartie des services pour l'emploi attentifs et actifs. La Suède est le pays d'Europe derrière le Danemark dont les « dépenses actives » en pourcentage de ses dépenses de l'emploi sont les plus importantes (plus de 51 %). Les actions offertes couvrent une palette très diversifiée de mesures qui vont du programme personnalisé d'accompagnement à l'octroi de bourses, au financement de stages d'expérience professionnelle, d'incitation à l'embauche, de formations. En Allemagne, en 2001, les salariés âgés représentaient 25 % du total des dépenses de l'Agence fédérale pour l'emploi dont ils constituaient 23 % des bénéficiaires. Environ 9 % des sommes consacrées à l'activation leur étaient consacrées, les « seniors » constituant un dixième des demandeurs d'emploi bénéficiant des mesures actives.

Dans l'ensemble, les travailleurs âgés ne sont pas couverts par des programmes spécifiques ou des actions spécialisées, à l'inverse des minorités ethniques, des jeunes ou des femmes : les pays concernés considèrent que la personnalisation qui doit accompagner tous les chômeurs peut répondre aux besoins de chômeurs âgés. Plusieurs remarques doivent tempérer ce constat de « banalisation ».

⁸ Les chômeurs âgés de plus de 50 ans bénéficient des allocations chômage plus longtemps que les autres (450 jours renouvelables contre 300 jours renouvelables pour les tranches d'âge inférieures). C'est aussi le cas aux Pays-Bas à partir de 57,5 ans.

Le Royaume-Uni, dans le cadre de la rénovation des politiques de l'emploi et du lancement des programmes de retour à l'emploi (« *New deal* »), mis en place en 1997, a identifié depuis 2000 un programme particulier « *New deal plus de 50 ans* » ouvert aux allocataires de prestation chômage depuis plus de 6 mois. Ce programme se distingue des autres « *New deal* » par son caractère volontaire, par l'existence d'une prime pour l'emploi et l'attribution d'une prime de formation spécifiques. Il propose également des actions spécialisées de soutien et d'aide à la recherche d'emploi (ateliers de recherche d'emploi pour les plus de 50 ans, formations aux compétences de base...). Même si certains intervenants sont spécialisés à destination des plus de 50 ans, ce programme reste intégré dans les dispositifs et les structures de droit commun. Les premières évaluations du programme démontrent un certain succès dans l'accès à l'emploi durable, grâce en particulier à la prime spécifique. Mais le maintien d'un fort taux de chômage de longue durée chez les plus de 50 ans suscite des inquiétudes au sein du gouvernement, qui expérimente la transformation en programme obligatoire pour les chômeurs âgés au delà de deux ans de chômage.

En outre, de nombreux pays accompagnent l'activation faite par les services de l'emploi de mesures de subventions ou de déductions fiscales attribuées à l'employeur pour une durée déterminée dès lors qu'un employeur embauche un chômeur âgé. Il en est ainsi par exemple de la Belgique ou de l'Allemagne (subvention de 30 à 50 % du salaire de 6 mois à 3 ans), de la Suède (compensation de 75 % des coûts salariaux pendant deux ans pour les employeurs embauchant un chômeur de longue durée, âgé de plus de 57 ans, intégré dans un programme de « garantie d'activité ») et de l'Espagne (réduction des cotisations sociales variable de 45 (travailleurs de 45 à 55 ans) à 100 % (travailleurs de plus de 65 ans) selon l'âge du travailleur – pas nécessairement un chômeur - embauché). Au Danemark, les entreprises d'intérim qui ont recours à des salariés âgés de plus de 65 ans sont exemptées de cotisations sociales.

Les incitations financières peuvent s'adresser aux chômeurs eux-mêmes. Après avoir supprimé les primes destinées aux chômeurs qui retrouvent un travail, le Royaume-Uni a mis en place un système généralisé de crédit d'impôt, qui inclut une prime spécifique pour les chômeurs de plus de 50 ans qui retrouvent un travail. L'Allemagne a instauré une prime de compensation en cas de reprise d'emploi par un chômeur âgé de plus de 50 ans pour un salaire inférieur au salaire de référence sur la base duquel sont calculées ses allocations. La prime couvre 50 % de la différence de salaire net entre les deux rémunérations et dure jusqu'à la fin de la période d'indemnisation dont le chômeur aurait bénéficié s'il n'avait pas retrouvé d'emploi.

2.3.3 La politique d'activation commence à s'étendre aux pensions d'incapacité et aux malades de longue durée

Le développement et l'importance dans certains pays des pensions d'incapacité ou des congés maladie qui touchent prioritairement les travailleurs âgés ont amené les Etats à étendre la politique d'activation aux personnes partiellement invalides.

La Suède a mis en place en 2000 un programme spécifique permettant aux pensionnés d'invalidité de retourner au travail « à l'essai » sans perte de droits et en conservant la capacité de revenir au statut d'invalidité : l'efficacité de ces mesures n'a toutefois pas été démontrée. Le Royaume-Uni a lancé un « *New deal* » spécifique pour les personnes handicapées, qui inclut les bénéficiaires de pension d'invalidité, mais reste basé sur le

principe du volontariat. Devant le relatif échec de ce programme, le gouvernement a élargi en 2003 l'accès du «*New deal 50+* » aux titulaires de pension d'invalidité, et lancé en 2004 une nouvelle initiative intitulée «*Pathways to work* », insistant sur la réhabilitation et l'adaptation des postes de travail. Le caractère obligatoire du programme reste toutefois à ce stade une simple hypothèse.

2.4 Des actions de communication mais aussi des mesures législatives tentent de modifier les représentations collectives négatives relatives aux travailleurs âgés

Quels que soient les pays européens et au-delà des discours convenus, les travailleurs âgés font l'objet de dépréciations même si des qualités de sérieux ou d'expérience leur sont reconnues. Les images négatives qui leur sont les plus communément associées sont le manque de productivité, d'adaptabilité et l'insuffisance de compétences actualisées. Les nombreuses enquêtes d'opinion dont la mission a eu connaissance au Royaume-Uni, en Suède, en Belgique ou en Allemagne en témoignent.

La puissance de ces schémas est très présente chez les employeurs qui dans l'ensemble des pays européens ont, dans les années 90, mis en place des plans sociaux dont les travailleurs âgés étaient souvent les premières cibles. Les entreprises, aujourd'hui, ont de sévères réticences à embaucher des travailleurs de plus de 55 ans qu'elles ont souvent engagés dans le passé dans la voie de la retraite anticipée.

En outre, pendant les années de crise, les retraits anticipés du marché du travail, autorisés et approuvés par les pouvoirs publics, ont ancré parmi les salariés l'idée que les retraites précoces étaient la norme. Enfin, le pacte entre les générations a conduit les syndicats à faire le choix des départs anticipés des «*seniors* » pour protéger l'emploi des plus jeunes.

La nécessité de travailler plus longtemps est ainsi dans la plupart des pays européens un objectif qui n'est partagé ni par les syndicats, ni par les employeurs, ni par les salariés eux-mêmes. Afin de renverser les stéréotypes collectifs et d'amener la collectivité à la prise de conscience du problème du vieillissement des travailleurs, les pouvoirs publics ont cherché des stratégies d'information et de communication susceptibles d'inverser la tendance.

2.4.1 Des comités d'experts à la campagne de communication « grand public »

Le premier pas dans les stratégies de sensibilisation passe par la mise en place de comités d'experts (économistes, spécialistes des retraites, chercheurs) qui sont chargés de faire un état des lieux des difficultés annoncées du vieillissement, à charge pour le gouvernement d'en diffuser les conclusions.

Le comité du vieillissement mis en place en Belgique en 2001 est ainsi chargé de faire un rapport annuel sur les conséquences du vieillissement. Les partenaires sociaux n'y figurent pas. Afin d'accélérer la prise de conscience du problème, le gouvernement belge a prévu au cours du premier semestre 2004 une vaste concertation sur le problème incluant cette fois-ci les employeurs et les syndicats afin de passer à un plan d'action supérieur.

La voie prise par l'Allemagne est un peu différente. La mobilisation du Bundestag sur les incidences du vieillissement sur le système de soins et de retraite a été simultanée avec celle du ministère fédéral de la recherche qui a produit un rapport public en 2000 « Rapport sur l'avenir – mutations démographiques ». Ce rapport a été décliné de 2000 à 2002 en communication grand public, colloques, séminaires associant chercheurs, entreprises et partenaires sociaux. Un plan d'action de 50 projets pilotes de « bonnes pratiques » d'entreprises était parallèlement mis en route, puis étendu à plus de 120 projets en 2002.

En Finlande, le Programme national pour les travailleurs vieillissants (1998-2002), élaboré sur la base de propositions préalables d'un comité réunissant chercheurs, pouvoirs publics et syndicats, comportait, entre autres (50 % du programme était consacré à l'information), une vaste campagne de sensibilisation des employeurs, mais aussi du grand public sur le thème « L'expérience est une richesse nationale ».

Au Royaume-Uni, la mobilisation de tous les acteurs sociaux a été au centre de l'intervention du gouvernement. La succession de campagnes de communication et de sensibilisation, visant les entreprises comme les travailleurs, laisse toutefois sceptique sur l'efficacité de ces actions. Après une campagne de communication classique sur le thème des avantages de la « diversité des âges dans l'emploi », le gouvernement a diffusé en 1999 auprès des entreprises un « Code de bonnes pratiques pour l'emploi des travailleurs âgés ». Le faible impact de cette campagne, tant en termes de diffusion que d'influence sur les pratiques des entreprises, a conduit le gouvernement à changer d'approche. La campagne « *Age positive* » a pour objet l'identification, par une petite cellule ministérielle, des bonnes pratiques existantes au sein des entreprises en matière de gestion des travailleurs âgés et de non discrimination selon l'âge. Elle se traduit par l'attribution d'un label « *Age positive* » et par la diffusion de bonnes pratiques et d'outils. Le retentissement de cette action semble cependant très limité, y compris chez les employeurs eux-mêmes. Le pays se distingue toutefois par la qualité de la démarche de dialogue instaurée par les pouvoirs publics : après une phase de rédaction d'un diagnostic et des objectifs généraux du gouvernement par une équipe pluraliste en 2000, le Parlement a rédigé un rapport sur « les conséquences économiques du vieillissement » après avoir consulté tous les acteurs. Cette procédure de consultation est depuis reprise périodiquement par les différents départements ministériels préalablement à toute modification de la législation.

