

P

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

L'EMPLOI DES SENIORS EN EUROPE DU NORD

Confrontés au vieillissement démographique et, parfois, aux pénuries de main-d'œuvre, de plusieurs pays européens ont engagé, au cours des années 90, d'importantes réformes de leur régime de retraites mais aussi des conditions de travail et d'emploi des travailleurs de plus de cinquante ans. Les pays du Nord de l'Europe et le Royaume-Uni ont ainsi mis en œuvre des réformes diversifiées, mêlant mesures ciblées et approche globale, actions sur l'âge de la retraite et prise en compte globale des conditions de travail. Les principaux enseignements qui peuvent être aujourd'hui tirés de ces expériences sont que les mesures de long terme, telles que l'amélioration de la formation professionnelle et des conditions de travail sont les plus adaptées. Un savant dosage de renforcement des incitations financières et d'assouplissement des conditions d'activité apparaît ainsi le plus propice à la construction d'un compromis social de qualité.

Dans un contexte de vieillissement démographique et souvent de pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs, les pays du Nord de l'Europe et le Royaume-Uni ont récemment engagé des réformes destinées à accroître l'emploi des salariés âgés. Confrontés à des contraintes démographiques et à des injonctions politiques identiques (la Commission européenne ayant demandé aux États-membres d'atteindre un taux d'emploi de 50 % pour les 55-64 ans à l'horizon 2010), ces pays ont cependant mis en œuvre des politiques très diversifiées. S'ils ont en commun le volontarisme politique, ils se distinguent en effet par les modalités de traitement des questions et par le type de mesure mobilisés. Les résultats des politiques mises en œuvre sont également différents. On peut distinguer les pays considérés en trois catégories, selon l'ampleur des réformes entreprises et leur efficacité. Le premier groupe est composé de la Finlande, des Pays-Bas et du Royaume-

Uni. Groupe très hétérogène au regard des modes d'intervention et de régulation de l'emploi par l'État, ces pays ont en commun d'avoir développé une approche globale pour répondre au problème du sous-emploi des plus âgés. Sur la base de dispositifs très différents, ces trois pays ont tous réussi à relever les taux d'emploi et d'activité de leurs salariés âgés.

La Suède et le Danemark forment un second groupe : l'emploi des seniors y est de longue date très élevé et, de ce fait les changements qui y ont été introduits l'ont été de façon plus tardive et moins profonde. Néanmoins, en s'appuyant sur une amélioration des conditions de travail dans les entreprises et un système de formation tout au long de la vie qui n'ont

pas encore d'équivalents dans les autres pays d'Europe, ces deux pays conservent leur première place en Europe en termes d'emploi des 55-64 ans. Enfin, l'Allemagne forme une classe à part : en effet, la réforme, qui s'est centrée sur le système des retraites a été difficilement acceptée et le taux d'emploi des seniors s'est peu amélioré ces dernières années.

FINLANDE, PAYS-BAS ET ROYAUME-UNI : UNE APPROCHE INTEGRÉE ET GLOBALE DE L'EMPLOI DES SENIORS

La voie finlandaise : la promotion du maintien des capacités de travail

En Finlande, l'approche globale, qui s'est concrétisée dans le « programme pour l'emploi des salariés âgés » (1998-2002), s'est essentiellement centrée sur des mesures de long terme visant à promouvoir l'adaptation ou le maintien des capacités de travail des salariés âgés. Plus large que le concept de « compétences », celui de « capacités de travail » fait plus directement référence à la responsabilité de l'entreprise. L'état des capacités de travail au fil de l'âge est non seulement dépendant des conditions de travail et de son organisation mais aussi des modes de management (Jolivet, Molinié, Volkoff, 1999). Il revient donc à l'entreprise d'adapter ses postes de travail aux salariés âgés et, plus globalement, d'améliorer les conditions et l'organisation du travail, notamment pour en réduire sa pénibilité.

Si l'interprétation de cette ligne directrice a parfois été restrictive ou a pu prendre une connotation « hygiéniste » (les entreprises incitant les salariés à pratiquer le sport, à s'inscrire au marathon de la ville, ou à cesser de fumer, moyennant le versement d'une prime annuelle), sa capacité à promouvoir l'idée d'une responsabilité partagée a contribué à mettre en place le compromis social qui a accompagné le lancement du programme et l'engagement des partenaires sociaux. C'est ainsi que s'explique l'absence de conflit autour de la réforme des retraites qui a conduit, outre la création de dispositifs de préretraite partielle, à un rapprochement avec le principe de l'ajustement actuariel (1).

Concrètement, les entreprises ont bénéficié d'incitations financières pour mettre en place des activités de

maintien des capacités de travail et recourir à l'assistance (destinée prioritairement aux PME) de cabinets de conseil spécialisés dans ce domaine. Elles ont également pu participer à des séminaires de formation au « management attentif à l'âge » organisés par le Ministère du travail. Par ailleurs, les entreprises subissent une pénalisation financière qui s'applique au prorata de l'usage des dispositifs implicites de retraite anticipée (en particulier le régime d'invalidité).

