



Le Descartes 1 - 29, promenade Michel Simon
F93166 Noisy – Le – Grand Cédex
tél : 33 (0)1 48 15 57 80 / fax : 33 (0)1 43 05 94 85
Mél : secretariat@gip-mis.fr
Web : <http://gip-mis.fr>

**CONTRIBUTION DE LA LANDE :
QUELS DISPOSITIFS SIMILAIRES OU
ALTERNATIFS EN EUROPE DU NORD ?**

Rapport final

**Violaine Delteil
Dominique Redor**

Octobre 2004

Etude réalisée pour le compte de la DARES

Marché n°CO 03000153

CONTRIBUTION DELALANDE : QUELS DISPOSITIFS SIMILAIRES OU ALTERNATIFS EN EUROPE DU NORD ?

Résumé

Dans la plupart des pays européens, les politiques mises en place pour accroître les taux d'emploi des seniors en conformité avec les objectifs fixés lors du sommet de Stockholm, se sont prioritairement portées sur les régimes de retraite, et plus particulièrement sur les éléments susceptibles d'inciter les salariés à repousser l'âge de leur sortie d'activité. Ces approches, qui concernent le comportement d'emploi des salariés, porte sur l'offre de travail. Mais le taux d'emploi des salariés âgés dépend aussi du comportement des entreprises vis-à-vis de ces salariés, c'est-à-dire le côté demande. Cet aspect est en particulier crucial dans un contexte où le sous-emploi des seniors (qu'il prenne la forme de mise en préretraite, en invalidité, ou au chômage) est largement déterminé par les décisions des entreprises. Il l'est plus encore dans une situation où, avec le recul des dispositifs (explicites ou implicites) de cessation anticipée d'activité, le chômage devient la principale alternative à l'emploi.

En France, la contribution Delalande cherche à protéger les salariés âgés en taxant leur licenciement. Un dispositif analogue existe en Finlande. Les Pays-Bas disposaient également d'un dispositif proche mais y ont renoncé récemment. Toutefois, d'autres dispositifs peuvent viser les mêmes objectifs. La présente étude dresse un panorama de ces dispositifs (notamment les limitations légales ou conventionnelles aux licenciements et les subventions visant à inciter les entreprises à embaucher ou maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés), à partir des exemples de six pays européens : Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Allemagne et Royaume-Uni. Elle fait ressortir la cohérence de chaque système d'emploi, et de politique de l'emploi à l'égard des salariés âgés, qui dépasse le cadre des seules politiques spécifiques de protection des salariés âgés, en faisant ressortir deux grands modèles, l'un de type anglo saxon, l'autre de type scandinave.

SOMMAIRE

SYNTHESE	4
CHAPITRE 1 : SUEDE : PRIMAUTE DE LA REGLE ET DE LA NEGOCIATION SUR LES INCITATIONS FINANCIERES	23
CHAPITRE 2 : FINLANDE : UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI AMBITIEUSE DE MOINS EN MOINS CIBLEE SUR LES SENIORS	29
CHAPITRE 3 : DANEMARK : LA NEGOCIATION COLLECTIVE AU SERVICE DE L'EMPLOI DES SENIORS	34
CHAPITRE 4 : PAYS-BAS : REMISE EN CAUSE DE LA TAXE SUR LE LICENCIEMENT DES SENIORS	38
CHAPITRE 5 : ROYAUME-UNI : LOI ANTI-DISCRIMINATION ET REcul DE L'AGE COMME CRITERE DE GESTION DE L'EMPLOI	44
CHAPITRE 6 : ALLEMAGNE : PRIMAUTE DES SUVENTIONS A L'EMPLOI DES SENIORS	48

SYNTHESE

Initialement la présente étude avait pour objectif d'analyser l'existence éventuelle, les modalités et, dans la mesure du possible, l'efficacité des contributions de type Delalande dans six pays européens (Finlande, Suède, Danemark, Pays-Bas, Allemagne, Royaume-Uni). Mais à la suite du renoncement récent des Pays-Bas à un dispositif proche de la contribution Delalande, la Finlande se trouve être le seul pays à entrer dans ce cadre d'analyse. Le domaine de l'étude a donc été étendu à l'ensemble des dispositifs qui ont pour objectif de protéger l'emploi des seniors (notamment les limitations légales ou conventionnelles aux licenciements), ainsi qu'aux subventions visant à inciter les entreprises à embaucher ou maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés.

En conséquence, le présent rapport prend en compte les facteurs institutionnels et économiques qui agissent sur la demande de travailleurs âgés dans les six pays susmentionnés. L'intérêt et l'importance de ce sujet résident dans le fait que, dans la plupart des pays européens, les politiques mises en place pour accroître les taux d'emploi des seniors en conformité avec les objectifs fixés lors du sommet de Stockholm, se sont prioritairement portés sur les régimes de retraite, c'est-à-dire sur le comportement d'emploi des salariés, ou dit autrement, sur l'offre de travail. Perceptible dans le contenu des lignes directrices pour l'emploi élaborées au niveau européen, la priorité accordée à l'offre de travail au détriment des aspects relatifs à la demande est particulièrement sensible dans les travaux de l'OCDE. Jusqu'au début des années 2000, cet organisme s'est essentiellement consacré à l'étude de la réforme des régimes de retraite comme élément susceptible d'inciter les salariés à repousser l'âge de leur sortie d'activité. Si les premiers travaux des chercheurs ont aussi donné la priorité à l'analyse des facteurs jouant sur l'offre de travail (voir Bommier et alii., 2000), une série de travaux plus récents vient compléter cette analyse en abordant la question de la demande de travailleurs âgés (voir le numéro spécial d'Economie et Statistique d'Avril 2004 consacré à ce thème).

Le comportement des entreprises en termes de demande de salariés âgés est au moins aussi important que le comportement des salariés, pour atteindre les objectifs fixés au niveau européen, et plus généralement pour financer les dépenses de retraites dans les décennies à venir. Cet aspect est en particulier crucial dans un contexte où le sous-emploi des seniors (qu'il prenne la forme de mise en préretraite, en invalidité, ou au chômage) est largement déterminé par les décisions des entreprises. Il l'est plus encore dans une situation où, avec le recul des dispositifs (explicites ou implicites) de cessation anticipée d'activité, le chômage devient la principale alternative à l'emploi, et comme c'est le cas en France, progresse ou se maintient au sein de ce groupe d'âge.

Dans la présente synthèse, nous dressons tout d'abord un bilan de chaque mesure, ou facteur susceptible d'influencer la demande de travail pour les salariés âgés, en essayant de faire ressortir, dans chaque cas, son effet positif ou négatif sur l'emploi des seniors.

Ensuite, nous tentons une synthèse générale qui fait ressortir la cohérence de chaque système d'emploi, et de politique de l'emploi à l'égard des salariés âgés, dans les six pays objets de cette étude. Deux grands modèles, l'un de type anglo saxon, l'autre de type scandinave ressortent de ces analyses. Pour terminer, la politique menée à l'égard des seniors en France est discutée au regard de ces deux grands modèles.