Enfin la Suède utilise des voies de pédagogie directe auprès des citoyens pour faire intégrer et comprendre le sens de la réforme des retraites et de la nécessité de prolonger la vie professionnelle. Une enveloppe orange adressée tous les ans à chacun fait le point des droits acquis en matière de retraite, et du montant de retraite attendu en fonction du nombre d'années travaillées. En outre, une commission parlementaire, qui a auditionné de nombreux acteurs et rendu un rapport « *Senior Citizen* » fin 2003 a constitué une autre forme, assez modeste semble-t-il, de la pédagogie du sujet.

2.4.2 La transposition de la directive européenne 2000/78 du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail

La transposition dans la législation nationale de la directive européenne contre les discriminations dans l'emploi semble une autre voie pour mobiliser les opinions publiques au problème du vieillissement. Cependant, la plupart des pays européens n'y semblent guère empressés et n'avaient pas transposé la directive à la date butoir de décembre 2003. Seules l'Autriche, la France, l'Irlande et l'Italie avaient en effet transposé la directive à cette date. La crédibilité de cette transposition laisse toutefois place à des interrogations : ainsi l'ONG AGE (« Plateforme européenne des personnes âgées ») souligne dans son rapport sur l'état de la transposition que, hormis l'Irlande, créditée d'un véritable travail visant à supprimer les causes concrètes de discrimination, les Etats ayant déjà transposé la directive l'ont fait de manière essentiellement formelle. Huit autres Etats sont en phase de transposition au cours de l'année 2004, mais n'ont pas demandé officiellement de prorogation, comme le permettait la directive. Enfin trois Etats (Royaume-Uni, Belgique et Suède) ont officiellement repoussé à 2006 le délai de transposition, afin de garantir une véritable adaptation de leur législation et d'assurer une concertation approfondie sur le sujet. Au delà des difficultés spécifiques rencontrées par certains pays (fortes réticences des employeurs au Royaume-Uni et volonté du gouvernement de laisser le temps à tous les acteurs de s'adapter au nouveau cadre législatif ; interrogations sur les modalités de traitement de discriminations aussi différentes que celles fondées sur le genre, la race et l'âge en Suède), tous les pays sont confrontés à des interrogations sur la contradiction possible entre des mesures spécifiques visant à encourager l'emploi des travailleurs âgés, et le principe de non discrimination en raison de l'âge.

TROISIEME PARTIE – SI LES BONNES PERFORMANCES DES ETATS NE S’EXPLIQUENT PAS PAR DES « MODELES » SOCIAUX UNIQUES, LES DIFFICULTES RENCONTREES PRESENTENT DES SIMILITUDES.

Si les différents pays ont déployé des outils sensiblement identiques pour atteindre les objectifs européens, ils n’ont pas tous atteint (ni même progressé de la même façon) dans l’amélioration du taux d’emploi des travailleurs âgés. C’est dans la mise en relation et la cohérence de ces outils que se définit une véritable politique.

Afin d’analyser quels pays et quelles politiques publiques à destination des plus âgés ont été les plus efficaces, deux approches peuvent être retenues comme critère de la réussite :

- les pays d’ores et déjà au-dessus de l’objectif européen de taux d’emploi de 50 % des 55-64 ans (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Portugal) et qui étaient en 1997 déjà tous au-dessus (Suède, Danemark) ou à quelques points de l’objectif (Royaume-Uni, Portugal) ;
- les pays au-dessus de la moyenne européenne (Irlande, Finlande, Pays-Bas), proches (Pays-Bas) ou très proches (Irlande, Finlande) de l’objectif européen, qui sont aussi ceux ayant effectué les progrès les plus importants en matière d’emploi des 55-64 ans au cours des dix dernières années.

Cette différence d’approche permet de pointer, dans le cas du premier groupe de pays, des types d’organisation socio-économique qui apparaissent favorables au travail des salariés âgés avant que le processus européen ne soit lancé. Le second groupe de pays (Irlande, Finlande, Pays-Bas) comporte non seulement des pays qui font mieux que la moyenne européenne, mais surtout des pays ayant – par ailleurs – effectué les progrès les plus importants concernant leur taux d’emploi des salariés âgés depuis 1997 (+ 30 %). En mettant l’accent sur ce second groupe de pays, on élargit la perspective aux voies d’évolution et pour certains, aux modalités de réforme les plus efficaces concernant l’élévation du taux d’emploi des salariés âgés.

Dans un premier temps, c’est le premier groupe de pays (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Portugal) qui sera étudié. Dans un second temps, les pays dont les difficultés – parce qu’ils restent bien en deçà du niveau de 50 % - persistent seront analysés avec les enseignements de ceux dont les progressions ont été les plus notables (deuxième groupe de pays « performants »).

3.1 Pas de modèle de réussite unique, malgré des traits communs

La notion de modèle renvoie ici non seulement aux différents types de systèmes de protection sociale que l’on identifie depuis une quinzaine d’année⁹ (modèle continental,

⁹ Cf à ce sujet pour ce qui suit G. Esping-Andersen, *Les trois mondes de l’Etat providence. Essai sur le capitalisme moderne*, 1999 ; A.-M. Guillemard, *L’Age de l’emploi*, 2003.

anglo-saxon, nordique, Europe méridionale), mais aussi à des structures économiques et aux modes de fonctionnement du marché du travail mis en place dans les différents pays (degré de réglementation, spécialisation de l'économie, politiques de l'emploi etc).

Comme le laisse deviner la diversité socio-économique à laquelle renvoient les quatre pays ayant obtenu les meilleurs taux d'emploi au niveau européen (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Portugal) aucun modèle spécifique ne semble se dégager pour assurer un taux d'emploi élevé des salariés âgés, même si des traits communs sont identifiables en matière de politique de l'emploi.

3.1.1 Des succès pour différents types de modèles sociaux

L'approche d'Esping-Andersen définit quatre modèles de protection sociale¹⁰, le modèle nordique, le modèle continental, le modèle anglo-saxon et le modèle de l'Europe méridionale, dont les critères de distinction sont le degré de prise en charge des besoins par les systèmes de protection sociale (satisfaction des besoins par les systèmes sociaux), l'impact du système de protection sociale sur les différences entre catégories sociales (effet de nivellement ou non), le poids accordé aux différentes sources de richesses (Etat, marché, famille).

Dans ce cadre, le modèle nordique se caractérise par un niveau élevé de prise en charge des besoins par les systèmes de protection sociale, un effet de redistribution qui atténue fortement les différences entre classes sociales, et une importance capitale de l'Etat comme source de richesse, l'Etat finançant par l'impôt les systèmes de protection sociale. Le modèle continental est caractérisé par une moindre prise en charge de la satisfaction des besoins par les systèmes de protection sociale, avec un effet atténuateur sur la distribution des revenus plus modéré que dans le cas nordique, et un degré supérieur de recours au marché, puisque les droits sociaux sont avant tout attachés aux situations d'emploi et financés par des cotisations sociales. Le modèle anglo-saxon est avant tout fondé sur le recours au marché, avec une intervention des systèmes de protection sociale en dernier ressort, et un effet redistributif de l'intervention publique assez faible. Le modèle sud européen, proche du modèle continental par de nombreux aspects et parfois considéré comme une de ses variantes, se définit par des systèmes de protection sociale assurant un niveau de protection intermédiaire (entre le niveau continental et le niveau anglo-saxon), avec des droits fortement liés aux situations d'emploi, avec un effet de redistribution réduit et un rôle de la famille souvent supérieur comme source de richesse.

Or aucun de ces modèles ne semble à lui seul porteur de succès face à la question de l'emploi des salariés âgés. En effet, parmi les quatre pays ayant atteint un taux d'emploi des salariés de 55-64 ans de plus de 50 %, on trouve :

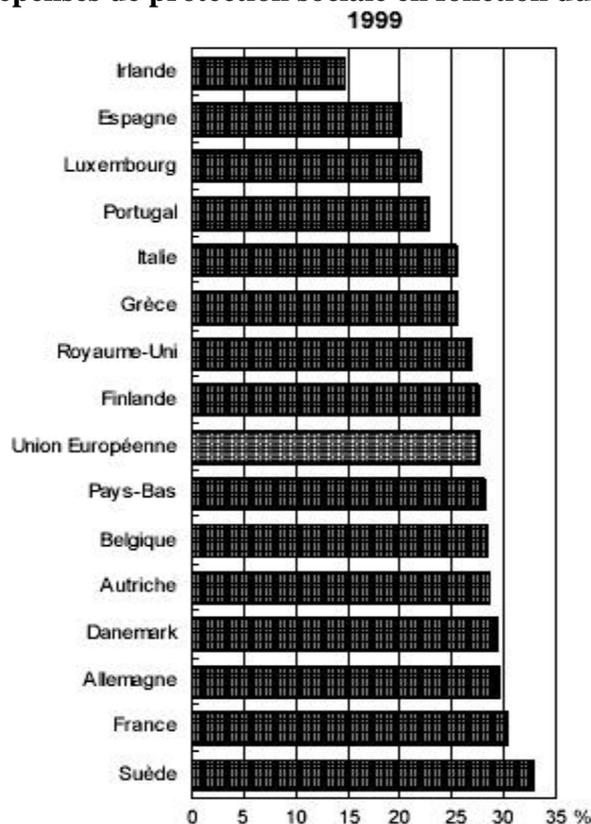
- deux pays relevant du modèle nordique (Suède et Danemark) ;
- un pays relevant du modèle anglo-saxon (Royaume-Uni) ;
- un pays relevant du modèle sud européen ou méridional (Portugal).

¹⁰ Dans son ouvrage fondateur, Esping-Andersen ne définit au départ que trois modèles, le modèle sud européen a été ajouté ensuite pour faire suite à des critiques ; à ce sujet cf. M. Ferrera, A. Hemerijk, M. Rhodes, *The future of social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, 2000.

Ce constat permet de mettre en évidence que le niveau de protection sociale, mesuré en part de PIB, n'est pas un facteur déterminant pour atteindre l'objectif d'emploi. Tant les pays ayant un niveau peu élevé de dépenses (Royaume-Uni, Portugal), que ceux ayant des parts de PIB parmi les plus élevées d'Europe (Danemark et surtout Suède) figurent parmi les quatre meilleurs en matière de taux d'emploi des salariés âgés. La dispersion de l'ampleur des dépenses sociales entre les quatre meilleurs pays est également observable en ce qui concerne la générosité de l'indemnisation du chômage, souvent considérée comme un élément décisif en tant qu'incitation financière à la reprise d'emploi. Or les taux de remplacement en pourcentage du revenu brut sont là encore très variables : ils vont de 18 % pour le Royaume-Uni à 29 % pour la Suède, 35 % pour le Portugal et 65 % pour le Danemark (Insee, *Disparités institutionnelles et flexibilité du marché du travail dans l'Union européenne*, 2000).