La voie néerlandaise : la promotion du temps partiel pour tous

L'approche globale retenue par les Pays-Bas se décline selon deux dimensions principales. La première consiste à renforcer les incitations financières à rester ou à retourner dans l'emploi. Suivant cet objectif, l'option de la préretraite, reposant sur le principe de la capitalisation individuelle, a été rendue beaucoup moins attractive pour les salariés. La politique d'emploi a également eu recours au levier financier (subventions à l'emploi, crédits d'impôts) pour faire la promotion de l'emploi de plusieurs catégories sous-représentées sur le marché du travail (personnes de plus de 50 ans, femmes et immigrés). Le crédit d'impôt augmente avec l'âge et constitue donc une compensation financière pour ceux qui renoncent à un départ anticipé.

La seconde dimension concerne l'aménagement des conditions de vie professionnelle : la réalisation de cet objectif passe principalement par une politique de réduction du temps de travail en fin de carrière qui s'intègre dans la politique générale visant à faciliter l'articulation entre vie professionnelle et vie privée. Dans la lignée des dispositifs mis en place dans les années 80 (les Pays-Bas ont en effet

été précurseurs en matière de temps partiel), la « loi sur le temps partiel » de 2001 a notamment renforcé les garanties des salariés de voir leur demande de réduction du temps de travail et le choix de leurs horaires pris en compte. Pour les salariés âgés, l'option de réduction du temps travaillé est aussi rendue plus attractive par les nouvelles formules de préretraite et retraite partielle. Celles-ci offrent des garanties financières, qu'il s'agisse du maintien des droits de pension équivalents à ceux des personnes travaillant à temps plein, ou de la possibilité de cumul « emploi-retraite » fiscalement avantageuse. Dans les facteurs de succès, il faut aussi inclure le rôle joué par les instances de concertation et de consultation et, caractéristique complémentaire du « modèle polder », la responsabilité des partenaires sociaux dans les réformes.

La voie britannique : la flexibilisation du marché du travail et des fins de carrière

Débutée dès le début des années 90, la stratégie des pouvoirs publics en faveur de l'intégration des plus âgés dans l'emploi s'est affirmée avec force avec l'arrivée au gouvernement des travaillistes, et en particulier sous le second gouvernement Blair. Disposant de peu de marges de manœuvre pour modifier les règles gouvernant le départ en retraite, compte tenu du poids désormais majeur des pensions professionnelles et privées, le gouvernement britannique a fait de la politique d'emploi son levier d'action

(1) - Selon ce principe, toute année supplémentaire travaillée accroît le montant de la pension, y compris après l'âge légal de retraite. Inversement, le départ en retraite anticipé est assorti d'une réduction des droits à pension.

prioritaire. Sur ce terrain, les mesures engagées relèvent de trois principes distincts : la priorité accordée au retour dans l'emploi par rapport à l'assistance, priorité qui est renforcée par un système de protection sociale obéissant de plus en plus à une logique de type Workfare State ; l'incitation financière à l'emploi et à la formation professionnelle ; enfin, des mesures de prévention et de communication gouvernementale sur le thème « âge et travail ».

Même s'il existe quelques mesures ciblées sur les plus âgés, ce sont les mesures applicables à l'ensemble de la population active qui ont été le plus développées. Cette position est très liée à la spécificité anglo-saxonne qui fait de la lutte contre la discrimination dans la sphère professionnelle un thème central, et qui rend difficile la promotion de politiques dirigées exclusivement vers les travailleurs âgés.

Cette préférence s'exprime aussi dans les mesures récentes en faveur de la réduction du temps de travail. Si, pour l'instant, l'assouplissement équivaut surtout à une possibilité de « choix » de l'âge de départ en retraite (*via* le développement de formules de retraite flexible), il se conjugue aussi de plus en plus avec des formules permettant de réduire le temps de travail ou de modifier les horaires à tous les âges de la vie. Apparues récemment mais encore rares, des formules de retraite partielle offrent une garantie de maintien de droits à pension et des possibilités de compenser la perte de salaire liée à la réduction du temps travaillé. À la différence des formules introduites dans certains pays du Nord, la compensation n'est pas garantie par l'État, mais provient d'un tirage anticipé des droits à pension (privés ou professionnels).

Plus qu'ailleurs, la stratégie d'intégration des plus âgés suivie par le Royaume-Uni a conduit à une flexibilisation des fins de carrière. Un certain nombre de salariés âgés, contraints de rester dans l'emploi, soit en raison d'un Workfare plus coercitif, soit pour augmenter le montant de leur pension, attendent désormais leur entrée en retraite dans des « bridge jobs » (Doeringer, 1998), emplois peu qualifiés, mal rémunérés, à durée déterminée, et souvent à temps partiel. Plus généralement, les réformes ont renforcé la polarisation entre une catégorie de la population ayant accès aux pensions professionnelles et privées et à des emplois stables (qui peuvent partir relativement tôt ou disposent de plus de choix), et les autres.

Positif en termes quantitatifs, le bilan l'est donc moins au regard de la précarisation des formes de fins de carrière des individus les moins qualifiés.