1. FACTEURS INFLUENÇANT LA DEMANDE DES SENIORS PAR LES ENTREPRISES

Plusieurs types de facteurs sont susceptibles d'influer sur la demande de travailleurs âgés par les entreprises. En schématisant, et pour reprendre les termes d'un débat récemment ouvert à la faveur du rapport de Blanchard et Tirole (2003), les facteurs peuvent être classés en deux catégories, selon qu'ils relèvent de la réglementation ou de la taxation (Gautié 2004 b; Eymard-Duvernay, 2004). Par réglementation, il faut entendre les dispositions qui régissent le contrat de travail, et par là les modalités d'embauche et de licenciement. Ces normes qui encadrent et contraignent les comportements des employeurs peuvent résulter de la loi, ou de la négociation collective. A l'inverse, la taxation laisse une entière marge de manœuvre aux employeurs, mais impose des pénalités aux entreprises qui sont fonction de leur comportement en matière d'emploi et de licenciement. La taxation s'apparente plus ou moins strictement, selon les cas, au principe du « pollueur-payeur ». L'Experience rating en vigueur aux Etats-Unis (dans la plupart des Etats) est le système qui répond le plus strictement à ce dernier principe. L'entreprise dispose d'un compte où sont enregistrées en crédit ses contributions à la caisse d'assurance-chômage et en débit les dépenses d'indemnisation versées aux personnes qu'elle a licenciées. D'autres systèmes existent qui ne sont pas strictement liés au coût social du licenciement, comme c'est le cas des indemnités de licenciement.

Le développement qui suit reprend cette opposition entre réglementation et taxation pour discuter des différents facteurs jouant sur la demande de salariés âgés. On soulignera également les liens d'articulation (de complémentarité et d'opposition) entre mesures relevant de la réglementation, et mesures relevant de la taxation.

1.1. Contribution de type Delalande

En 2004, le seul pays dans notre échantillon à utiliser un système de taxation des licenciements des salariés âgés est la Finlande¹. Les Pays-Bas qui avaient envisagé un tel système au début des années 2000 y ont renoncé en 2003. Ce renoncement a deux origines. Tout d'abord traditionnellement l'Etat n'intervient pas pour réglementer et protéger l'emploi des salariés âgés. Ensuite le nouveau gouvernement, parvenu au pouvoir en mai 2003 a pris plusieurs mesures visant à déréguler le marché du travail, et remettre en cause le modèle Polder. Il n'est pas sûr cependant que la taxe sur les

¹ Pour plus de détails voir l'analyse par pays ci-après.

licenciements ait été considérée comme excessivement interventionniste, puisqu'elle joue un rôle très important aux Etats-Unis où le marché du travail est très peu régulé.

Un autre argument a joué dans un pays où le taux d'emploi des seniors a progressé depuis 10 ans : la nécessité de ne pas appliquer un traitement spécial aux salariés âgés. En effet, à partir du moment où la position de ceux-ci s'améliore sur le marché du travail, les mesures spécifiques se justifient d'autant moins qu'elles risquent d'avoir un effet stigmatisant. L'abandon de la taxe aux Pays-Bas renvoie donc essentiellement à la remise en cause des politiques différencialistes (mouvement que l'on retrouve dans la plupart des pays étudiés), qu'a pu légitimer, autour de l'année 2000, une situation très proche du plein-emploi.

Pour la Finlande, la taxe sur les licenciements de personnes de plus de 50 ans se distingue de la contribution Delalande par le fait qu'il ne s'agit pas d'un système forfaitaire. Inspiré du système de l'experience rating américain, bien que ne s'appliquant qu'aux salariés âgés, la taxe introduite récemment en Finlande est calculée selon le montant d'indemnité de chômage que doit percevoir la personne licenciée jusqu'à son âge de départ en retraite. Créée en 1997, le système finlandais exonère depuis 1998 les personnes embauchées à partir de 50 ans pour tenter d'éviter les effets de seuil. Parallèlement, le gouvernement finlandais a entrepris en 2004 de réduire certaines cotisations sociales plus élevées sur l'emploi des seniors, et de les abaisser au même niveau que pour les autres salariés.

La taxe sur le licenciement des seniors est maintenue jusqu'à présent. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'analyse finlandaise ayant évalué son efficacité. Dans la monographie consacrée à la Finlande, l'OCDE (2004) critique l'effet dissuasif qu'elle exerce sur le recrutement des classes d'âge inférieures à 50 ans sans que cette critique repose sur une analyse précise du cas finlandais. Dans la mesure où la Finlande tend à se rapprocher du modèle scandinave de non différenciation de la situation des seniors par rapport aux autres catégories de salariés, on peut conjecturer que cette taxe sera supprimée à plus ou moins long terme, mais ce n'est qu'une conjecture.

1.2. Indemnités de licenciements, fonction de l'âge et de l'ancienneté

Plusieurs pays disposent d'un système dans lequel les indemnités de licenciement ne sont pas forfaitaires mais varient en fonction de l'âge et (ou) de l'ancienneté. Tel est le cas au Royaume-Uni et aux Pays-Bas. Ce dispositif peut être interprété comme un moyen de protéger les plus anciens des licenciements, puisqu'il renchérit le coût relatif de ceux-ci. Cependant l'évaluation faite par des chercheurs britanniques suggère que l'impact de ce dispositif est nettement plus ambigu. Loin de protéger les seniors, il semble au contraire que ce dispositif ait favorisé leur licenciement, les employeurs comme les syndicats y voyant un moyen socialement plus acceptable (car mieux rétribué et éventuellement susceptible de déboucher sur une cessation d'activité anticipée) de réduire le volume de main-d'œuvre dans l'entreprise (Taylor, 2004, Walker, 2001). Cet exemple rappelle la distance entre l'intentionnalité première de la règle et l'interprétation dont elle est l'objet dans un contexte particulier, que le contexte renvoie à la situation économique, aux relations professionnelles ou aux préférences des acteurs.

1.3. La règle d'ancienneté

La règle d'ancienneté qui protège les plus anciens des risques de licenciement en instituant le principe du « dernier entré, premier sorti » (last in, first out) constitue l'exemple type d'une disposition qui peut résulter, selon les pays, de la loi ou de conventions collectives.

Dans notre échantillon, ce type de protection de l'emploi des seniors est élevée en Suède et en Allemagne, elle est moyenne en Finlande, en France et aux Pays-bas, elle est faible au Danemark et au Royaume-Uni. C'est seulement en Suède que la loi a instauré une protection, certes limitée de l'emploi des seniors contre les licenciements. Dans les autres pays, les règles de protection de l'emploi des seniors sont conventionnelles, et souvent variables selon les secteurs d'activité. Il est intéressant de plus de constater que ce type de protection semble transcender les modèles anglo-saxons et scandinaves que nous analysons ci-dessous.