Contrairement à une idée répandue selon laquelle les systèmes sociaux auraient un rôle désincitatif important quand ils assurent un niveau élevé de protection, il est donc possible d'avoir une protection sociale – et une indemnisation du chômage – parmi les plus généreuses sans pour autant renoncer à un taux d'emploi élevé des salarié âgés.

Figure 3 : Dépenses de protection sociale en fonction du PIB (en %)



Source : DREES, les comptes de la protection sociale en 2001, 2002

Au vu des performances comparées des quatre premiers pays européens en la matière, les modèles de régulation sociale et le degré de flexibilité du marché du travail n'ont pas davantage d'impact déterminant sur les performances. On trouve en effet parmi eux un pays dont les modes de négociation sont fortement décentralisés et peu coordonnés entre les différents niveaux de négociation (niveau de l'entreprise ou du contrat individuel) et où la négociation collective est relativement faible, comme le Royaume-Uni, autant que des pays de tradition fortement centralisée et dont les niveaux de

négociation sont fortement coordonnés (négociations au niveau national et interprofessionnel avec coordination forte avec les autres niveaux de négociation) comme le Danemark ou la Suède, ainsi qu'un pays pour lequel le niveau de coordination et de centralisation est intermédiaire, comme le Portugal.

Le degré de flexibilité du marché du travail – appréhendé à travers le niveau de protection contre les licenciements et le degré général de réglementation du marché du travail - ne semble pas non plus fournir un critère décisif de réussite en matière de taux d'emploi des salariés âgés. En effet, le Portugal réglemente fortement toutes les dimensions de la législation du travail (périodes d'essai, protection contre les licenciements, CDD, heures supplémentaires), alors que l'ensemble des contraintes sont faibles au Royaume-Uni. Le Danemark et la Suède occupent quant à eux une position intermédiaire : la Suède dispose de périodes d'essai relativement longues mais avec des contraintes fortes sur les CDD, le Danemark a des périodes d'essai courtes mais un recours aux CDD plus aisé, les deux pays ayant une protection des licenciements comparables, même si la Suède reste globalement plus protectrice de l'emploi.

Tableau 5 - Indicateur synthétique de la rigueur de la législation sur la protection de l'emploi

Pays	Indice
Suède	2,6
Danemark	1,5
Royaume-Uni	0,9
Portugal	3,7
<i>N.B. États-Unis</i>	<i>0,7</i>
<i>N.B. France</i>	<i>2,8</i>

Source : OCDE perspectives de l'emploi 1999

Au total, il semble difficile de discerner des traits propres à un modèle social, identifié soit en termes géographiques (modèle nordique, anglo-saxon, méridional, continental), soit en fonction de sa générosité (dépense de protection sociale en fonction du PIB), soit en fonction des conditions générales d'encadrement du marché du travail (impact du dialogue social et niveau de négociation, niveau d'encadrement juridique des contrats de travail et des conditions de licenciement).

L'absence de modèle « vertueux » va à l'encontre des préconisations faites par certains acteurs qui avancent que la plus grande flexibilité du marché du travail et la réduction du niveau de protection sociale seraient de nature à favoriser l'emploi des travailleurs âgés.

3.1.2 Qui comportent des traits communs en matière d'emploi et de retraite

Toutefois, par-delà les grandes catégories de modèles sociaux, quelques traits communs à la Suède, au Danemark, au Royaume-Uni et au Portugal sont identifiables. Ils concernent autant les politiques publiques mises en œuvre que le contexte macro-économique général.

- Des régimes de retraite légaux qui ne sont pas massivement contrariés par des dispositifs de cessation précoce d'activité de grande ampleur

Ces quatre pays ont des systèmes de retraite extrêmement différents tant en ce qui concerne l'architecture des régimes que le niveau de couverture des retraites publiques.

Ils disposent en outre, comme dans d'autres pays, de possibilités de départ anticipé :

- au Danemark, il s'agit de pensions anticipées pour les personnes de plus de 50 ans pour des raisons sociales ou de santé ;
- en Suède, il s'agit des pensions d'invalidité ;
- au Portugal, dans certains cas liés à la durée de cotisation, et pour les chômeurs de plus de 60 ans (dans ce cas, le montant de la pension est réduit) ;
- au Royaume-Uni, dans le cadre de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 60 ans.

Cependant ces dispositifs sont restés marginaux et en tous cas rarement affichés par les pouvoirs publics comme des éléments explicites des politiques publiques de gestion des travailleurs âgés. En outre, contrairement à d'autres pays, il ne s'agit pas de préretraites mais de dispositifs relevant d'autres branches (maladie invalidité et incapacité, indemnisation du chômage). La différence avec les pays moins performants en matière d'emploi des salariés âgés ne tient donc pas seulement au jeu des incitations positives ou négatives qui émanent du système des retraites au sens large, même si le cas du Royaume-Uni est particulier à cet égard puisque le faible niveau de protection sociale propre au régime anglo-saxon libéral joue fortement dans le sens d'un maintien ou d'un retour dans l'emploi. Au total, pour ces quatre pays, la différence de performance tient sans doute d'abord à la relation à l'emploi, qui se reflète dans des politiques d'emploi volontaristes, et aux conditions générales que le marché du travail offre aux salariés âgés.

➤ Des performances d'emploi très supérieures à la moyenne européenne

Depuis le début des années 1990 jusqu'à 2002, les quatre pays étudiés ont maintenu un taux de chômage global systématiquement inférieur à la moyenne européenne, cette dernière étant sur la période passée de 10,1 % en 1993 à 7,7 % en 2002. Ces quatre pays, malgré des évolutions parfois divergentes entre le début des années 1990 et 2002 (hausse pour le Portugal et la Suède, baisse pour les deux autres), avaient tous à cette date un taux de chômage autour de 5 % : 5,1 % pour le Royaume-Uni et le Portugal, 4,9 % pour la Suède, 4,5 % pour le Danemark.

Ces performances sont encore plus marquées en ce qui concerne le chômage de longue durée, pour lequel ces quatre pays ont un taux inférieur au minimum de plus d'un point au taux moyen de l'Union européenne, qui est de l'ordre de 3 %, même si comme pour le taux de chômage général, des évolutions divergentes sont observables, puisque le Danemark et le Royaume-Uni enregistrent des baisses de l'ordre de 60 à 65 % entre 1991 et 2002, alors que le chômage de longue durée est stable au Portugal et passe de 0,2 % à 1 % en Suède.

➤ Un politique du marché du travail volontariste et un rôle central de l'emploi

Les performances d'emploi évoquées ci-dessus ont été accompagnées par des politiques volontaristes menées dans ces quatre pays en matière de retour à l'emploi.

Pour certains d'entre eux, ceci se traduit par un rôle important du poids total des dépenses pour l'emploi particulièrement marqué pour la Suède et le Danemark (3,8 % du PIB dont plus de 2 points de PIB de dépenses actives pour la Suède en 1998, 4,6 % du PIB dont 1,6 points de PIB de dépenses actives pour le Danemark¹¹) à la fin des années 1990. Depuis, le niveau de dépense de ces deux pays a diminué sans que la part des dépenses actives ne baisse (55 % pour la Suède en 2001, 41 % pour le Danemark en 2001, en augmentation par rapport à 1998¹²). Le niveau de la dépense active rend compte dans ce cadre des efforts d'insertion et de retour vers l'emploi consentis par ces deux pays, notamment à travers des programmes de formation (plus de la moitié des dépenses actives au Danemark en 1997, 20 % en Suède à la même date, selon l'OCDE, *Revue économique de l'OCDE*, n°30, 2000). Ces efforts reflètent la conception générale des droits sociaux propre au système nordique (Esping-Andersen, 1999), selon lequel le droit à l'emploi est plus important que le droit à bénéficier d'un revenu de remplacement.

Pour les deux autres, les dépenses sont plus modestes au cours des années récentes : 0,8 % du PIB en 1998, 0,55 % en 2001 pour le Royaume-Uni (dont respectivement 7,7 et 13,7 % étaient consacrés aux dépenses actives) et 1,2 % du PIB en 1998 et 1,3 % en 2001 pour le Portugal (dont respectivement 20,9 % et 18,4 % étaient consacrés aux dépenses actives¹³). Il faut toutefois tenir compte d'autres éléments.

Dans le cas du Portugal, les données de fin de période ne reflètent cependant qu'imparfaitement la dynamique engagée au milieu des années 1990 puisque, comme le rappelle l'Insee dans son étude de 2000, qui s'appuie sur des données de 1996 : « La mesure des politiques actives est complétée par un indicateur de l'importance relative des dépenses actives dans la politique nationale pour l'emploi. Le classement (...) est alors légèrement modifié. Un premier groupe est caractérisé par des dépenses actives qui représentent plus de la moitié des dépenses totales pour l'emploi (Suède, Norvège, Italie et Portugal) » (Insee, 2000).

On peut à ce titre noter que le Portugal figurait, en 1996, parmi les pays ayant les taux les plus élevés de dépenses actives rapportées au salaire ouvrier moyen : 31,9 % contre une moyenne européenne de 25,5 % et un taux de près de 50 % pour la Suède, de 42,8 % pour le Danemark et de 8,6 % pour le Royaume-Uni et de 26,3 % pour la France (OCDE, 2000). L'un des éléments déterminants dans le comportement d'emploi portugais reste toutefois probablement le fait que le fait d'occuper un emploi reste la meilleure solution afin d'assurer un niveau de vie satisfaisant dans un pays qui reste parmi les moins riches de l'Union.

Dans le cas du Royaume-Uni, la mise en place, à compter de 1997, d'un programme intitulé *Welfare to work*, vise à réformer les politiques sociales, en faisant du travail, et

¹¹ Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>.

¹² Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>.

¹³ Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>.

non plus des prestations sociales, la clef de voûte de l'Etat providence (*Work based Welfare State*). La stratégie adoptée a pour objectif de faire accéder au marché du travail et à l'emploi la majorité des bénéficiaires d'allocations en inversant l'ordre des préoccupations : il s'agit, tant auprès des organismes publics chargés de ces bénéficiaires – et notamment de leur indemnisation - qu'auprès des demandeurs d'emploi et des inactifs, de créer les conditions pour que le retour à l'emploi devienne une priorité. Les réformes ont rendu financièrement plus attractif le retour à l'emploi, mais aussi renforcé les exigences pesant sur les individus (contrôle de la recherche d'emploi, priorité à la proposition d'emploi sur la démarche de demande d'allocation, etc).

Cette orientation s'est traduite en particulier par le programme *New Deal*, qui, outre la catégorie centrale des 25-50 ans, concerne différents publics cibles, qu'ils soient ou non bénéficiaires d'allocations, actifs ou inactifs, et notamment les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Elle a pu s'appuyer sur le caractère fortement incitatif au retour à l'emploi lié à un système de prestations sociales qui n'assure qu'un filet de sécurité minimal.