DANEMARK ET SUÈDE : DES ACQUIS ANCIENS EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES SENIORS

Suède : une politique recentrée sur les incitations financières

Les conditions de travail et la formation à tous les âges de la vie, pour toutes les catégories de personnel, constituent depuis longtemps une dimension structurante de la politique suédoise et font l'objet d'attentions et d'engagements particuliers de la part des partenaires sociaux. Sans toucher à ces acquis, les mesures récentes ont donc plutôt consisté à renforcer les contraintes et les incitations financières à partir en retraite à un âge plus avancé.

La réforme a notamment consisté à accroître les contrôles et exigences sur les chômeurs pour qu'ils acceptent de participer à des programmes de formation ou de prendre des emplois, classiques ou d'utilité publique. Elle s'est par ailleurs traduite par un abandon des aides de l'État aux préretraités partielles. Enfin et surtout, elle a conduit à modifier en profondeur le régime de retraite. Le système de répartition à prestations définies a en effet été remplacé, depuis la loi définitivement votée en 2001, par un système à contributions définies. Ce dernier comprend une partie qui repose sur le principe de la répartition (gérée par l'État) et une partie sur le principe de la capitalisation, où chacun doit

investir dans un fonds de son choix. Dans les deux cas, le montant des pensions perçues est fonction de la totalité des contributions versées tout au long de la vie active des salariés. Suivant ce principe de l'ajustement actuariel, tout départ avant 65 ans réduit le niveau de pension perçu. Mais, symétriquement, tout individu a la possibilité de travailler au-delà de 65 ans, ce qui accroît sa pension.

L'intervention de l'État a néanmoins conduit à un effritement du compromis social et à une montée des oppositions syndicales car, en procédant ainsi, l'État a bousculé le système de négociation collective bipartite traditionnel pour faire passer sa réforme. Peut-être est-ce la raison pour laquelle le succès n'en est pas assuré : la plupart des experts suédois estiment en effet que la réforme des retraites est trop récente pour juger si l'emploi et l'activité des seniors vont se maintenir au plus haut niveau européen.

Danemark : des actions sur la totalité du cycle de vie des travailleurs

Au Danemark, davantage que dans les autres pays, l'État mais aussi les partenaires sociaux ont évité de traiter la question de l'âge de cessation d'activité des seniors séparément des

questions concernant les autres travailleurs. La préférence a clairement été donnée aux réponses globales de lutte contre le chômage, d'aménagement des conditions de travail et de formation tout au long de la vie. C'est la raison pour laquelle les décisions peuvent donner l'impression que les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ne s'intéressent pas à l'emploi de seniors.

De plus, le modèle danois allie deux caractéristiques qui sont rarement réunies dans un même pays. Tout d'abord, le marché du travail est flexible en ce sens que la protection des emplois, y compris pour les seniors, est très faible, les licenciements et départs volontaires sont fréquents de même que les embauches. En d'autres termes, la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché externe est forte.

Cette flexibilité de l'emploi est associée à une protection sociale relativement généreuse. En effet, si les emplois sont peu protégés, les travailleurs au chômage bénéficient d'allocations relativement longues et élevées (surtout pour les moins qualifiés). Les sessions de formation qui sont offertes aux actifs salariés ou aux chômeurs sont aussi diversifiées et, point important car inégalé ailleurs, l'accès à la formation est peu

discriminant à l'égard des plus âgés. Cette forte garantie sociale favorise aussi la mobilité sur le marché du travail. Dans le cadre de l'activation de la politique d'emploi, chaque chômeur, notamment âgé, doit suivre une session de formation ou accepter un emploi privé ou public correspondant à ses capacités.

D'une manière générale, les mesures de contraintes juridiques ou financières sont inexistantes ou très peu développées aussi bien pour les actifs que pour les firmes. Dans cette perspective, la récente réforme des préretraites incite les salariés qui auraient droit à abandonner toute activité professionnelle à 60 ans (au lieu de 65 ans, âge légal de la retraite) à conserver une activité, en autorisant largement le cumul d'un emploi à temps partiel et la perception d'une partie des prestations de préretraite.

La situation du marché du travail, et plus particulièrement des seniors, en termes de taux d'activité et de chômage peut être qualifiée, à la fin de 2002, de très favorable par rapport aux autres pays européens. Reste à savoir si les différentes mesures prises à partir de 1999 (réformes des préretraites et, des pensions d'invalidité), et qui n'ont pas encore fait sentir tous leurs effets, renforceront cette tendance.

L'Allemagne : une réforme lente dans un contexte de chômage élevé

Timides, les éléments de réforme se sont jusqu'ici surtout concentrés dans le système de retraite. Au milieu des années 90, les conditions d'accès aux préretraites ont été durcies et remplacées par des dispositions en faveur des préretraites partielles. Surtout, la réforme du financement des retraites, définitivement adoptée en mai 2001, a introduit un système « dual ». Celui-ci repose en partie sur le système public par répartition, dont le volume des prestations est plafonné à long terme, et un système complémentaire de fonds de capitalisation alimentés, en principe, exclusivement par les salariés avec, il est vrai, des avantages fiscaux importants.