La plupart des analyses (OCDE) se bornent à faire ressortir que ce type de protection a un effet ambigu sur l'emploi des seniors. La protection est favorable aux insiders dont l'emploi est protégé, défavorable aux outsiders, c'est-à-dire aux chômeurs âgés ou en situation précaire qui ont peu de chance de trouver un emploi stable.

En fait dans la plupart des pays, l'application de la règle d'ancienneté est sujette à interprétation et négociations, voire à des compromis entre les employeurs et les syndicats. L'application de la règle peut notamment être assouplie dans le but de favoriser le départ anticipé des seniors (surtout si des dispositifs de cessation précoce d'activité existent), plutôt que le licenciement de salariés plus jeunes.

1.4. Le niveau relatif des salaires des seniors et des cotisations sociales attachées à leur rémunération

Les comparaisons internationales dans ce domaine sont très peu développées et de nombreux efforts doivent être faits pour améliorer nos connaissances. Deux études récentes de l'OCDE (2003, 2004) soulèvent un coin du voile.

Tout d'abord, l'OCDE met en lumière le fait que dans certains pays, comme la Finlande et la Suède, les cotisations sociales augmentent avec l'âge des salariés, un élément qu'elle considère comme très négatif pour l'emploi des seniors. Ces recommandations ont d'ailleurs été suivies d'effet pour la Finlande qui en 2004 a entrepris de modifier sa réglementation.

Ensuite, dans la plupart des pays objets de notre étude, le salaire cesse de croître à partir de 50 ans, et régresse ensuite entre 50 et 65 ans. La France se distingue par le fait que le salaire des personnes de 50 ans par rapport à la tranche d'âge 25-29 ans est le plus élevé des pays de notre échantillon, et qu'il continue à croître après 50 ans.

Si cette spécificité française mérite attention, la comparaison doit être prise avec les plus grandes précautions. Tout d'abord, les salaires selon l'âge devraient être comparés avec les productivités des salariés aux différents âges. Ensuite, dans les pays où les sorties d'activité sont précoces comme la France, on peut penser que les personnes qui quittent le marché du travail de façon prématurée sont celles qui sont mal placées sur ce marché, avec des rémunérations relativement faibles. Ceci accroît la moyenne des rémunérations de ceux qui restent en activité. Par ailleurs, il faut rappeler qu'en France, ce sont souvent les entreprises les plus riches et les plus grosses qui conservent des systèmes d'ancienneté (donc des entreprises où la question du coût est parfois moins cruciale que dans d'autres, notamment les plus petites). Dans les plus petites, comme dans des secteurs soumis à une forte concurrence par les prix (par exemple, dans la grande distribution), la prime à l'ancienneté tend à disparaître. L'un des exemples les plus marquants en France, est l'abandon de cette prime dans la branche « Commerce de détail », suite aux accords de réduction du temps de travail négociés en 1999.

Mentionnons dans le cadre de cette réflexion, la proposition récemment avancée par Chassard (2004) en faveur de l'échange suivant : le recul de la référence à l'ancienneté en contrepartie d'un engagement de l'entreprise d'améliorer les capacités de travail de leurs salariés, en particulier en seconde partie de carrière.

1.5. Subventions à l'emploi des chômeurs âgés

Alors que les mesures de taxation des licenciements appartiennent au registre de la sanction, les mesures de subvention à l'emploi répondent à celui de l'incitation. Ces dernières années, et en écho à une préoccupation centrée sur la promotion de l'offre de travail des seniors, les incitations ont surtout été développées à l'adresse des salariés eux-mêmes (voir Delteil, Redor, 2003). Ces dernières ont pu prendre la forme de primes à l'emploi, voire d'allocations compensant partiellement la perte de salaire liée à l'acceptation d'un emploi moins bien rémunéré que le précédent. Telle est notamment le type de mesure qui a récemment été introduite en Allemagne et qui concerne exclusivement les chômeurs âgés. Parallèlement à cette incitation qui pourrait s'approcher d'un « revenu socialisé de seconde partie de carrière » (Chassard, 2004), des incitations à l'adresse des employeurs ont été introduites dans certains pays pour réduire le coût de l'embauche ou de l'emploi d'un chômeur âgé.

Dans l'échantillon des pays que nous avons étudiés, seules l'Allemagne et la Suède possèdent des dispositifs de subvention à l'emploi ciblés sur les chômeurs âgés. L'existence de ce type de dispositif ne semble pas avoir d'effets directs positifs décelables sur la situation que connaissent les chômeurs âgés sur le marché du travail, puisque sur ce point précis, celle-ci diffère peu en Allemagne et en Suède des autres pays de notre échantillon. En effet, pour tous les pays, bien que dans des proportions variables, le constat est sensiblement le même : pour les chômeurs la probabilité de retrouver une emploi à court terme et même à moyen terme décroît avec l'âge, et devient très faible à partir de 55 ans.

En l'absence d'études précises évaluant l'efficacité des dispositifs allemands et suédois, faut-il en conclure que ces dispositifs sont inefficaces puisqu'ils ne permettent pas d'améliorer la situation relative des chômeurs âgés sur le marché du travail ? Nous ne le pensons pas, car les facteurs qui déterminent la position des seniors par rapport au marché du travail (l'emploi / le chômage/ l'inactivité) sont trop nombreux et complexes pour que l'on puisse tirer de l'analyse d'un seul facteur des conclusions certaines.

Si l'efficacité des subventions n'est pas prouvée, en particulier pour ce type de public, cela pourrait tenir à plusieurs facteurs, dont on peut évoquer ici les principaux. D'une part, en période de fort chômage et de conjoncture défavorable de la demande, une réduction du coût salarial ne constitue pas une disposition suffisante pour provoquer des embauches. D'autre part, ce type de mesure peut être utilisée de façon opportuniste par les entreprises, au détriment d'autres types de publics en difficulté, moins ou pas subventionnés. Plus fondamentalement, les subventions à l'embauche des seniors ont peu d'effets à moyen terme sur l'emploi, si la gestion des hommes et des carrières n'est pas modifiée à l'intérieur des organisations (Taylor, 2004).

Cette dernière remarque nous incite à rappeler que l'on ne peut individualiser un ou plusieurs facteurs qui auraient une forte influence sur la demande, et au-delà, sur l'emploi des seniors. Il existe en fait une combinaison de facteurs qui constituent, pour chaque pays, un système complexe. Dans ses grandes lignes, ce dernier est formé des éléments suivants :

- les modalités de gestion de la main d'œuvre par les entreprises (pratiques salariales notamment)
- les relations professionnelles (et dispositions conventionnelles qui en découlent)
- l'action de l'Etat et la politique de l'emploi (dispositions légales)
- le fonctionnement général du marché du travail (plus ou moins forte mobilité de la main d'œuvre par exemple).

C'est à l'analyse des systèmes nationaux d'emploi des seniors, et de leur cohérence, qu'est consacrée la suite de cet exposé.