- Un poids prépondérant des hommes de 55-60 ans dans l'emploi des salariés âgés

La décomposition par tranche d'âge et par sexe fait apparaître que ce sont surtout les hommes, et surtout les 55-59 ans qui présentent un taux d'emploi élevé. On observe dans ces quatre pays des différences similaires dans la chute d'activité à partir de 60 ans, et des taux d'emploi masculins régulièrement supérieurs à ceux des femmes, même s'il existe des spécificités nationales (le taux d'emploi des femmes reste important à tous les âges en Suède, le taux d'emploi des hommes se maintient relativement au-delà de 60 ans au Portugal).

Tableau 6 - Taux d'emploi des salariés âgés par âge et par sexe en 2000 (en %)

	55-59 ans		60-65 ans	
	Hommes	Femmes	Hommes	femmes
Suède	79,7	76,2	51,8	45,0
Danemark	79,7	64,3	37,8	23,4
Royaume-Uni	70,8	55,9	47,3	25,4
Portugal	71,1	46,2	53,7	36,1

Source : Guillemard, 2003

3.2 Des difficultés spécifiques pour les pays d'Europe continentale

S'il n'existe pas de modèle de protection sociale prédisposant à une culture de l'âge favorable, un constat s'impose cependant : les pays de l'Europe continentale (ou méridionale) rencontrent des difficultés particulières face à l'emploi de leurs salariés âgés.

3.2.1 Les pays d'Europe continentale en retard

Le retard des pays de l'Europe continentale et méridionale est important : en 2002, les pays de l'Europe continentale – et ceux de l'Europe méridionale – formaient à eux seuls

la seconde moitié du classement européen en matière de taux d'emploi des salariés âgés (Belgique, Luxembourg, Italie, Autriche, France, Allemagne, Espagne, Grèce).

Ils constituent à eux seuls le groupe de pays dont le taux d'emploi demeure inférieur à la moyenne européenne, qui se situe autour de 40 % (cf. 1.3.2). Même si certains ont évolué en même temps que la moyenne européenne sans toutefois que leur position relative dans le classement n'évolue (Belgique, Luxembourg), d'autres ont stagné (Allemagne) ou même reculé (Grèce).

3.2.2 Une fragilité spécifique du modèle continental de protection et d'emploi

Cette fragilité du modèle de protection continental – et de sa variante méridionale – tient à plusieurs facteurs :

- une « culture de la cessation anticipée d'activité », qui a favorisé à compter des années 1960, soit pratiquement en même temps que se construisaient les systèmes de protection sociale en vigueur aujourd'hui, un retrait précoce du marché du travail. Eléments de justice sociale, notamment pour les travailleurs âgés ayant une longue carrière professionnelle dans les secteurs industriels en déclin, les mesures de cessation anticipée d'activité ont été aussi un outil de gestion de la main-d'œuvre pour les entreprises ;
- la conjonction de facteurs de rejet du marché du travail des catégories les plus défavorisées, en raison de la faible croissance de l'emploi, et d'attractivité des régimes de cessation précoce, faisant de ces derniers un choix « possible et tentant » (Guillemard 2003). A l'inverse, si les pays nordiques ont longtemps possédé ou possèdent encore des systèmes pouvant apparaître comme incitatifs à la cessation précoce d'activité, ils disposent toutefois en contrepoint de politiques publiques du marché du travail assurant et incitant au maintien dans l'emploi et minorant les facteurs de rejet des salariés âgés. Parallèlement, si les pays anglo-saxons peuvent parfois, en fonction de l'état du marché du travail notamment, rejeter les salariés les plus fragiles hors du monde du travail, l'absence de niveaux de prestations sociales comparables à ceux des autres types de modèles enlève aux salariés au moins l'incitation à quitter le marché du travail – sans pour autant résoudre le problème de leur accès à l'emploi ou de leur niveau de vie.

Pour ces raisons, comme le rappelle A. M. Guillemard, le mouvement de sortie précoce constitue « une pathologie spécifique des pays relevant du régime continental de protection sociale. Les traits institutionnels distinctifs de ce dernier tendent à l'enfermer dans une culture de sortie précoce, débouchant sur une spirale de l'inactivité en fin de carrière » (Guillemard 2003).

3.2.3 Des difficultés qui persistent y compris en cas de réformes

Certains pays relevant du modèle continental rencontrent des difficultés persistantes face à la question de l'emploi des salariés âgés, malgré des réformes nombreuses et importantes, qui s'attachent à modifier – souvent de manière concertée avec les

principaux acteurs - les dispositifs de cessation anticipée d'activité, le régime des retraites ainsi que la politique de l'emploi, par une activation renforcée.

- La Belgique et l'Allemagne : malgré de nombreuses réformes, un taux d'emploi des salariés âgés qui stagne

La Belgique, dont le taux d'emploi des travailleurs âgés est le plus faible d'Europe, a par exemple mis en place depuis 2000 un grand nombre de dispositifs, tant législatifs que conventionnels, tant universels que ciblés, afin de renverser la tendance. Des allocations de reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés, à la mise en place d'un temps partiel pour salariés âgés avec compensation de la perte de revenus, jusqu'à la création d'un fonds d'amélioration des conditions de travail ou de services spécifiques d'*outplacement*, les mesures ciblées prises au cours des quatre dernières années ne manquent pas. S'y ajoutent des mesures générales comme le crédit temps, les baisses de charges sociales, qui sont plus fortes en cas d'embauche d'un chômeur âgé, ou l'activation des dépenses d'indemnisation chômage.

Ont également été décidées des mesures contraignantes, comme le relèvement à terme à 65 ans de l'âge de la retraite pour les femmes, la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de 50 à 57 ans ou le durcissement, dès la fin des années 1980, des conditions d'accès aux prépensions, principales voie d'accès à la retraite jusqu'à une date récente.

Au total cependant, ces mesures n'ont pas produit les effets escomptés : la Belgique affiche depuis 2000 un taux d'emploi des salariés âgés pratiquement stable.

En Allemagne, depuis le début des années 1990, les réformes se sont attachées à diminuer l'attrait des retraites dérogatoires pour âge (notamment : pour chômage, pour les femmes de plus de 60 ans, pour handicap, pour longues carrières) : augmentation de l'âge d'accès à la pension à taux plein à 65 ans au lieu de 60 ans et introduction d'une décote dissuasive (- 3,6 % de pension mensuelle par année manquante). Parallèlement, des mesures spécifiques d'incitation à l'embauche (baisses de charges sociales, subventions, aides à la formation) et de maintien dans l'emploi (temps partiel pour salariés âgés) ont été introduites. Les dépenses pour l'emploi ont été activées de manière croissante, avec pour point d'aboutissement la mise en place d'une prestation unique fusionnant les prestations de solidarité et l'équivalent de l'aide sociale. Les réformes entreprises depuis 1999 ont fait l'objet d'une large concertation avec les partenaires sociaux au sein de l'Alliance tripartite pour le travail. Pourtant, le taux d'emploi n'a augmenté que de 0,3 point entre 1991 et 2002 (de 38,1 % à 38,4 %), même si parallèlement le nombre de chômeurs âgés a baissé depuis 1997 et l'âge de départ en retraite s'est élevé de près d'un an pour les hommes à l'Ouest et s'est stabilisé à l'Est.

- Des difficultés qui tiennent autant à culture de la cessation anticipée qu'à la situation générale de l'emploi

Pour ces deux pays, mais d'autres seraient dans une situation similaire, comme la France, plusieurs facteurs ont pu jouer :

- la situation de l'emploi globalement défavorable, ce qui tant pour l'Allemagne que pour la Belgique ne favorise pas le maintien ou le retour sur le marché du travail d'une catégorie de salariés plus vulnérable et faisant l'objet d'une discrimination de fait de la part des entreprises ;
- la création d'un cercle vicieux défavorable à l'emploi des salariés âgés¹⁴, sous un triple effet : d'une part, la prégnance de stéréotypes négatifs de la part des entreprises quant aux capacités professionnelles ou à la productivité des salariés âgés ; d'autre part, la permanence de dispositifs peu coûteux qui permettent des sorties précoces d'activité ; enfin, l'existence d'une norme implicite de cessation d'activité vers un âge bien inférieur à celui prévu par les régimes de retraite ;
- le décalage entre la perception du problème du retrait précoce par les Etats, les organisations représentatives des employeurs et des salariés, et les attentes et les pratiques des entreprises et des salariés, qui restent modelés par plus de 30 années de culture de la cessation anticipée d'activité. Ce « hiatus » persistant obère l'efficacité des réformes, les acteurs de terrain perpétuant les pratiques antérieures, notamment par le détournement partiel de certains dispositifs. C'est notamment ce qu'illustre l'exemple du temps partiel pour les salariés âgés : conçu, tant en Allemagne qu'en Belgique, pour assurer une cessation progressive d'activité, il est utilisé dans ces deux pays par les entreprises et leurs salariés sous la forme d'un temps partiel « bloqué¹⁵ », qui de fait constitue une forme de préretraite.

Cependant, quelques pays ont réussi à redresser leur taux d'emploi au cours des années 1990, alors qu'ils figuraient au début des années 1990 parmi les Etats-membres ayant les taux les plus faibles.

3.3 Le modèle continental : des difficultés surmontables au prix d'un changement de paradigme (Finlande, Pays-Bas)

La Finlande et les Pays-Bas¹⁶ offrent deux modèles de sortie de la culture de retrait précoce. Ils peuvent être considérés comme des exemples de réussite du modèle de protection sociale continental. En effet, si l'appartenance des Pays-Bas à ce type de modèle ne pose guère de difficultés, la Finlande, malgré son appartenance à la sphère géographique des pays nordiques, présente de nombreux traits caractéristiques des pays continentaux :

- un niveau de dépenses de protection sociale de l'ordre de 25 % au lieu des 30 à 35 % qui caractérisent les systèmes nordiques ;

¹⁴ Cf. à ce sujet : Guillemard 2003.

¹⁵ Au lieu d'effectuer un mi-temps pendant 5 ans, le salarié travaille à temps plein pendant deux ans puis ne travaille plus du tout, tout en continuant à percevoir un salaire.

¹⁶ Cf. à ce titre : Guillemard 2003 ; V. Delteil, D. Redor, l'emploi des salariés de plus de 55 en Europe du Nord, 2003.

- un système de protection sociale moins marqué par la norme de l'emploi pour tous afin de diminuer la dépendance des individus face aux systèmes de protection sociale ;
- des relations sociales davantage marquées par la conflictualité que ses voisins nordiques immédiats et un niveau intermédiaire de centralisation et de coordination des niveaux de négociation par rapport à la Suède et au Danemark.