Néanmoins les acteurs sociaux n'ont jusqu'à présent pas pris une part active pour accompagner ces changements. L'ensemble de ces réformes a été mal accueilli, dans un pays où les

relations de travail et les relations sociales sont traditionnellement fixées par la négociation collective entre employeurs et syndicats. Ces derniers, surtout, ont protesté, mais en vain, contre le fait que le nouveau système de capitalisation était financé, selon les termes de la loi, exclusivement par les contributions des salariés. Il est vrai que certains secteurs ou grandes entreprises ont déjà prévu de participer au financement des pensions de leurs salariés sur une base conventionnelle. Par ailleurs, certains Länder ont pris l'initiative de favoriser l'emploi des plus âgés grâce à des sessions de formation de longue durée adaptée, des subventions à l'emploi des seniors, ou des programmes d'aide et de conseil à la création d'activités nouvelles. Il semble néanmoins qu'une contradiction existe entre les désirs exprimés par les salariés âgés (travailler à temps partiel, avoir des horaires aménagés et des formations adaptées) et les politiques de gestion des seniors pratiquées par les entreprises. En témoigne le fait que les entreprises, peu accoutumées à faire travailler leurs salariés à temps partiel, ont été nombreuses à interpréter le dispositif légal de retraite partielle pour en faire un nouvel outil de préretraite (soit un départ anticipé de 2,5 ans, au lieu d'un travail à mi-temps jusqu'à l'âge de la retraite). Il est certain que la situation mauvaise du marché du travail depuis le début des années 90 n'a pas incité les entreprises, comme les salariés, à prolonger leur activité. Le poids de la réunification et son coût financier et humain (notamment en termes de chômage) n'ont pas fini de faire sentir leurs effets sur l'emploi des seniors.

ÉLÉMENTS POUR UNE ÉVALUATION

On peut tenter de tirer quelques enseignements généraux des expériences de l'Europe du Nord et du Royaume-Uni. On retient comme principal critère d'évaluation des réformes engagées l'évolution du taux d'emploi des 55-64 ans, ainsi que le point de vue des acteurs (partenaires sociaux, membres du gouvernement). Les réussites ou les échecs doivent être remis dans un contexte que partage l'ensemble des pays étudiés : une forte demande d'assouplissement des conditions de travail de la part des salariés âgés et, au contraire, des

entreprises très peu préparées à faire évoluer celles-ci.

Dans tous les pays : une demande d'assouplissement des conditions de travail de la part des salariés âgés

Les enquêtes d'opinion font apparaître une remarquable convergence des aspirations dans l'ensemble des pays étudiés. La plupart d'entre eux subordonnent la prolongation de leur activité à un élargissement de leur autonomie dans le choix de leur temps et de leurs horaires de travail, mais aussi dans l'organisation et les conditions de celui-ci. Cependant, une majorité de salariés reconnaît aussi qu'une diminution de leur temps de travail ne peut constituer un facteur incitatif au report de l'âge de départ en retraite que s'ils ne supportent pas une baisse équivalente du salaire et des droits à pension. Ceci explique que l'on associe, dans certains pays (Danemark, Pays-Bas), des dispositifs favorables au travail à temps partiel et des mesures compensant partiellement la perte salariale, ou garantissant des droits à pension équivalents à ceux d'un travail à plein temps.

Ces résultats sont des données moyennes. Les aspirations des salariés âgés dépendent aussi de multiples facteurs individuels : situation familiale, histoire professionnelle, état de santé, et surtout niveau d'éducation et de qualification. Ce dernier point est particulièrement important si l'on considère qu'en 2000 le taux d'emploi des 50-59 ans était en Europe de 81,4 % pour les personnes d'un niveau d'éducation supérieure, de 67,9 % pour les personnes de niveau secondaire et de 49,4 % pour les personnes ayant un niveau d'éducation primaire (Eurostat, 2001). Il s'agit là d'un phénomène fondamental qui doit être pris en compte dans les politiques publiques et d'entreprises. Un relèvement de l'emploi des seniors peu qualifiés est certes hautement souhaitable mais, en même temps, les politiques, notamment sociales, doivent prendre en compte le fait que ces personnes n'atteindront pas, dans un avenir prévisible, le niveau d'emploi et d'activité des personnes hautement qualifiées.

L'aspiration à plus d'autonomie dans la gestion du cycle de vie plaide en faveur d'une « flexibilité » des

dispositifs de prolongation d'activité (réalisée en Suède, au Danemark, au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas), chaque salarié devant être en mesure de choisir « à la carte » le dispositif qui lui convient le mieux. Cependant, sachant que les individus les moins bien dotés ou les moins bien rémunérés sont aussi les moins à même d'exercer un choix réel, il importe de réfléchir à des garanties spécifiques pour cette population (voir infra).