**TABLEAU RESUME DES DISPOSITIFS LEGAUX OU CONVENTIONNELS CONCERNANT
L'EMPLOI PAR LES ENTREPRISES DES TRAVAILLEURS AGES**

	Suède	Finlande	Danemark	Pays-Bas	Royaume- Uni	Allemagne	France
Taxation et indemnisation							
Contribution de type Delalande	Non	Oui	Non	Abandon récent du projet	Non	Non	Oui
Indemnité de licenciement fonction de l'âge ou (et) de l'ancienneté.	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Réglementation Légale ou conventionnelle							
Protection contre les licenciements par la règle de l'ancienneté	Forte	Moyenne	Faible	Moyenne	Faible	Forte	Moyenne
Salaires des 55-59 ans, base 100 pour la classe 25-29 ans*.	125	125	n.d	n.d	117,5	133,9	199,2
Cotisations sociales fonction de l'âge	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	Non
Incitations à l'emploi des seniors							
Subventions à l'emploi des seniors chômeurs	Oui	Non	Non	Non	Non	Oui	Oui
Subventions à la formation et pour l'amélioration des conditions de travail des seniors	Oui	Oui, conseils de l'institut de santé professionnelle	Oui, conseils pour l'amélioration des conditions de travail des seniors	Oui	Non (pas de différenciation en faveur des seniors)	Oui	Oui

* concerne les hommes uniquement, J.Gautié (2004a), p 57.

Tableau réalisé en fonction de l'exposé par pays du présent rapport et de Delteil, Redor (2003)

2. LES SENIORS ET LES SYSTEMES D'EMPLOIS EN EUROPE, QUELS ENSEIGNEMENTS POUR LA FRANCE ?

2.1. Une politique de l'emploi qui tend à s'unifier pour toutes les classes d'âge

Après quelques années de mobilisation importante dans de nombreux pays (1998-2002) pour promouvoir l'emploi des seniors, il semble que ce volontarisme ait perdu de sa force. Aux Pays-Bas, les avis du Conseil économique et social pour 2003 comme pour 2004 restent muets sur le thème de l'emploi des seniors, l'essentiel étant centré sur les mesures de réintégration dans l'emploi et de qualification. En Finlande, l'ambitieux programme pluriannuel (1998-2002) visant à favoriser l'emploi des seniors est remplacé par un programme (Veto) destiné à tous, indépendamment de l'âge et centré sur le bien-être au travail. La recherche de politiques tous publics plutôt que de mesures spécifiques aux seniors semble être une tendance générale des deux dernières années. C'est aussi cette ligne que semblent défendre Maria Jepsen et Martin Hutsebaut, de l'Institut Syndical Européen. En Suède peu d'initiatives nouvelles ont été prises ces dernières années en faveur de l'emploi des seniors. Il en est de même pour le Danemark où la non intervention de l'Etat dans ce domaine est traditionnelle, et où la négociation collective bipartite occupe une place centrale.

La tendance générale en Scandinavie et aux Pays-Bas est une unification de la politique de l'emploi pour toutes les classes d'âge. Unification des taux de cotisations sociales, absence de subvention spécifique à l'emploi des seniors (sauf en Suède), vont dans ce sens.

Cette unification s'inscrit dans une stratégie plus large de non discrimination, même positive, à l'égard des salariés seniors. Il y a tout d'abord un aspect psychologique : éviter toute stigmatisation des seniors. Au-delà de l'aspect psychologique, il y a la conception que si le mode de gestion des ressources humaines concerne, à tous les âges de la vie, la formation, la santé, l'organisation du travail, les mesures spécifiques en faveur des seniors deviennent inutiles.

Ces évolutions ne sont pas valables pour l'Allemagne qui a introduit depuis 2000 plusieurs mesures en vue d'améliorer l'emploi des seniors. En effet la situation des seniors sur le marché du travail en Allemagne, de même qu'en France, et dans certains pays méditerranéens demeure très en deçà des objectifs fixés au niveau européen.

Ces évolutions récentes confirment la typologie établie par Esping-Andersen (1990) qui distingue trois grands systèmes de protection sociale : le « régime démocratique » de type scandinave (ex : Danemark et Suède), le « régime libéral » (ex : Etats-Unis et Royaume – Uni) et le « régime corporatiste conservateur » (ex : Allemagne et France).

Les pays du groupe scandinave (auquel on peut assimiler la Finlande et les Pays-Bas) commencent à percevoir les effets bénéfiques des investissements à long terme réalisés dans l'amélioration des « capacités de travail » des salariés (terme renvoyant aux qualités propres aux personnes), et à réduire les mesures spécifiques à destination des seniors.

Ceci suppose que les entreprises et les politiques publiques améliorent en permanence les conditions et l'organisation du travail, ainsi que les possibilités d'accumulation des compétences, et de progression professionnelle. Ce modèle peut s'accommoder relativement bien de règles administratives qui contrôlent ou limitent les licenciements, car il ne repose pas essentiellement sur des décisions de court terme, mais tente d'anticiper les difficultés d'emploi, améliorant les opportunités de reconversion des salariés, et les chances de retrouver un emploi en cas de licenciement.

Les pays du régime libéral (en Europe, en premier lieu le Royaume Uni) ont accru ces dernières années la dérégulation du marché du travail, y compris pour les seniors. C'est ainsi que le gouvernement anglais envisage de reporter l'âge auquel une entreprise peut mettre un salarié à la retraite à 70 ans. Dans ce contexte, la dégradation de la situation des seniors sur le marché du travail peut être atténuée par un système de prime à l'emploi qui a été renforcé en faveur de ceux-ci ces dernières années (2000).

Par rapport à ces deux modèles polaires, dans les pays qui représentent le régime corporatiste-conservateur, comme la France et l'Allemagne, la politique de l'emploi en faveur des seniors emprunte au modèle scandinave des mesures visant à accroître les capacités de travail des seniors (en faveur de la formation par exemple), et au modèle libéral des mesures agissant à court terme (prime à l'emploi). L'empilement de ces mesures pose la question de leur cohérence interne. La question de leur cohérence dans le temps est également posée : les premières sont-elles destinées à supplanter, à terme, les secondes ? Ou bien l'Allemagne et la France demeureront-elles dans la position intermédiaire fortement critiquée par certains spécialistes (Guillemard, 2003) ?

2.2. Quelques enseignements pour l'emploi des seniors en France

Pour ce qui est de la France, il est clair que le marché interne des entreprises, même s'il a connu un certain recul ces dernières années (Gautié, 2004), reste très prégnant surtout dans les grandes entreprises. Il va de pair avec un salaire qui croît avec l'ancienneté. Comme de plus la mobilité inter entreprises est relativement faible, âge et ancienneté sont fortement corrélés (ce qui n'est pas le cas dans les pays où la mobilité de la main d'oeuvre est élevée et le demeure jusqu'à un âge relativement avancé). Ceci pourrait expliquer en partie pourquoi le salaire croît davantage avec l'âge en France que dans la plupart des autres pays de l'OCDE (OECD, 2003 et 2004).