3.3.1 *Les progrès finlandais et néerlandais*

Même s'ils restent de très peu en deçà du seuil de 50 % pour leur taux d'emploi des 55 - 64 ans, la Finlande et les Pays-Bas ont connu au cours de la décennie 1990 des progrès considérables : leur taux d'emploi des salariés âgés a augmenté respectivement 34 % et 32 % entre 1997 et 2002, (cf. 1.3.2), alors que ces pays étaient, il y a 20 ans, encore engagés dans une culture de retrait précoce. Cette remontée touche l'ensemble des classes d'âge (55-59 et 60-65 ans) et les femmes – dans une moindre mesure toutefois – aussi bien que les hommes.

Tableau 7 : Taux d'emploi des salariés âgés par âge et par sexe en 1997 et 2000 (en %)

	1997 (55-59ans)		1997 (60-65 ans)		2000 (55-59 ans)		2000 (60-65 ans)	
	hommes	femmes	Hommes	Femmes	hommes	femmes	hommes	femmes
Pays-Bas	62,1	31	21,2	8,3	68,7	38,2	27,0	11,2
Finlande	50,4	49,3	22,6	15,9	58,9	59,9	26,8	20,1

Source : Guillemard 2003

Ces progrès, qui datent de 1995, distinguent nettement ces deux pays, assimilables au type de modèle continental, des autres pays relevant de ce modèle.

Ils se différencient toutefois également par les modalités de réformes mises en œuvre depuis le milieu des années 1990 afin d'atteindre ce résultat.

3.3.2 *Des méthodes différentes mais un changement radical des systèmes sociaux*

- La Finlande : une stratégie globale en faveur de l'emploi des salariés âgés

Sous le titre « l'expérience est une richesse nationale », la Finlande a lancé en 1998 un programme quinquennal en faveur de l'emploi des plus de 45 ans. Ce programme se distingue par son contour général autant que par sa méthode des autres types d'actions menées dans la plupart des pays.

Sur le fond, il met en place autour de l'objectif chiffré de reculer d'ici à 2010 de 2 à 3 ans l'âge effectif de sortie du marché du travail six types d'actions :

- une campagne d'information et de formation à destination des employeurs et des salariés, afin de les sensibiliser aux atouts que peuvent posséder les salariés de plus de 45 ans ; dans ce contexte, des formations spécifiques au management des salariés âgés ont été organisées à destination des organismes de formation et relayées vers les entreprises ;

- des actions afin d'améliorer la santé au travail, en prenant en compte l'ensemble de ses dimensions, y compris la dimension psychologique ; le travail mené avec différents types d'entreprises (taille, secteur) et d'administrations publiques a permis de disposer d'une large palette de cas transposables afin de démultiplier les effets des aides consenties à partir des bonnes pratiques recueillies ;
- l'accent mis sur l'investissement en formation : le programme de formation professionnelle national cible spécifiquement les plus de 45 ans pour combler leurs éventuels besoins de qualification ;
- le retour à l'emploi des chômeurs âgés, dans le cadre d'une mobilisation spécifique du service public de l'emploi (suivi plus individualisé) ;
- la création de mécanismes incitatifs : abaissement de l'âge de la retraite partielle, maintien des droits à pension en cas d'activité partielle, bonifications pour prolongement d'activité au-delà de 60 et 65 ans ;
- enfin, une aide à la recherche sur les travailleurs âgés : il s'agit à la fois d'évaluer l'efficacité du programme national et de tester et expérimenter les nouvelles méthodes d'amélioration de la santé au travail ou de gestion des salariés âgés.

La méthode est elle-même innovante : elle s'appuie davantage sur la communication et l'incitation que sur la réglementation et prend en compte les deux volets de la question du retrait précoce : l'offre et la demande de travail. Sa définition et sa mise en œuvre ont été assurées à travers une large concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux. Au sein de l'Etat, ce programme a exigé une coopération interministérielle sans précédent, notamment entre les services des ministères de l'emploi et ceux des affaires sociales et de la santé, mais aussi ceux en charge de l'éducation et de la formation.

L'existence d'un cadre de coopération commun à tous les acteurs a permis une modification progressive avec l'accord des partenaires sociaux des voies de sorties précoces de l'activité, notamment par le biais des pensions de chômage et d'invalidité.

➤ Les Pays-Bas : la remise à plat des voies de sortie précoce

Les Pays-Bas possédaient jusqu'au début des années 1990 les trois types de dispositifs « ordinaires » de sortie précoce : un dispositif d'invalidité, largement mis à contribution, des préretraites d'entreprise, et la possibilité de disposer d'une dispense de recherche d'emploi à partir de 57,5 ans. Tous trois ont été réformés.

Le dispositif d'invalidité, autrefois géré par les partenaires sociaux, a été confié aux entreprises, qui ont désormais la charge financière de l'invalidité de leurs anciens salariés en cas d'absence de réintégration dans l'emploi – ce qui constitue à la fois une incitation pour les employeurs à préserver l'aptitude au travail de leurs salariés et le cas échéant à financer leur retour à l'emploi et un droit pour les salariés, inversant ainsi la logique qui prévalait jusqu'alors (un revenu de remplacement et non un emploi de remplacement).

Les préretraites d'entreprises ont été réformées dans un double sens :

- l'introduction d'un volet par capitalisation, donnant à chaque salarié la possibilité d'avoir recours à une préretraite en fonction d'un arbitrage individuel (plus elle est sollicitée tard plus son montant est important) ;
- l'encouragement au développement des préretraites partielles.

Enfin, la possibilité d'avoir recours au chômage comme solution de transition vers la retraite est désormais moins fréquente dans la mesure où les incitations au licenciement des salariés âgés ont été diminuées (suppression de la clause selon laquelle les salariés âgés doivent être licenciés prioritairement) et où la règle de la dispense de recherche d'emploi pour les plus de 57,5 ans pourrait à terme être supprimée. Parallèlement, la réforme du service public de l'emploi a désormais adopté une perspective dans laquelle le retour à l'emploi doit pouvoir primer sur l'indemnisation (*work first*).

Au total, en réduisant les possibilités de passage vers une cessation précoce d'activité, ces réformes ont également contribué à renforcer les choix individuels sur les modalités de cessation d'activité à travers un temps partiel de fin de carrière mais aussi à donner une réalité à un droit individuel au maintien ou à la réintégration dans l'emploi.

Cette stratégie de réforme de l'ensemble des voies de sortie d'activité a en outre été accompagnée d'une campagne de communication.

QUATRIEME PARTIE – LES ELEMENTS D’UNE POLITIQUE ACTIVE DE GESTION DES AGES

Si l’examen des situations d’emploi des seniors dans plusieurs pays européens ne donne pas de « recette magique » du succès et illustre la capacité de plusieurs modèles sociaux à promouvoir le vieillissement actif, il permet toutefois d’identifier un certain nombre de préalables à la définition d’une politique active de gestion des âges. Trois éléments semblent nécessaires à son élaboration : la prise en compte de l’existence de limites à l’objectif d’élévation du taux d’emploi des seniors, la réunion d’un certain nombre d’éléments fondamentaux, sorte de « passages obligés » pour le maintien et le retour dans l’emploi des travailleurs âgés, et enfin la définition d’une stratégie intégrée du vieillissement actif.

4.1 Prendre en compte les limites de l’objectif d’élévation du taux d’emploi

4.1.1 Avec l’élévation du taux d’emploi, des risques de transferts des coûts de la cessation précoce d’activité

L’élévation du taux d’emploi a deux objectifs principaux :

- assurer un meilleur équilibre des systèmes de protection sociale, en atténuant la dégradation du rapport entre cotisants et retraités (ou autres catégories de bénéficiaires contribuant moins qu’ils ne reçoivent) ;
- permettre aux salariés âgés qui ont par le passé été obligés de quitter le marché du travail contre leur gré, de continuer à exercer une activité professionnelle aussi longtemps qu’ils le souhaiteraient.

Cependant, au fur et à mesure que les Etats durcissaient, avec cette ambition, les conditions d’accès aux systèmes établis de cessation anticipée d’activité, sont apparus des « déports » vers d’autres modes de retrait précoce.

Un premier type de coût concerne les transferts internes entre les différents systèmes permettant des départs anticipés : préretraite ou retraites anticipées, indemnisation du chômage avec dispense de recherche d’emploi, pensions pour invalidité, incapacité ou (longue) maladie. Ainsi en Belgique, depuis une dizaine d’années, la limitation des pré pensions conventionnelles a conduit les entreprises à détourner le « statut du chômeur âgé » (système du Canada Dry) pour se défaire des salariés âgés. Dans ce pays comme en Allemagne, le temps partiel pour les salariés âgés, qui visait à substituer aux préretraites totales des sorties progressives et étalées vers la cessation d’activité, est désormais utilisé de manière « bloquée » : au lieu d’effectuer un mi-temps sur quatre ans, les salariés travaillent à temps plein pendant deux ans puis arrêtent toute activité tout en continuant à être rémunérés. Dans d’autres pays, ce sont plutôt les dispositifs liés à la maladie, l’incapacité ou l’invalidité qui ont été ou sont mis à contribution de manière importante (Autriche, Suède, Luxembourg, mais aussi Royaume-Uni depuis quelques années), mais le mouvement est le même.

Un second type de coût correspond aux dépenses de soins liées au prolongement d'activité, à conditions de travail inchangées. Le raccourcissement de la durée de la vie active a été l'un des éléments qui ont contribué depuis 1945 à l'allongement de la durée de vie. Or, même si peu d'études existent dans ce domaine, on peut craindre que l'allongement de la vie active ne se traduise, toutes choses égales par ailleurs, par un impact négatif sur l'état de santé des salariés, en particulier dans les métiers pour lesquels demeurera un aspect de pénibilité fort (bâtiment, industrie). L'exemple suédois, qui fournit au reste de l'Europe un modèle du vieillissement actif, illustre bien cette problématique, puisque son principal problème est désormais la hausse massive du nombre de bénéficiaires de congés maladie de longue durée, surreprésentés parmi les travailleurs âgés et notamment les femmes. A contrario, c'est précisément ce type d'enchaînements qui est à l'origine de l'accent mis sur la santé au travail et la prévention de l'inaptitude par le programme finlandais en faveur des salariés âgés.

Il conviendra donc de garder à l'esprit, dans la poursuite de l'objectif d'amélioration de l'emploi des seniors, l'existence de coûts induits. Cela implique d'intégrer dans une stratégie globale le souci d'une amélioration générale des conditions de travail, en portant une attention particulière à la santé au travail mais également à une réduction de l'intensité du travail. La prolongation généralisée de la vie active sera d'autant plus soutenable qu'aura lieu en parallèle une « désintensification » du travail pour la tranche d'âge 25-49 ans sur qui se concentre aujourd'hui l'effort productif dans l'ensemble des pays développés. Cela nécessitera également de prendre en considération des différences de pénibilité dans l'emploi, en premier lieu pour limiter l'exposition prolongée à des activités difficiles mais également pour en tenir compte dans les exigences de prolongation de l'activité. L'option du vieillissement actif, si elle peut apparaître comme souhaitable pour tous, n'est pas ouverte à tous de manière égale.