Dans tous les pays : des entreprises très peu préparées à employer des travailleurs âgés

Plusieurs enquêtes européennes (Toomingas et Kilbom, 1999 ; Walker, 1999) réalisées auprès des employeurs révèlent que les entreprises sont, en moyenne, encore très peu préparées à employer leurs salariés jusqu'à un âge avancé (après 60 ans) et, de surcroît, très peu enclines à embaucher les plus âgés (au-delà de 50 ou 55 ans selon les pays). Désormais largement diffusés, au niveau européen comme national, les exemples de « bonnes pratiques » en matière de gestion de la main-d'œuvre âgée sont encore loin d'être observés à une grande échelle. Les organismes patronaux interrogés reconnaissent eux-mêmes que les entreprises, dans leur grande majorité, ne sont pas prêtes à intégrer les salariés âgés dans leur organisation. La situation du marché du travail joue cependant ici un rôle important. Au Danemark, en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, les pénuries actuelles, et surtout anticipées de main-d'œuvre, commencent à faire évoluer les comportements, notamment au niveau des directions générales et fonctionnelles. Les principales résistances relèvent de l'encadrement intermédiaire, qui reste davantage orienté vers la satisfaction des intérêts des salariés, qui sont généralement en faveur d'un avancement du départ en retraite.

De plus, une composante sectorielle apparaît. Dans certains secteurs des services, la difficulté d'intégration et de maintien en emploi des plus âgés est moins sensible que dans les industries manufacturières. Si le problème aigu de l'industrie est lié à la part des travailleurs manuels, la position plus favorable des services comme le commerce, les organismes financiers et les assurances, apparaît liée à l'a-

vantage que constitue pour la qualité du service la proximité générationnelle entre l'employé et le client. Ce n'est sans doute pas un hasard si les pays où la part du secteur des services est la plus importante sont ceux où l'emploi des 55-64 ans est le plus élevé (Suède, Danemark, Royaume-Uni). La difficulté de l'Allemagne pourrait ainsi pour partie s'expliquer par une tertiarisation nettement moins avancée.

Approche intégrée ou approche unidimensionnelle ?

Les évaluations statistiques, comme les plus qualitatives, suggèrent la pertinence d'une approche globale au problème du sous-emploi des plus âgés. En effet, c'est en Finlande et aux Pays-Bas (et dans une moindre mesure au Royaume-Uni), pays ayant élaboré une réponse de type globale, que la progression du taux d'emploi de ce groupe d'âge est la plus nette depuis 1995 (tableaux 1 et 2). Dans ces expériences, l'État apparaît, sinon comme l'initiateur, du moins comme le coordinateur indispensable des actions multidimensionnelles qui sont menées par les acteurs publics et privés. Cette fonction de coordination n'exclut naturellement pas, dans de nombreux cas, une très grande décentralisation des responsabilités et de l'application des mesures prises.

Cette approche globale et coordonnée appelle la mobilisation de différents leviers d'action jouant de manière plus ou moins directe, et suivant des temporalités variables, sur l'emploi des seniors. Complémentaires, ces leviers d'action visent à influencer aussi bien l'offre que la demande de main-d'œuvre âgée. Intégrant des dispositions de politique économique, de politique sociale ou d'emploi, ils renvoient donc aussi bien à la réglementation des préretraites et de retraites, à la lutte contre le chômage, à la politique d'éducation et de formation, qu'à la santé publique. Mais ils relèvent aussi de mesures permettant d'assouplir les contraintes professionnelles en fin de carrière (que ce soit par la réduction du temps de travail ou la diminution de la pénibilité et du stress au travail). Enfin, ils intègrent des actions de sensibilisation des acteurs et de guidage des comportements.

Si la diversité des leviers d'action est un gage de réussite, elle se révèle aussi être un moyen d'assu-

rer un compromis social autour des politiques mises en œuvre. L'efficacité d'une approche globale est ainsi liée au partage des responsabilités entre gouvernement, salariés et entreprises et à l'échange de type « dominant-donnant » qu'elle implique. Suivant ce type d'échange, si les salariés sont incités à allonger leur vie professionnelle, les entreprises sont de leur côté appelées à réaliser des efforts pour limiter le vieillissement lié au travail, prévenir l'obsolescence des compétences et rendre le travail attractif, que ce soit en termes d'organisation du temps et des horaires ou des tâches qu'ils ont à effectuer. On ne saurait expliquer autrement la légitimation des réformes des retraites en Finlande et aux Pays-Bas, qui s'appuie sur les engagements du gouvernement et des entreprises en faveur de l'assouplissement des conditions de travail pour les fins de carrière.

Agir sur la totalité du cycle de vie, ou introduire des mesures ciblées sur les plus âgés ?

Si tous les pays sans exception ont mis en place des dispositifs réservés aux plus âgés, certains (le Danemark, et dans une moindre mesure le Royaume-Uni et les Pays-Bas) ont néanmoins privilégié les mesures générales, applicables à l'ensemble des salariés. Sur cette question, il n'y a bien sûr pas de réponse parfaite : les mesures générales risquent de ne pas être suffisantes et les mesures ciblées comportent un risque de stigmatisation des chômeurs âgés. Les subventions à l'emploi des seniors versées aux entreprises risquent de surcroît de faire passer un message (les seniors sont moins productifs) en contradiction avec celui des campagnes de sensibilisation au thème « âge et travail » qui s'efforcent de valoriser la productivité et les ressources spécifiques des plus âgés. Mais on sait aussi que des mesures non ciblées peuvent ne pas profiter aux plus âgés si ces derniers sont en situation défavorable (du fait de leurs qualifications et des stéréotypes dont ils peuvent être victimes).