Dans un contexte de marché interne fortement structuré dans lequel les salariés seniors bénéficient de protections conventionnelles et réglementaires (voir les procédures en cas de licenciement collectif), on conçoit que les pénalités de type Delalande aient peu d'effets sur l'emploi des seniors. En effet, le choix de licencier un salarié âgé est pour un employeur français davantage déterminé par le poids des contraintes réglementaires et la négociation collective que par la désincitation financière. D'une manière générale les mesures de type experience rating qui visent à responsabiliser la gestion de l'emploi par les entreprises sont mieux adaptées aux pays ayant un système libéral (voir l'exemple américain) qu'aux pays ayant un système de protection sociale de type scandinave ou « corporatiste conservateur », dans lesquels ces mesures sont très peu développées. Pour

les pays scandinaves, la protection de l'emploi même si elle est légale (comme en Suède) laisse toujours une large place à la négociation collective pour infléchir, voire améliorer (pour les deux parties), les décisions des employeurs. Dans le système corporatiste conservateur, comme en Allemagne, la place des règlements et des indemnités que doivent acquitter les entreprises en cas de licenciement est telle que l'espace de décision sur lequel des mesures supplémentaires de « responsabilisation » pourrait agir, est très restreint.

Pour la France, ces analyses sont corroborées par les études statistiques et économétriques qui ne révèlent pas que la contribution Delalande, et ses différentes modifications au cours du temps, ont eu pour effet de freiner les licenciements de seniors (voir encadrés 1 et 2 à ce sujet). Ajoutons que même les partisans de l'introduction d'un système d'expérience rating pour les licenciements en France (Blanchard, Tirole, 2003) sont opposés à la contribution Delalande. Cette opposition repose sur la prise en compte des effets de seuil ou « indirects » provoqués par cette contribution. En d'autres termes, les entreprises renoncent à embaucher certaines personnes quelques années avant qu'elles ne soient protégées par la législation Delalande car elles anticipent les coûts qu'elles pourraient avoir à supporter du fait de cette protection. Ce phénomène semble d'ailleurs confirmé par les études statistiques menées sur ce thème (voir l'encadré 2 ci-après). Un autre aspect de la contribution Delalande, rarement souligné, est qu'elle constitue un frein à la mobilité interentreprises des salariés (voir encadré 3).

Pour l'avenir, la mise en place d'une politique volontariste aboutissant à une intégration effective des seniors dans l'emploi au delà de 60 ans (correspondant à quarante années de cotisations suivant les lois Balladur de 1993 et Fillon de 2003) pose la redoutable question de la transition entre la période actuelle et les objectifs à long terme que l'on poursuit. En effet les effets de mesures telles que la formation, la réorganisation et d'aménagement des tâches tout au long de la vie ne pourront avoir de conséquences favorables sur l'emploi des seniors que sur une longue période. Dans un tel scénario la phase de transition risque d'être très délicate, et nécessite que toute réforme des politiques de l'emploi des seniors soit extrêmement attentive à la planification et à l'ordonnancement des réformes. Dans le cas présent ceci signifie attendre que ces mesures aient commencé à produire leurs effets avant d'envisager une diminution, voire une suppression de la protection de l'emploi, mesure qui en l'état actuel risquerait de se traduire à court terme par des licenciements massifs de seniors, et par une dégradation très nette de leur situation sur le marché du travail.

Egalement fondamentale est la question des procédures de décision et des modalités d'application de ces changements. Certes l'Etat joue dans tous les pays européens le rôle de coordinateur, et dans certains cas introduit des procédures d'incitations fiscales pour infléchir les décisions des entreprises en faveur de l'emploi des seniors. Mais les mesures plus qualitatives concernant la formation, l'organisation et les conditions de travail dépendent pour une large part de micro décisions au niveau des secteurs d'activité et des entreprises. Ces décisions sont le plus souvent le résultat d'accords collectifs bilatéraux. La Scandinavie est une bonne illustration de ce principe, les syndicats ont accepté l'allongement de la durée d'activité des salariés, à condition que des contreparties soient offertes en terme de formation et d'amélioration des conditions de travail pour tous, et le

cas échéant, d'aménagements spécialement conçus pour les seniors (tâches et horaires par exemple).

Pour la France, le rôle d'incitation et de coordination joué par l'Etat ne sera effectif à long terme que s'il est relayé par les partenaires sociaux. L'accord interprofessionnel sur la formation de Septembre 2003 constitue une étape importante dans ce sens dont on peut penser qu'il aura à long terme des effets bénéfiques sur l'emploi des seniors. Dans la lignée d'un tel accord d'autres types de compromis gagnants pour les deux parties doivent être recherchés pour accroître les capacités de travail des salariés à tous les âges de la vie. Les avantages pour les salariés concerneraient les conditions et l'organisation du travail, la reconnaissance de leurs acquis professionnels, l'aménagement éventuel des fins de carrières, une pension de retraite non pénalisée par un départ précoce, voire d'un montant supérieur au taux plein, si la durée de cotisation dépasse la norme fixée par la loi.



Bibliographie

Behaghel L. (2004), *Le rôle de la demande de travail dans le faible emploi des travailleurs âgés en France*, Thèse, Ecole Normale Supérieure.

Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.

Bommier A., Magnac T., Roger M. (2000), « Départs en retraite : évolutions récentes et modèles économiques », *Revue Française d'Economie*, Avril

Bommier A., Magnac T., Roger M. (2003), « Le marché du travail à l'approche de la retraite entre 1982 et 1999, évolution et évaluation », *Revue Française d'Economie*, Juillet pp23-83.

Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, Commission du travail et des questions sociales (2001): *Rapport pour la suppression de la contribution Delalande*.

Chassard Y. (2004), « Comment maintenir les seniors au travail », *Sociétal*, n°44, 2^{ème} trimestre.

DARES, (2002), « L'âge des salariés joue surtout à l'embauche », *Premières informations, Premières Synthèses*, avril.

Delteil V., Redor D., (2003), *L'emploi des seniors en Europe*, Rapport d'étude DARES.

Economie et Statistique (2004) *numéro spécial consacré à la demande de travailleurs âgés*, Avril.

Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.

Eymard-Duvernay F. (2004), « L'encadrement juridique du licenciement mis en question par les économistes », *Connaissance de l'emploi*, n°6, août.

Gautié J. (2004a), « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue Française d'Economie*, Avril, pp. 33-62.

Gautié J. (2004b), « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements », *Connaissance de l'emploi*, n°4.

Guillemard A.M. (2003) : *L'âge de l'emploi*, Armand Colin.

Guillemard A-M., (2004), « Les sociétés à l'épreuve du vieillissement, le défi de l'emploi en seconde partie de carrière », *Futuribles*, Juillet-Août .

Minni C., Topiol A. (2002), « Peu d'initiatives en faveur des seniors dans les entreprises », *Retraite et Société*, n°36, juin.

OECD (2003), *Sweden, Ageing and Employment policies*, Paris, ed. OCDE

OECD (2004), *Finland, Ageing and employment policies*, Paris, éd. OCDE

Pisani-Ferry J.(2000), *Plein Emploi*, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, 2000.