4.1.2 L'élévation du taux d'emploi, un objectif intermédiaire

Parmi les deux objectifs poursuivis à travers l'élévation du taux d'emploi (une soutenabilité du système de protection sociale européen et une meilleure adéquation entre les choix individuels de poursuite d'activité et les opportunités réellement offertes par le marché du travail), seul le second est un objectif en soi. La soutenabilité du système de protection sociale n'a de sens que si elle permet un maintien d'un niveau de protection suffisant pour éviter la pauvreté et l'exclusion sociale.

C'est dans la mesure où il est un outil de justice sociale, de richesse collective et de liberté individuelle, que l'élévation du taux d'emploi correspond à un objectif final.

Si le véritable objectif poursuivi à travers l'élévation du taux d'emploi est la pérennité des régimes de sécurité sociale, et à travers ces derniers, la protection du niveau de vie contre les aléas de l'existence qui sous-tend les sociétés européennes, il convient de rappeler que l'élévation du taux d'emploi des salariés âgés n'est qu'un objectif intermédiaire parmi d'autres.

L'emploi des salariés âgés contribue certes à cette soutenabilité, mais il ne constitue pas la seule solution pour l'assurer. Ceci est d'ores et déjà pris en compte à travers certains objectifs européens (élévation du taux d'emploi des femmes, notamment). D'autres solutions sont envisageables, même si elles n'assureront pas davantage à elles seules la

totalité de l'ajustement démographique : le recours à l'immigration, la diminution des temps de transition entre la fin des études et le premier emploi pour les plus jeunes, l'élévation de la durée d'activité sur l'ensemble de la vie et non seulement à l'âge extrême de sortie, l'élévation de la productivité par l'amélioration du capital humain sont également des solutions à prendre en compte dans la perspective de l'objectif final de préservation du niveau de vie et de protection des européens).

Dès lors, il convient de ne pas oublier cet objectif final, en confondant sa réalisation avec celle d'un objectif intermédiaire (l'emploi des seniors), et encore moins avec le respect d'un simple indicateur quantitatif. Une telle confusion amènerait à reproduire les difficultés passées dues à la focalisation sur des indicateurs intermédiaires et des objectifs de court terme : c'est en effet en partie ce qui a été fait par le passé avec la promotion de la cessation anticipée d'activité, qui visait à limiter la montée des chiffres du chômage, mais qui a été présentée comme un but en soi.

De même, le durcissement des systèmes de retraite dans le but d'augmenter l'emploi des seniors a peu de sens si il doit conduire, comme c'est le cas au Royaume-Uni, à des niveaux de retraites tellement bas qu'ils entraînent *a posteriori* des dépenses importantes d'aide sociale (revenu minimal, allocation logement ou chauffage).

4.1.3 *La qualité de l'emploi des salariés âgés, un enjeu aussi important que leur taux d'emploi*

Si les statuts d'emploi des salariés âgés sont très variables dans les différents pays de l'Union européenne qui réussissent bien en termes d'emploi des plus âgés (cf tableau), on observe toutefois que plus de la moitié d'entre eux ont respectivement des taux de recours aux CDD¹⁷ et au temps partiel supérieurs à la moyenne européenne.

Tableau 8 - Taux de recours aux CDD sur le marché du travail en 2002

	% de salariés en CDD
Irlande	5.4
Royaume-Uni	6.3
Danemark	9.1
UE	13.0
Pays Bas	14.4
Suède	15.2
Finlande	16.0
Portugal	21.7

Source : Eurostat

¹⁷ La plus ou moins grande importance du recours au CDD doit être interprétée avec prudence. Elle dépend de la définition du CDI. Le Royaume-Uni dans le cadre d'un modèle social libéral et le Danemark, dans celui d'un modèle social plus protecteur, ont tous deux des réglementations très souples du CDI.

Tableau 9 - Taux de recours au temps partiel sur le marché du travail en 2002

	% de salariés à temps partiel
Portugal	11.2
Finlande	12.8
Irlande	16.5
UE	18.1
Danemark	20.0
Suède	21.5
Royaume-Uni	24.9
Pays Bas	43.9

Source : Eurostat

L'exemple des Pays-Bas ou du Royaume-Uni est à ce titre révélateur. Les Pays-Bas sont depuis le début des années 1990 le pays d'Europe où le recours au temps partiel est le plus massif (plus de 40 % des emplois totaux en 2002). La stratégie d'amélioration du taux d'emploi des salariés âgés a profité de ce mouvement, puisqu'ils sont majoritairement occupés dans ce type d'emplois. Au Royaume-Uni, même si la notion de temps partiel est statistiquement plus difficile à appréhender en l'absence de normes de durée du travail, un phénomène similaire est observable. Or l'une des principales interrogations soulevées par le recours au temps partiel est celle du caractère choisi ou non de cette forme d'emploi. Si les salariés âgés peuvent avoir des raisons de préférer un emploi à temps partiel (récupération, phasage progressif de la fin d'activité), cette forme d'emploi pose toutefois la question de leur niveau de vie en l'absence de possibilités de cumul retraite-activité ou de dispositifs publics d'incitation permettant de compenser la perte de salaire liée au passage à temps partiel (mi temps rémunéré 70 % par exemple, dans certains pays européens). Elle pose également le problème des possibilités des choix restreints des plages de travail pour des raisons de compatibilité de fonctionnement avec les organisations du travail, en particulier dans l'industrie.

Si l'élévation du taux d'emploi des plus âgés s'effectue conformément à la tendance qui se dessine au niveau des pays les plus avancés en la matière, le travail à temps partiel peut, de façon positive, répondre à un choix des salariés, correspondant à leurs besoins individuels. Cependant, il risque de se heurter, à terme, aux contraintes de niveau et de choix de vie.

Au final, si l'objectif d'une amélioration de l'emploi des seniors ne peut que rencontrer un consensus global en Europe, il convient de garder à l'esprit les coûts induits et les limites d'une focalisation sur l'augmentation du taux d'emploi et de l'âge effectif de départ en retraite. Se limiter à la poursuite de ces objectifs intermédiaires, sans mettre en place de réelle politique de gestion active des âges, aurait pour conséquence de condamner les travailleurs âgés à choisir entre prolongation d'une activité précarisée et réduction drastique de leurs niveaux de retraite.

4.2 Réunir les fondamentaux de l'emploi des seniors

Dans la mesure où une véritable « culture de la cessation anticipée d'activité » s'est instaurée en Europe, et de manière particulièrement spectaculaire en Europe continentale, le recours à la cessation anticipée d'activité est désormais considéré par beaucoup d'entreprises – mais aussi par les salariés – comme une solution éprouvée,

peu coûteuse socialement, financièrement, psychologiquement (tout le monde s’y attend) et en terme d’organisation.

Les réponses des politiques publiques doivent donc être adaptées au caractère complexe du problème qui recouvre plusieurs dimensions, au carrefour de différentes politiques sociales (emploi, formation, protection sociale et influence sur les comportements individuels, équité intergénérationnelle, santé et conditions de travail). L’amélioration du taux d’emploi des plus âgés nécessite que l’ensemble des facettes du problème soient prises en compte.

4.2.1 Une orientation générale des systèmes sociaux vers le maintien d’activité

Pour les entreprises, les innovations en termes de gestion des ressources humaines suivent une logique assez proche de celle des innovations économiques et technologiques en général (tant qu’une technique est rentable, il n’y a pas besoin d’en changer), elles auront donc de manière générale tendance à reproduire au plus proche les méthodes du passé pour minimiser leurs coûts d’organisation et les risques économiques encourus (W. Schmähl, « Ageing Workforce : Firm strategies and public policy in Germany », *The Geneva Papers on Risk and Insurance* Vol. 28 n° 4, 2003).

Pour les salariés, le risque de perte d’emploi sur un marché du travail de plus en plus sélectif, et les arbitrages individuels entre revenu et loisirs jouent également bien souvent en faveur d’une cessation d’activité. En effet, dans de nombreux pays, les conditions de départ sont souvent très avantageuses. Dans certains pays, le taux de remplacement des salaires perçus auparavant est très élevé (70 à 90 %) grâce à des retraites de branche ou d’entreprise – comme en Suède ou en Belgique – à du temps partiel bloqué – Allemagne, Belgique -, auxquels s’ajoutent parfois des indemnités de départ le plus souvent défiscalisées. Ces dispositifs sont d’ailleurs généralement d’autant plus attractifs que le statut social du « jeune retraité » est souvent préférable, au moins dans un premier temps, à celui du « vieux salarié » et que ces taux de remplacement s’accompagnent de temps de loisir supplémentaire.

Quand le jeu des incitations n’est pas totalement dissuasif à la reprise d’emploi (il est souvent dissuasif dans les pays où le passage par l’indemnisation chômage et la dispense de recherche d’emploi sont une voie de sortie fréquente, comme en Allemagne, ou en Belgique et dans une moindre mesure, au Royaume-Uni), les conditions de cumul des revenus de remplacement avec une activité ne sont pas toujours attractives ou n’existent pas. En Suède, les bénéficiaires des pensions de branche n’ont pas généralement le droit d’exercer une activité professionnelle quand ils touchent une pension de ce type. En Allemagne, c’est pour faire face à ce type problème qu’une prime à la reprise d’activité spécifique aux chômeurs âgés a été créée. Au Royaume-Uni, l’attribution d’une pension complémentaire nécessite aujourd’hui la rupture du contrat de travail.

Dans ce type de situation, une étape essentielle consiste donc à réorienter l’ensemble des incitations des systèmes sociaux afin d’assurer qu’ils vont dans le sens de l’activité. La difficulté de l’exercice consiste tout d’abord à identifier les éventuels effets désincitatifs – certains dispositifs ne le devenant qu’à la faveur de la réforme ou de la suppression d’autres : ainsi en Allemagne, les pensions d’invalidité, accessibles sans décote à compter de 63 ans, sont devenues plus attractives pour les plus de 60 ans à

partir du moment où d'autres retraites spécifiques ont vu leur âge minimal de départ – sans décote ou même avec décote – élevé au-delà de 60 ans.

Dans de nombreux pays (Suède, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Finlande, Danemark), c'est donc une approche visant à réformer les différents éléments désincitatifs au sein de plusieurs types de dispositifs (retraites et préretraites ou retraites anticipées, indemnisation du chômage, invalidité ou arrêts maladie) qui a été favorisée. Elle s'est accompagnée pour certains d'entre eux par la mise en place de retraites progressives (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Allemagne).