Incitations financières, ou (et) amélioration des conditions de travail ?

L'analyse des réformes entreprises récemment pour relever le taux d'em-

ploi des seniors montre que partout, sans exception, bien qu'à des degrés variables, le levier financier a été utilisé. C'est surtout dans le cadre des réformes engagées sur les systèmes de retraite que les incitations financières au maintien dans l'emploi, ou au report du départ en retraite, ont été renforcées. L'adoption du principe de neutralité actuarielle, ou le développement d'un volet de retraite par capitalisation, vont en effet dans ce sens, en rapprochant le montant des prestations de celui des cotisations, y compris après l'âge légal de retraite. Plus récemment, la politique d'emploi a également promu les subventions à l'emploi des chômeurs âgés ou des primes à l'emploi ou crédits d'impôts pour ceux qui renoncent à un départ anticipé en retraite. Notons que ce der-

nier type de dispositif, plus efficace que les subventions versées à l'employeur, a aussi l'intérêt de ne pas stigmatiser ses bénéficiaires (Taylor, 2002).

Les expériences européennes montrent cependant que les incitations financières, si elles ne sont pas couplées avec des mesures non financières, doivent être d'un montant très élevé pour influencer les comportements de cessation d'activité (Delsen, Reday-Muldey, 1996). Il en est ainsi, comme l'indiquent des sondages d'opinion récents car la culture de la préretraite reste prégnante dans la plupart des pays qui y ont eu massivement recours dans la phase de crise. Mais l'incidence des incitations est aussi relativement limitée par le fait que les décisions d'offre de travail

des salariés sont contraintes par les niveaux de formation de ceux-ci et, plus globalement, par la situation du marché du travail.

D'autres motivations, non financières, sont susceptibles de contribuer à limiter l'attrait pour la cessation précoce d'activité et à augmenter celui du travail. Créer ces motivations nécessite une modification des pratiques des entreprises concernant les conditions de vie professionnelle en fin de carrière (aménagement du temps, des horaires, des conditions de travail, de la charge, des responsabilités). Preuve de la complémentarité des deux types de mesures, les incitations non financières sont jugées surtout efficaces lorsqu'elles s'accompagnent d'incitations financières.

AVANTAGES ET INCONVÉNIENTS DE QUELQUES MESURES CIBLÉES

La réduction du temps de travail en fin de carrière

Réalisée par le biais de dispositifs de préretraite ou retraite partielles, la promotion de la réduction du temps de travail en fin de carrière s'est révélée d'autant plus efficace que le modèle du temps partiel était relativement diffusé au sein de la population et que la promotion du passage à temps partiel concernait toutes les classes d'âge, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Deux raisons peuvent expliquer cette relation. D'une part, l'importance du temps partiel (notamment choisi) implique une expérience plus grande des entreprises en matière de réorganisation du travail pour répondre aux souhaits en termes d'horaire et de temps de travail des salariés. D'autre part, lorsque le temps partiel est fréquent, il y a moins de risque de stigmatisation des salariés âgés choisissant de travailler moins. Lorsqu'il existe des dispositions favorables au temps partiel choisi (comme aux Pays-Bas), le risque est par ailleurs moindre que la réduction du temps de travail soit associée à un déclassement.

Une redistribution du revenu national en faveur des travailleurs défavorisés

La mise en place d'incitations financières, qui aboutissent dans la totalité des pays étudiés à une plus grande individualisation du montant

des pensions calculées en fonction des rémunérations perçues sur tout ou partie du cycle de vie, est porteuse du risque de paupérisation de certaines catégories de préretraités et retraités. Ce risque concerne surtout les travailleurs qui, pour différentes raisons, ont connu des interruptions dans leur carrière professionnelle ou peuvent difficilement atteindre l'âge légal de départ en retraite. Ainsi, selon certaines estimations de la récente réforme des retraites en Allemagne (Veil, 2001), la pension des femmes ne devrait pas dépasser 50 % de celle des hommes (abstraction faite d'une éventuelle pension de reversion). Elles cumulent en effet trois handicaps : une carrière professionnelle plus courte, un salaire, toutes choses égales par ailleurs, inférieur à celui des hommes, enfin une espérance de vie supérieure à celle des hommes (facteur pris en compte dans les calculs actuariels).

Les travailleurs manuels et peu qualifiés sont de leur côté moins nombreux que les autres actifs à travailler jusqu'à l'âge de la retraite. Ceci tient en particulier à un moindre accès à la formation continue et à des conditions de travail plus dures. Certes, des améliorations peuvent être apportées à leur condition dans le futur. Mais l'exemple du Danemark et de la Suède montre que, malgré les efforts réalisés dans ces pays, l'écart dans l'âge effectif de cessation d'activité est persistant (59 ans en moyen-

ne pour les « cols bleus », 64 ans pour les « cols blancs »).