Taylor P. (2004), mimeo, in Frerichs P., Taylor P., (à paraître), *Labour Market policies for Older Workers and Demographic Change – A comparative Study of Policy Approaches in Germany and the United Kingdom*, Anglo-German Foundation, London.

Walker A. (2001), « Active Strategies for Older Workers in the United Kingdom », *Active Strategies for Older Workers in the European Union*, ETUI.

TABLEAU 1 :
Evolution des Indicateurs d'emploi, d'activité et de chômage pour les 55-64ans

	Taux d'emploi			Taux d'activité			Taux de chômage		
	1990	2001	2003	1990	2001	2003	1990	2001	2003
Suède	69.4	67.0	69.0	70.5	70.4	72.5	1.5	4.9	4.8
Finlande	46.3	46.7	51.4	47.1	51.2	55.8	1.8	8.9	7.9
Danemark	65.6	63.0	68.0	69.1	65.6	70.8	5.1	4.0	4.0
Pays-Bas	29.7	39.3	42.0	30.9	39.9	45.9	3.8	1.5	2.2
Royaume-Uni	49.2	52.2	55.5	53.0	54.0	57.5	7.2	3.3	3.3
Allemagne	52.0	46.4	47.1	55.9	52.2	52.0	7.0	11.1	9.4
France	43.0	41.4	45.8	43.8	6.0	5.6
Moyenne UE	38.5	39.3	42.3	40.9	42.0	44.9	5.7	6.4	5.7

Source: OCDE (2004).

ENCADRE 1 :

Qu'est ce que la contribution Delalande ?

Cette contribution a été instituée par la loi du 10 Juillet 1987 relative à la prévention et au chômage de longue durée. L'entreprise qui procédait au licenciement pour motif économique d'un salarié de plus de 55 ans et qui ne lui avait pas proposé le bénéfice des allocations de préretraite du FNE était soumise à une contribution au régime d'assurance chômage pour chaque salarié licencié d'une somme égale à 3 mois de salaire brut.

La loi du 2 Aout 1989 a étendu le versement de la contribution Delalande à toutes les ruptures de contrat de travail ouvrant droit au bénéfice de l'allocation de base du régime d'assurance chômage.

La loi du 29 Juillet 1992 a apporté un cas d'exonération important : pour ne pas décourager l'embauche des salariés âgés, est exonérée de la contribution la rupture du contrat de travail d'un salarié qui était, lors de son embauche, âgé de plus de 50 ans et inscrit depuis plus de 3 mois comme demandeur d'emploi. La loi du 20 Décembre 1993 a de plus exonéré de la cotisation les salariés licenciés pour inaptitude.

Enfin la loi de Août 2003 sur les retraites a abaissé le seuil d'exonération pour les salariés qui lors de leur embauche avaient plus de 45 ans et a supprimé la condition d'inscription comme demandeur d'emploi pour les personnes embauchées (auparavant trois mois de chômage avant l'embauche étaient nécessaires pour que la contribution Delalande s'applique).

Le barème de la contribution a été augmenté au fil des années. Son montant maximum a été porté à 6 mois de salaire brut en 1992. En 2000, il pouvait atteindre un an de salaire brut (pour les salariés âgés de 56 et 57 ans). Au fil des années, le montant de la cotisation Delalande perçue par l'UNEDIC a augmenté sensiblement : 1,775 milliard de Francs en 1993, 3,526 milliards en 2000.

Source : *Revue de l'Actualité juridique française*, 10 Août 1999, www.rajf.org
Job50 mag, Septembre 2001, www.job50mag.fr

ENCADRE 2 :

Etudes statistiques et économétriques sur les effets de la contribution Delalande

Deux études récentes (Bommier, Magnac, Roger, 2003 et Behaghel, 2004) ont tenté de mesurer les effets de la contribution Delalande sur l'emploi des salariés âgés.

Bommier et alii (2003) estiment la relation entre la transition entre CDI et chômage de 1986 à 1994 pour les salariés âgés. L'objectif est d'évaluer l'impact de l'introduction de la contribution Delalande en 1987, et de la modification de la réglementation en 1992 (exonération de la taxe pour les personnes de plus de 50 ans recrutées après 1992). La base de données utilisée est l'enquête emploi, et la méthode des moindres carrés linéaires pondérés. Selon les résultats qu'ils ont obtenus les effets directs de la contribution Delalande ne sont pas statistiquement significatifs, en d'autres termes, l'introduction de la contribution Delalande n'aurait pas eu pour effet de diminuer les licenciements des personnes de plus de 50 ans entre 1987 et 1992 quelle que soit la date de leur recrutement, et des personnes de plus de 50 ans après 1992 qui avaient été recrutées avant 50 ans (celles qui ont été recrutées après 50 ans ayant été exclues du dispositif). A l'inverse les recrutements de personnes plus de 50 ans après 1992 augmentent, ce qui pourrait supposer qu'un effet désincitatif à l'embauche des classes d'âge plus jeunes (46-49 ans) est apparu (ces classes d'âge plus jeunes devant être protégées lorsqu'elles atteignent 50 ans par la réglementation Delalande, on peut supposer que les employeurs sont dissuadés de les embaucher). Néanmoins les analyses des auteurs sont très prudentes car les contrats emploi-consolidé favorisant l'embauche des plus de 50 ans ont été mis en place en 1992. Ils concluent « le fait que les évolutions à court terme n'infirmant pas, mais ne confirment pas non plus, les effets de la contribution Delalande sur les taux de licenciements rend, en l'absence d'effets directs, les effets indirects plus improbables » (Bommier et alii, p 72).

Behaghel (2004, pp 129-165) quant à lui construit un modèle qui vise à formaliser les déterminants du taux de licenciement des travailleurs âgés en introduisant leur profil de productivité et d'indemnisation du chômage en fonction de leur âge. L'auteur utilise la modification de la réglementation en 1998 qui alourdit la contribution Delalande pour réaliser une « quasi-experience ». Il s'agit en effet d'estimer de quelle façon les entreprises ont répondu à cette modification de la législation pour mesurer l'effet direct de la contribution.

De plus l'estimation de l'effet indirect de la contribution (dissuasion de recruter des classes d'âge qui vont être prochainement protégées par la réglementation Delalande) est réalisée en comparant les taux de retour à l'emploi des individus ayant juste plus de 50 ans et juste moins de 50 ans après 1992.

Pour ce qui est de l'effet direct, les résultats des estimations sont très sensibles à la spécification du modèle. Lorsque l'on tient compte de l'évolution de la législation, c'est-à-dire de la période d'embauche qui a pu influencer sur le recrutement des salariés seniors (les entreprises évitant d'embaucher des salariés juste avant qu'ils n'entrent dans le dispositif Delalande) l'effet direct de protection de la contribution Delalande disparaît complètement (Behagel 2004, pp 158-163). Pour ce qui est de l'effet indirect, il apparaît comme relativement élevé, puisque à la suite de l'introduction de la législation de 1992 (exonération de la contribution Delalande pour les personnes recrutées à partir de 50 ans), la probabilité relative de retrouver un emploi juste avant 50 ans plutôt que juste après 50 ans diminue d'environ un tiers pour les hommes.