Mais pour l'ensemble de ces pays, la difficulté consiste, dans l'exercice de réorientation du système d'incitations qui émane des dispositifs de protection sociale, à trouver l'équilibre entre la volonté d'inciter à l'emploi et le renforcement de la conditionnalité de certaines aides dans une optique d'activation.

La solution la plus souvent adoptée (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Pays-Bas) consiste à procéder progressivement en réformant ou supprimant de proche en proche les différents régimes de préretraites et de retraite anticipée. Pour des raisons différentes, deux types de dispositifs continuent à exister en l'état dans beaucoup de pays ayant pourtant entamé des réformes ambitieuses. Il s'agit des dispositifs de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés, qui continuent à constituer, face à un niveau de chômage en hausse en Europe depuis 2001, une marge de manœuvre pour les politiques publiques de l'emploi. Il s'agit également des dispositifs d'invalidité ou d'incapacité, même si certains tentent de rendre plus rigoureuses les conditions d'éligibilité à ces dispositifs – en raison des difficultés propres au maintien ou au retour dans l'emploi de salariés âgés disposant d'une capacité de gain réduite.

4.2.2 Une politique qui favorise l'évolution des mentalités

Comme l'illustrent les cas de pays ayant rencontré des succès en matière d'emploi des plus âgés, la réorientation des incitations émanant des systèmes sociaux n'est généralement pas suffisante. Reflétant autant la rationalité économique des différents acteurs qu'une attitude générale s'apparentant parfois à une discrimination face à l'âge, la « culture de la cessation d'activité anticipée » doit aussi faire l'objet d'un large travail de communication en direction des principaux intéressés (entreprises, salariés).

C'est donc afin de prendre en compte les mentalités collectives qu'un certain nombre de pays ont mis en place de véritables stratégies de communication, visant à sensibiliser les entreprises autant que le grand public à la question de l'emploi des salariés âgés.

Cette dimension de l'action publique est au cœur de la stratégie finlandaise (cf. 3.2.3), qui mise d'abord sur le rôle d'incitation des pouvoirs publics. Elle a également été développée au Royaume-Uni, où elle est assurée de manière parallèle par le service public de l'emploi auprès des entreprises qui recrutent et des chômeurs âgés, dans le cadre du programme spécifique de retour à l'emploi destiné au plus de 50 ans (*New Deal 50+*), et par le ministère du travail et des pensions à travers la mise en exergue de bonnes pratiques des entreprises, récompensées et montrées en exemple grâce au label « Age positive champion » (lauréat des pratiques de gestion favorables aux salariés âgés).

En Allemagne, cette dimension de l'action publique est assurée à travers la diffusion auprès des représentants du monde de l'entreprise (branches, chambres de commerce, grands groupes), notamment à l'occasion d'événements particuliers (séminaires, foires, colloques et rencontres) des résultats des recherches menées depuis 1995 sous l'égide du ministère fédéral de la recherche. Elle est également prise en compte par le service public de l'emploi, qui depuis les pénuries rencontrées en 2000 et 2001 sur le marché du travail vise, sous le titre « Plus de 50 ans : il savent ce qu'il faut faire », à promouvoir à travers la communication sur les bonnes pratiques et les mesures spécifiques d'aide au maintien ou au recrutement dans l'emploi des plus de 50 ans une évolution des représentations et des pratiques des demandeurs d'emploi âgés et des entreprises.

Des programmes similaires ont été mis en œuvre au Danemark (où un fonds public spécifique est destiné à promouvoir les initiatives en la matière) et aux Pays-Bas, où l'accent est mis sur la lutte contre les préjugés à l'encontre des salariés âgés à travers la diffusion de bonnes pratiques sous le titre « seniors en activité ».

4.2.3 Une politique d'emploi et de formation qui investisse sur tous les âges

L'un des éléments discriminants concernant l'emploi des salariés âgés est leur niveau de formation, mais aussi le degré de mobilisation des services publics de l'emploi afin d'aider les salariés âgés à retrouver un emploi.

A cet égard, la promotion d'un investissement du service public de l'emploi et des politiques publiques de formation sur l'ensemble des segments d'âge (« formation tout au long de la vie ») est d'ores et déjà une réalité dans les pays nordiques. Pour de nombreux pays d'Europe continentale, elle correspond toutefois à un changement radical de point de vue, puisque ce sont pour l'instant d'autres catégories d'âge qui sont au cœur des préoccupations des politiques publiques : les plus jeunes et le cœur des actifs employables (29 - 45 ans), qui bénéficient de la majorité des efforts d'intermédiation et de formation.

Investir à tous les âges signifie donc d'abord rééquilibrer les efforts d'insertion professionnelle à destination des plus âgés. Pour le service public de l'emploi, cela passe notamment par la mise en place d'une offre de services spécifique (comme cela existe au Royaume-Uni ou en Allemagne), prenant en compte les difficultés propres à ce type de publics (perte de confiance en soi, travail d'intermédiation et de conviction afin de définir si besoin est une seconde carrière, difficultés psychologiques ou physiques particulières). Pour les politiques de formation, il s'agit de privilégier une formation professionnelle adaptée aux modalités d'apprentissage spécifiques de publics dont les habitudes et les rythmes d'apprentissages sont différents par rapport à des méthodes encore largement axées sur le transfert de compétences théoriques, conformément au schéma dominant en matière de formation initiale.

A court terme, le choix d'un effort particulier et d'une politique spécifique pour les plus de 50 ans peut sembler nécessaire, afin de rattraper les déficits accumulés sur les générations qui ont aujourd'hui entre 50 et 60 ans. A plus long terme cependant, une dimension préventive s'adressant à l'ensemble des classes d'âges (promotion de la mobilité professionnelle et de la formation tout au long de la vie), tant en matière de formation que de retour à l'emploi, devrait pouvoir l'emporter, comme l'illustrent les cas suédois ou danois.

4.2.4 Une prise en compte de l'impact des conditions de travail sur la question des âges

Une fois supprimés les dispositifs perturbateurs au maintien dans l'emploi (cessations anticipées d'activité, incitations financières), l'un des éléments clefs de la progression de l'emploi des travailleurs âgés reste lié à l'évolution de la santé des salariés avec l'âge. A cet égard, les conditions de travail jouent un rôle déterminant, l'effet de la pénibilité trouvant généralement une expression à compter de 45-50 ans.

Une approche « curative » de court terme, visant à remédier par des aménagements spéciaux aux inaptitudes dont les salariés âgés ont parfois à souffrir en raison de l'exposition à des conditions de travail pénibles, est mise en œuvre par la plupart des pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas ou Suède, notamment). En revanche, à long terme, une prévention des pénibilités tout au long de la vie professionnelle s'impose. C'est dans cette perspective que le programme finlandais travaille afin de renforcer la dimension préventive de la politique de santé au travail.

4.3 Définir une politique intégrée du vieillissement actif

Au delà des politiques et des outils qui constituent les « fondamentaux » de l'emploi des seniors, la réussite d'un changement de « paradigme » inclut également un certain nombre d'éléments de méthode. La définition d'une politique intégrée du vieillissement actif repose sur l'articulation de différents champs des politiques publiques. Elle nécessite en outre l'implication et la coordination de tous les acteurs ainsi que la mobilisation d'instruments d'action variés. Elle pose enfin la question du choix entre dispositifs ciblés et mesures à visée générale, et celle du temps dans lequel s'inscrit l'action publique.

4.3.1 Une stratégie d'ensemble articulant les différentes dimensions du vieillissement actif

L'analyse des succès, mais également des difficultés, rencontrés par les pays européens dans leur volonté d'améliorer la situation de l'emploi des seniors, souligne l'importance de la définition d'une stratégie globale et intégrée du vieillissement actif, à l'inverse d'actions ponctuelles, centrées sur des champs limités.

Dans le sujet de l'élévation du taux d'emploi des travailleurs âgés, la question centrale de la soutenabilité des finances sociales a focalisé l'analyse, mais également les réformes. Tous les pays européens, il est vrai dans des calendriers et des proportions variables, ont abordé la question de la prolongation d'activité par la réforme des systèmes de retraite et le resserrement des dispositifs de retrait anticipé. Si cette dimension est évidemment essentielle pour la promotion du vieillissement actif, la simple restriction des systèmes de retraite et de préretraite ne saurait à elle seule améliorer la situation des travailleurs âgés. Elle risquerait à l'inverse, en l'absence d'une politique volontariste et intégrée pour l'emploi et le réemploi des seniors, d'avoir des conséquences sociales dramatiques pour une large partie des plus de 55 ans, condamnés au chômage de longue durée ou à l'emploi précaire jusqu'à l'âge l'obtention d'une retraite dont le montant pourrait être fortement amputé. Les exemples de l'Allemagne ou de l'Italie, qui ont réformé leurs systèmes de retraite ou de préretraite très tôt mais

n'ont pas connu d'amélioration significative de l'emploi des seniors, illustrent l'insuffisance d'une approche avant tout ciblée sur la réforme des systèmes de protection sociale.

C'est au contraire l'articulation des différentes dimensions du vieillissement actif qui semble au cœur des réussites en matière d'emploi des seniors. Le facteur premier, plus que la suppression des systèmes de préretraite ou le durcissement des paramètres des régimes de retraite, semble bien être l'efficacité des politiques de l'emploi et de la formation. En témoignent les exemples Suédois ou Danois, où l'existence de dispositifs de cessation anticipée n'entraîne que des « fuites » très limitées. Dans un contexte où le maintien dans l'emploi jusqu'à un âge avancé reste la norme, et où les politiques actives de l'emploi ne font pas des plus âgés un public « à part », n'ayant pas vocation à retourner à l'emploi, l'utilisation des dispositifs de retrait anticipé du marché du travail reste limitée.

Mais l'efficacité des politiques de l'emploi suppose également que les capacités de travail soient préservées à tous les âges : les effets de génération en termes de niveau de formation initiale et les conséquences sur la santé des travailleurs d'activités professionnelles ne sauraient être ignorés. Deux éléments sont à prendre en compte : un accès à la formation à tous les âges de la vie active, tant pour préserver et actualiser les compétences des salariés dans leur emploi, que pour permettre à ceux qui le souhaitent de réorienter leur activité vers une deuxième carrière ; une attention particulière portée à l'amélioration des conditions de travail, tant en termes de prévention et de suivi de la santé au travail que d'adaptation ou de réorganisation des postes de travail.