L'existence de ces inégalités plaide en faveur de dispositions financières réservées aux catégories de retraités défavorisés. Il s'agit notamment (comme dans les pays du Nord) de minima dans le montant des pensions versées, de la prise en compte des périodes de chômage lorsque les personnes concernées ont suivi des programmes « d'activation » ou de compensations pour les périodes de travail à temps partiel.

La formation professionnelle au cœur de la protection des seniors

La tendance qui a prédominé au cours de la dernière décennie dans les pays étudiés a consisté à défendre l'employabilité ou la personne plutôt que l'emploi des plus âgés. Seuls la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni disposent d'une règle d'ancienneté qui protège, de façon variable, les plus âgés (peu efficace au Royaume-Uni où l'âge est de moins en moins relié à l'ancienneté en raison de la flexibilisation des fins de carrière).

Il existe de plus quelques mesures indirectes de protection de l'emploi, *via* la participation financière des entreprises qui recourent au licenciement ou à la mise en invalidité de leur personnel âgé. Notons que pour ne pas nuire aux opportunités d'emba-

che déjà faibles des chômeurs âgés, cette responsabilisation financière ne s'applique pas aux seniors nouvellement embauchés.

Priorité européenne reprise par tous les États, la formation tout au long de la vie reste encore en projet et les efforts demeurent notamment insuffisants pour réduire la discrimination des plus âgés sur ce terrain. Le Danemark, et plus encore la Suède, se démarquent par un accès satisfaisant des plus âgés à la formation (presque à équivalence avec les tranches d'âge inférieur) et l'importance de la formation en alternance et sur le tas (réputée plus adaptée aux seniors que la formation académique). Il s'agit pour ces deux pays d'une spécificité qui explique certainement une large part de la supériorité du taux d'emploi des 55-64 ans. Notons que pour réduire l'inégalité d'accès à la formation, les Pays-Bas ont récemment introduit un dispositif de réduction fiscale pour les entreprises qui forment les plus de 40 ans, tandis que la Finlande introduisait une aide financière aux chômeurs âgés désirant se former.

La sensibilisation des entreprises au thème du vieillissement au travail

Les pays qui ont promu une réponse globale au problème du sous-emploi des seniors ont aussi misé sur

la sensibilisation des acteurs à cette question de société. Un véritable effort de pédagogie a accompagné le lancement des réformes. D'après P. Taylor (2002), les politiques les plus efficaces sont celles qui sont ciblées sur les employeurs pour promouvoir des pratiques attentives à l'âge. Séminaires, guides de bonnes pratiques, mais aussi conseils en ressources humaines, constituent les principaux dispositifs destinés à responsabiliser les employeurs. La loi anti-discrimination peut aussi (notamment dans les pays anglo-saxons où la judiciarisation des relations de travail est avancée) exercer une incitation au changement des pratiques de gestion des ressources humaines par les entreprises.

CONCLUSION

Les mesures qui s'inscrivent sur le long terme telles que l'amélioration de la formation professionnelle et des conditions de travail sont certainement les plus adaptées au problème structurel du vieillissement démographique. Elles ont aussi l'avantage de ne pas être ciblées sur les plus âgés, et donc de limiter leur stigmatisation. Cependant, les politiques publiques (surtout lorsqu'elles revêtent un caractère global et multidimensionnel) et plus encore les changements des comportements des entreprises et des salariés s'étalent nécessairement

sur une longue période. Ainsi en va-t-il de l'intégration par les entreprises de la problématique du vieillissement au travail dans leurs pratiques de gestion de la main-d'œuvre, comme de la prise de distance des salariés d'avec la culture encore prégnante de la préretraite.

Ces considérations plaident en faveur d'une combinaison et d'un fin dosage entre des mesures de long terme et des mesures qui exercent un effet dans un délai relativement bref. Le dosage se joue ainsi entre les incitations financières et celles qui portent sur l'attrait du travail lui-même. Parmi les mesures appelées à exercer rapidement une influence, les expériences nationales rapportées ici suggèrent l'intérêt d'un dosage entre une incitation financière et une incitation plus qualitative, se matérialisant par un assouplissement des conditions professionnelles des personnes en fin de carrière. Un tel aménagement peut reposer sur une réduction du temps de travail, ou une redéfinition (sans déclassement) du contenu du travail. Impliquant la responsabilité de l'ensemble des acteurs, la combinaison de telles mesures s'avère aussi un moyen de légitimer des réformes qui touchent souvent au cœur des économies.

Violaine DELTEIL,
Dominique REDOR,
(GIP Mutations des Industries
et des Services).