Ainsi une certaine convergence entre les résultats des deux études apparaît. Ces études, il faut le noter, utilisent des méthodes économétriques différentes, mais une même base de données (l'enquête Emploi).

ENCADRE 3 :

Quelques éléments d'analyse économique sur les pénalités payées par les entreprises pour les licenciements ou les subventions à l'embauche et sur la mobilité des salariés âgés

« L'entreprise doit payer le coût que ses licenciements imposent à la collectivité ... Le principe d'un tel versement, c'est-à-dire d'une taxe de licenciement est incontestable. Il répond à la même logique que le principe du « pollueur-payeur ». De plus, un tel versement répond à un autre objectif que celui, purement incitatif, de forcer l'entreprise à prendre en compte l'impact social de ses réductions d'effectifs. Ce versement peut également jouer un rôle crucial dans le financement des allocations de chômage » (Blanchard, Tirole, 2003, p 21).

En d'autres termes, en l'absence de taxes, les entreprises pratiquent des licenciements « excessifs » car ils ne prennent pas en compte le coût, pour la société d'un tel licenciement. Il s'agit en gros des indemnités que perçoit le chômeur en attendant qu'il retrouve un emploi.

Si la taxe est introduite le nombre de licenciements est réduit. En effet, l'entreprise compare les coûts salariaux d'une part, et la productivité d'un employé d'autre part sur son horizon temporel. Si la décision est strictement privée et que le calcul économique montre que les coûts salariaux (CS) dépassent la productivité P du salarié d'un montant A , le licenciement aura lieu. Si la taxe T sur le licenciement sur l'horizon temporel de l'entreprise (intégrant la durée l'indemnisation du chômeur) est supérieure à A , la décision de licenciement ne sera pas prise par l'entreprise. Cette dernière décision, avec taxe, est préférable, pour la collectivité, à la décision de licenciement sans taxe car elle « économise » $T-A$, la perte due au licenciement s'il avait eu lieu (T) diminué du coût net effectif supporté par l'entreprise (A) du fait maintien en emploi du salarié considéré. Si A est supérieur à T le licenciement a lieu.

Cette analyse s'applique naturellement à des catégories particulières de salariés (seniors, salariés sans qualification), mais il peut exister des « effets de seuil », les employeurs sont dissuadés d'embaucher les catégories de salariés qui bénéficient de protections particulières. C'est pourquoi Blanchard et Tirole sont opposés à cette contribution (p 47).

La subvention à l'emploi diminue quant à elle le coût salarial d'un montant SU , elle provoque une embauche supplémentaire, ou permet le maintien en emploi d'un salarié qui sinon serait licencié, si SU est supérieur à A

De ce point de vue la contribution de type Delalande et la subvention à l'embauche des salariés âgés agissent sur la même relation : la différence entre le coût salarial et la productivité de chaque employé.

Les effets sur la demande et l'offre de travail est cependant très différent.

Pour la demande, la contribution a un effet de seuil maintes fois analysé dans la littérature : les entreprises peuvent renoncer à embaucher à partir de 45 ans, voire en dessous de cet âge pour ne pas tomber sous le coup de la contribution. Inversement la subvention à l'emploi peut créer des effets de déplacement au détriment de salariés plus jeunes.

Pour ce qui est de l'offre de travail, si un travailleur dispose de la protection Delalande, il n'a pas intérêt à quitter son entreprise et cette contribution peut être un frein à la mobilité volontaire pour les salariés âgés de plus de 50 ans. En effet, il a peu de chance de retrouver un emploi si un futur employeur sait que sa nouvelle recrue disposera d'une protection spéciale. Dans certains pays (dont la France), pour éviter un tel effet négatif, la réglementation prévoit que les chômeurs embauchés après 50 ans (après 45 ans depuis 2003) ne sont plus protégés par la contribution Delalande. Dans ce cas, celui qui a un emploi perd sa protection et peut alors ne pas avoir intérêt à être mobile.

La subvention à l'emploi des salariés âgés n'a pas cet effet de freinage de la mobilité, si la subvention est due à toute embauche de personne âgée de plus de 50 ans. Si elle n'est due qu'à l'embauche de chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, elle peut être un frein à la mobilité interentreprises (sans passage par le chômage). En effet, les entreprises ont intérêt à embaucher un chômeur de plus de 50 ans plutôt qu'une personne de plus de 50 ans qui vient directement d'une autre entreprise.

CHAPITRE 1 :

SUEDE : PRIMAUTE DE LA REGLE ET DE LA NEGOCIATION SUR LES INCITATIONS FINANCIERES

Au cours des années récentes (2001-2003), la Suède a continué à être le pays de l'OCDE où le taux d'activité et d'emploi des seniors (50-64 ans) est le plus élevé pour les hommes (il est cependant précédé par le Japon), et pour les femmes (OCDE, 2003, pp 27-35, et tableau 1 de la synthèse).

La situation des seniors sur le marché du travail est cependant loin d'être à l'égal des autres classes d'âge. Par exemple pour les personnes sans emploi la durée du chômage croît régulièrement avec l'âge, et pour la classe d'âge 60-64 ans près de la moitié des personnes concernées sont au chômage depuis plus d'un an, contre seulement 4,6% pour les jeunes de 16 à 24 ans.

De plus une enquête récente montre que l'appréciation des employeurs quant à la possibilité d'embaucher un salarié âgé est négative non seulement par rapport aux salariés plus jeunes, mais aussi par rapport aux chômeurs de longue durée, et aux immigrants (OCDE, 2003, p 77). Dans l'exposé qui suit nous nous concentrons sur les éléments et facteurs qui peuvent avoir une influence sur la demande de travailleurs âgés de plus de 50 ans par les entreprises suédoises.

1. LA PROTECTION DES SENIORS CONTRE LES LICENCIEMENTS

Tout d'abord il doit être mentionné qu'il n'existe pas en Suède de mesures de type experience rating (pénalité fonction des indemnités dues à la personne licenciée) ou contribution Delalande (pénalité correspondant à un certain pourcentage fixe de la rémunération de la personne licenciée) qui aurait pour objectif de protéger l'emploi des travailleurs âgés. En revanche, il existe des contraintes administratives limitant les licenciements de ces travailleurs.

En effet, en Suède une règle d'ancienneté prévaut en cas de réduction des effectifs (règle du dernier entré, premier sorti, dite LIFO : last in first out). En effet dans le cas où l'ancienneté est équivalente, la protection s'applique aux plus âgés (Delteil, Redor, 2003, p 75). Le principe de la défense des salariés les plus anciens a une longue tradition dans la confédération suédoise des syndicats (LO) qui représente une large fraction des cols bleus du secteur privé, et donc s'applique davantage à ce groupe de salariés. Cette règle s'inscrit dans le cadre d'une série de lois sur la protection de l'emploi datant de 1974. Beaucoup de spécialistes (Calleman, 2001) estiment que l'efficacité de cette règle est

limitée. En effet la loi donne la priorité aux individus qui disposent de qualifications jugées adéquates aux besoins de l'entreprise. Or dans de nombreux établissements l'interprétation du terme « qualifications » a été défavorable aux salariés les plus âgés. D'après Calleman, seul un quart des établissements étudiés a respecté le principe édicté par la loi. Ces établissements sont ceux qui ont des qualifications relativement peu élevées et homogènes.