Aussi importante que l'action sur ces différents leviers apparaît le souci de leur articulation dans une politique cohérente. La stratégie belge de « petits pas », préférée à une réorientation globale de la politique vis à vis de l'emploi des plus âgés, a rencontré très vite ses limites dans les représentations et les jeux des acteurs. A l'inverse, la stratégie finlandaise, basée sur un programme global pluriannuel associant l'ensemble des dimensions du vieillissement actif et mettant l'accent dans un premier temps sur le maintien des capacités de travail, avant de chercher à resserrer les dispositifs de retrait anticipé, fait aujourd'hui figure de modèle en Europe.

Enfin, la multiplicité des champs d'intervention va de pair avec la mobilisation de plusieurs types d'outils d'action. Si la réglementation et l'incitation sont des éléments indispensables à l'amélioration de l'emploi des seniors, ils s'avèrent d'une efficacité limitée pour modifier en profondeur et durablement les comportements des acteurs, face au poids des représentations collectives, ancrées dans une véritable « culture de la cessation anticipée d'activité ». La dimension de communication, observée en Suède, au Royaume-Uni ou en Finlande est donc ici essentielle, afin de sensibiliser entreprises et salariés puis de modifier leurs représentations.

4.3.2 L'implication de l'ensemble des acteurs pour une stratégie concertée

Les politiques publiques jouent un rôle central dans l'atteinte des objectifs de l'emploi des travailleurs âgés. Les signaux donnés par l'Etat dans les domaines des retraites ou la restriction des dispositifs de cessation anticipée d'activité modèlent les comportements des entreprises et ceux des salariés. Ainsi, c'est l'Etat qui en Suède (comme dans d'autre pays) a imposé la réforme des retraites, d'ailleurs contre le modèle traditionnel

de cogestion avec les partenaires sociaux. A l'inverse, la légitimation par l'Etat de cessations précoces d'activité rend plus difficile leur suppression.

De même, l'activation des politiques de l'emploi (conditionnalité des allocations de chômage et accompagnement personnalisé et actif des chômeurs) est un levier essentiel dans les mains des pouvoirs publics. A cet égard, la maîtrise globale par l'Etat des services publics de l'emploi qui permet un pilotage et une orientation responsables donne un avantage certain aux pays «dirigistes » en la matière, la Suède ou le Royaume-Uni par exemple, par rapport à ceux qui gèrent le SPE en responsabilité partagée comme la Belgique.

Pour autant, l'engagement public ne suffit pas à lui seul à éviter les stratégies de contournement des acteurs (employeurs, partenaires sociaux et salariés) si les objectifs poursuivis ne sont pas largement partagés. La prégnance des schémas collectifs des cessations précoces d'activité, leur intérêt à court terme pour les entreprises et les salariés, sont souvent plus forts que les avertissements répétés des experts ou encore que les barrages mis en place par l'Etat. En outre, l'organisation, le temps et les conditions de travail, la formation continue qui constituent des fondamentaux de la prolongation de la vie active sont le plus souvent du ressort des partenaires sociaux, même si l'Etat, bien souvent, trace le cadre général de la négociation collective.

L'implication mais bien plus l'intéressement des acteurs prend selon les pays des voies différentes. La sensibilisation au problème et aux éléments de solutions est facilitée dans les pays du Nord qui ont une tradition de co-gestion sociale. La Finlande, après un travail en partenariat de plusieurs années réunissant chercheurs, entreprises, syndicats, lance un programme d'information auprès des entreprises. Dans un cadre de travail ouvert et qui donne le sens général des contraintes et des évolutions, l'acceptabilité des restrictions à la cessation précoce d'activité a été plus grande en raison de la définition de mesures actives de maintien dans l'emploi (fonds d'amélioration des conditions de travail, cadre légal pour le temps partiel, conseils aux entreprises). C'est un souci identique qui a conduit en Allemagne à la mise en place de « L'alliance pour le travail » associant l'Etat, les syndicats et les entreprises dans la même démarche.

La communication directe auprès du grand public peut prolonger utilement la sensibilisation des acteurs économiques. L'« enveloppe orange » suédoise qui informe chacun et chaque année de ses droits à retraite utilise des voies personnalisées d'information, alors que la Finlande ou le Royaume-Uni ont tenté d'inverser les représentations collectives par des campagnes positives sur les qualités des travailleurs âgés.

4.3.3 La question du ciblage et du temps

Interrogation classique pour les politiques visant à améliorer l'emploi d'une catégorie précise de personnes, la question du ciblage prend avec les travailleurs âgés une dimension particulière. D'une part en raison du caractère peu réversible des conséquences du vieillissement (atteintes à la santé, niveaux de formation initiale relativement plus faibles que les plus jeunes). De l'autre, en raison de son caractère « universel » (chacun d'entre nous est normalement appelé à vieillir et à entrer un jour dans la catégorie des «travailleurs âgés »). Ces deux particularités plaident pour une approche temporellement différenciée entre générations.

L'analyse des succès en matière d'emploi des seniors fait ressortir l'efficacité de politiques « généralistes » tant en matière d'emploi que de formation, de santé au travail ou d'organisation du travail (accès au temps partiel en particulier). Les pays les plus performants en matière d'emploi des travailleurs âgés sont également et avant tout ceux qui ont connu une amélioration de la situation générale de l'emploi au cours des dernières années. Ce sont également des pays dans lesquels la politique active de l'emploi est une priorité pour l'ensemble des classes d'âge. Ce sont enfin des pays qui connaissent, pour l'ensemble de la population, des taux d'accès à la formation et au temps partiel relativement plus élevés que la moyenne. Ces constats sont cohérents avec l'analyse des causes du sous emploi des seniors : plus le risque de chômage général est élevé, plus l'accès à la formation professionnelle est réduit, moins grande est l'attention portée à la santé et aux conditions de travail, plus rapidement et largement les facteurs d'exclusion du marché du travail risquent de toucher les salariés. A l'inverse, ce sont bien les conditions d'emploi, de formation et de santé connues par les salariés au cours de la première partie de leur vie professionnelle qui influenceront sur leurs possibilités d'activité après 50 ans. Dès lors, il apparaît que, plus que des politiques ciblées sur la fin de carrière - qu'elles visent à réduire les coûts d'emploi pour les entreprises ou à diminuer les incitations au retrait pour les salariés -, ce sont des politiques visant l'amélioration de la situation dans l'emploi des actifs à tous âges qui favoriseront le maintien de la capacité de travail après 50 ans.

Ce constat clair de l'efficacité de politiques visant l'ensemble du cycle de vie active ne doit pourtant pas écarter la question de politiques ciblées pour les seniors actuels. En effet, l'ensemble des domaines d'intervention et des modalités d'action pour améliorer l'emploi des seniors, implique des effets de diffusion très longs. Importance des dimensions liées à la santé, rôle crucial des mentalités, poids de la formation, phénomènes de générations : les mesures destinées à élever le taux d'emploi des salariés âgés, par-delà les effets liés à l'effet d'entraînement que peuvent exercer un marché du travail et une activité économique dynamiques et celui lié à la suppression des dispositifs de préretraite, ne pourront avoir des effets que dans la durée. Les exemples finlandais et néerlandais illustrent bien ce phénomène : il faut entre 5 et 10 ans pour que les programmes commencent à produire leurs premiers effets. Or la situation de la génération actuellement âgée de 55 à 65 ans est tout à fait particulière : un niveau de formation initiale relativement faible, une entrée précoce dans la vie active, des rythmes et des conditions de travail souvent difficiles, une proportion aujourd'hui importante hors de l'emploi.

La difficulté de l'amélioration de l'emploi des seniors réside certainement dans la capacité à articuler deux types d'intervention :

- l'une ciblée sur l'actuelle génération de seniors, pour qui des politiques spécifiques (primes à l'emploi ou subventions aux employeurs, aides renforcées à la formation, aménagement ciblé des conditions de travail, incitation au temps partiel afin de flexibiliser la transition emploi – retraite) peuvent apparaître nécessaires ;
- l'autre de moyen terme visant à prévenir l'apparition des phénomènes d'exclusion ou de dégradation des conditions d'emploi, qui reposera sur une intervention en amont dans le cycle d'activité.

Elle se double d'un problème spécifique de « signal » donné par les politiques publiques aux acteurs. Pour une partie de la génération actuelle, au regard de la situation globale de l'emploi et des désavantages cumulés jusqu'ici par les salariés les moins favorisés de cette génération (entrée précoce, faible niveau de qualification initiale et d'accès à la formation continue, pénibilité forte exclusion du marché du travail), il apparaît nécessaire de prendre acte des obstacles objectifs à la prolongation d'activité, et partant de conserver un certain nombre de dispositifs de transition vers la retraite. Dans le même temps, les politiques doivent donner une orientation vers la prolongation de l'activité aux générations suivantes.

Ce risque de contradiction apparente entre deux horizons temporels souligne l'importance de la mise en place d'une stratégie cohérente et coordonnée entre acteurs, et le rôle crucial de la communication dans la phase de réforme. Elle renvoie également à la question du moment opportun pour le lancement de celle-ci, au regard des évolutions conjoncturelles de l'emploi. Les réformes menées en Europe illustrent en effet la difficulté (Allemagne) ou l'effet favorable (Pays-Bas, Finlande) lié à la conjoncture. Il paraît en effet difficile, voire contradictoire d'afficher une politique d'emploi volontariste à l'égard des salariés âgés, dont les désavantages objectifs sont renforcés par la sélectivité accrue du marché du travail en période de faible croissance.

Annick MOREL

Benjamin JOLY

Gautier MAIGNE

ANNEXE

Liste des personnes rencontrées

Annexe 1
Liste des personnes rencontrées¹

Union européenne
Commission

Direction générale de l'emploi et des affaires sociales

Direction A : Stratégie pour l'emploi : G.Vanderseypen, chef de l'unité « stratégie pour l'emploi » ; G. Fischer, chef de l'unité analyse de l'emploi ;

Direction E : Protection sociale et intégration sociale : R. Jacob, politiques de protection sociale C. Fotakis, chef de l'unité analyse de la situation sociale

Partenaires sociaux

H. Lourdelle : Confédération Européenne des syndicats (CES)

T. de Liedekerke : Union des Industries des pays de la Communauté européenne (UNICE)

France

Ministères

Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

A. Fouquet, directrice de la direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques ; F. Lerais, chef de la mission analyse économique de la direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques

A. Gauvin, chef du département synthèses, délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Chercheurs

C. Ehrel, maître de conférence, Université de Paris 1- Panthéon-Sorbonne

A. M. Guillemard, Centre d'études des mouvements sociaux - (CNRS / EHESS / Université Paris V)

D. Redor, directeur du GIP MIS (Mutations des Industries et des Services

¹ Les personnes rencontrées en Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Suède, pays d'enquête sur place de la mission sont détaillées dans les rapports spécifiques de chacun des pays visités.