Bibliographie

- Delsen L., Reday-Muldey G. (eds) (1996), « Gradual retirement in the OECD countries », in *Macro and micro Issues and Policies*, Dartmouth Publishing Company, Aldershot.
- Doeringer P. (1998), *Bridges to Retirement*, ILR Press.
- Eurostat (2001), *Statistiques sociales européennes : résultats de l'enquête sur les forces de travail, données 2000*, éditions des Communautés européennes.
- Jolivet A., Molinié F., Volkoff S. (1999), *Efficaces à tout âge ? Vieillesse démographique et activités de travail*, Dossier n° 16, Centre d'Études de l'Emploi, Paris.
- Taylor Ph. (2002), « Improving employment opportunities for older workers : developing policy framework », report to the European Commission, prepared for the ninth EU-Japan symposium, mimeo, 21-22 March, Brussels.
- Toomingas A., Kilbom A., (1999), « Good practices in integrating ageing workers, examples from the Nordic countries and the Netherlands », mimeo, National Institute for Working life, Stockholm.
- Veil M. (2001), « La réforme des retraites en 2000, quelles incidences pour les femmes ? », *Chronique Internationale de l'IRE*, n° 70, Mai.
- Walker A. (1999), « La gestion des effectifs vieillissants, guide des bonnes pratiques », mimeo, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Walker A. (2001), « Combating age barriers in employment : A European portfolio of good practices », mimeo, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie : 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet.
Responsable éditorial : Philippe Christmann. Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton. Maquettistes : Daniel Lepasant, Guy Barbut, Thierry Duret. Conception graphique : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Reprographie : DARES.
Abonnements : *La Documentation Française*, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - <http://www.ladocumentationfrancaise.fr>
PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 110 , CEE (TTC) 116 , hors CEE (TTC) 118 . Publicité : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.

Tableau 1
Les différents leviers d'action pour relever le taux d'emploi des seniors par pays

	Suède	Finlande	Danemark	Pays-Bas	Royaume-Uni	Allemagne
Approche globale des réformes	Non, réforme centrée sur la retraite, mais vision traditionnellement globale	Oui, programme national pour l'emploi des travailleurs vieillissants	Peu de réforme, vision traditionnellement globale, peu ciblée sur les seniors	Oui	Oui	Non, réforme centrée sur les retraites
Incitations ou contraintes adressées aux travailleurs						
Système de retraite	Ajustement actuariel et retraite flexible (abandon âge légal de retraite) + capitalisation sous contrôle de l'État	Ajustement actuariel et retraite flexible, abandon préretraite individuelle	Introduction d'une faible dose de capitalisation	Capitalisation de la préretraite individuelle	Revalorisation minimum retraite publique, rôle dominant des pensions professionnelles	Restriction des prestations du régime public, aide fiscale pour capitalisation
Préretraite et retraite partielle	Forte diminution des aides	Oui, avec aides majorées pour les plus de 60 ans et garantie droits à pension inchangés	Oui	Oui, avec aides et garantie droits à pension inchangés	Non, sauf dans les régimes de pension professionnelle	Remplacement préretraite par retraite partielle
Réduction du temps de travail en fin de carrière	Non, abandon des mesures spécifiques	Oui, par le biais des retraites partielles	Non, pas de mesures spécifiques	Oui	Non, pas de mesures spécifiques	Oui, par le biais des retraites partielles
Prime à l'emploi ou crédit d'impôt pour salarié ou chômeur âgé	Non	Oui, pour emploi atypique	Oui, uniquement pour personnes éligibles à la préretraite qui continuent à travailler	Oui	Oui	Non
Campagne d'information grand public	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Non

Incitations ou contraintes adressées aux entreprises (employeurs)

Limitation des licenciements des plus âgés, ou du recours des employeurs aux préretraites ou invalidité	Oui, règle d'ancienneté (last in, first out) pour « cols bleus »	Pas de limitation aux licenciements, restrictions de l'usage des pensions d'invalidité	Pas de limitation aux licenciements, restrictions de l'usage des pensions d'invalidité	Pas de limitation aux licenciements, restrictions sur pensions d'invalidité	Oui, règle d'ancienneté (last in, first out)	Limitation des licenciements dans la cadre de beaucoup de conventions collectives
Aides (financières ou conseils) pour évolution GRH attentive à l'âge	Oui, aides financières du fonds pour la vie professionnelle	Oui, conseils gérés par l'institut de santé professionnelle	Oui, conseils cabinets privés financés par le ministère du travail	Oui	Non	Conseils dans certains Länder
Subventions à l'emploi des plus âgés	Oui, pour les chômeurs de plus de 57 ans	Oui, pour les chômeurs de plus de 50 ans	Non	Oui, pour les chômeurs de plus de 50 ans	Oui, pour les chômeurs de plus de 50 ans	Oui, pour les chômeurs de plus de 55 ans
Campagne de sensibilisation, diffusion de guides, séminaires, etc.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui dans certains Länder
Loi anti-discrimination	Non	Oui	Non	Oui	En discussion	Non

Tableau 2
Évolution du taux d'emploi masculin des 55-64 ans

	1990	1995	2000
Moyenne UE . . .	53,1	47,2	48,9
Suède	74,4	64,4	67,8
Finlande	46,3	34,9	43,7
Danemark	65,6	63,2	61,9
Pays-Bas	44,5	39,9	49,9
Allemagne	52,0	47,2	48,2
Royaume-Uni . . .	62,4	56,1	59,8
France	43,0	38,4	38,4

Source : données OCDE, Statistiques de la force de travail.