L'OCDE (2003) confirme ces analyses et montre que les règles de protection de l'emploi de l'ensemble des salariés employés dans le cadre de contrats à durée indéterminée s'appliquent dans de nombreuses entreprises en Suède. Ce pays fait partie du groupe où cette protection est la plus forte avec l'Allemagne, l'Italie. La France et la Finlande appartiennent au groupe médian. Alors que le Danemark, et à fortiori, le Royaume uni appartiennent au groupe où la protection des emplois réguliers (contrats à durée indéterminée) est la plus faible.

La même étude de l'OCDE s'interroge ensuite pour savoir si cette réglementation protectrice accroît l'emploi des seniors ou non. Un premier argument est que la législation protectrice avantage les travailleurs qui ont un emploi (insiders), au détriment de ceux qui n'en ont pas (outsiders). Ainsi le taux particulièrement élevé d'emploi des salariés de 50 à 64 ans pourrait s'expliquer par les protections dont bénéficient les seniors. A l'inverse cette règle est un obstacle la mobilité des salariés âgés, et augmente le risque de chômage à long terme lorsque ceux-ci se retrouvent sans emploi. De ce point de vue il a été rappelé en introduction que la durée du chômage des seniors est élevée en Suède. L'étude insiste sur le fait que la règle de l'ancienneté est un obstacle à la mobilité pour les travailleurs qui perdent leur protection s'ils changent d'emploi. Les enquêtes d'opinion ont d'ailleurs montré que les salariés étaient extrêmement attachés à la sécurité de l'emploi, ce qui donne un fondement empirique à l'opinion selon laquelle cette règle est un frein effectif à la mobilité.

Cette préférence des travailleurs suédois n'empêche pas l'OCDE de préconiser l'abrogation des lois et règlements qui ont institué la règle d'ancienneté. L'argument est que la meilleure protection dont puissent disposer les travailleurs est une bonne « employabilité » (s'appuyant sur la formation tout au long de la vie), plutôt qu'une législation qui devient inopérante lorsqu'un salarié perd son emploi.

Pour finir, on peut se demander si le fait qu'il n'existe pas de taxation des licenciements de seniors ou contribution Delalande en Suède ne correspond pas au fait que ceux-ci sont déjà protégés par la règle d'ancienneté.

Deux arguments peuvent être avancés en faveur de cette thèse.

Le premier est que s'il est impossible de licencier un senior plutôt qu'une personne plus jeune, toute protection supplémentaire des seniors est redondante. Le second se situe dans une perspective dynamique. En effet la règle d'ancienneté laisse malgré tout une marge de négociation et de discussion entre les syndicats, très puissants et très attachés au dialogue social en Suède, et les employeurs. Alors que le système d'expérience rating repose essentiellement sur le calcul économique de l'employeur.

2. LES SALAIRES ET LES COTISATIONS SOCIALES POUR L'EMPLOI DES SENIORS SONT-ILS TROP ELEVES EN SUEDE PAR RAPPORT AUX AGES INFERIEURS ?

L'étude de l'OCDE (2003, pp 80-84) consacrée à la Suède pose la question de savoir si les salaires des seniors seraient « trop élevés » par rapport à leur productivité. Au lieu de répondre directement à cette question, la méthode d'analyse qui est utilisée est comparative.

Les profils salariaux de 5 pays de l'OCDE sont comparés. Plus précisément la classe d'âge 25-29 ans constitue la base de comparaison (indice 100) pour les différentes classes d'âge quinquennales, jusqu'à 60-64 ans. Pour les hommes, la Suède, le Japon, le Royaume uni sont les pays où le salaire croît le moins avec l'âge (indice 120 pour les 60-64 ans, par rapport à la classe d'âge de référence). Pour les USA cet indice est de 160, et pour la France de 220 !!! Pour les femmes le classement est identique, même si les écarts sont plus resserrés.

Les auteurs de l'étude en concluent que le niveau des salaires des seniors en Suède n'est pas un obstacle à leur emploi. Cette conclusion est un peu hâtive car elle ne prend pas en compte une variable fondamentale qui est la productivité des salariés pour les différentes classes d'âge, ni le type d'emploi.

Il est vrai que l'on peut faire l'hypothèse qu'en Suède la productivité relative des seniors est relativement élevée (par rapport aux autres pays), étant donné le rôle qu'y jouent la formation tout au long de la vie, et l'aménagement et l'amélioration des conditions de travail (Delteil, Redor, 2003, pp 80-81).

L'étude de l'OCDE (2003) concernant la Suède examine ensuite le taux des cotisations sociales pour les employeurs suivant l'âge. Si la plupart des cotisations ont un taux fixe, il n'en est pas de même des contributions des employeurs à certaines pensions professionnelles qui viennent compléter celle du système de sécurité sociale de l'Etat.

En effet pour les employés et cadres (cols blancs), les pensions professionnelles qui résultent d'accords collectifs sont à prestations définies et non pas à contributions définies. Elles garantissent une pension qui représente un certain pourcentage du salaire de chaque individu en fin de carrière. De ce fait, lorsqu'un individu a une augmentation de salaire, la contribution que doit payer l'employeur pour assurer la prestation conventionnelle est beaucoup plus élevée pour un travailleur âgé que pour un jeune travailleur (en effet pour le travailleur âgé, le nombre d'années de cotisation pour constituer le capital qui servira à payer la prestation est beaucoup plus faible). Ce système, selon l'OCDE, constitue « une désincitation à embaucher ou conserver des travailleurs âgés pour les employeurs ». L'organisation recommande, pour cette raison, de passer d'un système à prestation définie, à un système à contribution définie.

3. SUBVENTION A L'EMPLOI DES CHOMEURS SENIORS

Dans le cadre du programme « d'activité garantie » (1997) qui vise à inciter les chômeurs à prendre un emploi ou à suivre un stage de requalification, le gouvernement a renforcé les aides aux entreprises qui embauchent des chômeurs de longue durée, et en particulier des chômeurs de plus de 57 ans. Pour ces derniers, lorsqu'ils sont au chômage depuis plus de deux ans, l'aide versée aux entreprises prend la forme d'une réduction fiscale équivalant à 75% du coût salarial pour les deux premières années d'embauche. Pour les chômeurs ayant moins de 57 ans, et quatre ans d'ancienneté au chômage, l'aide s'établit à 75% du coût salarial pour la première année, et 50% pour la seconde (Sweden Action Plan for Employment, 2000).

Conclusion

Le début des années 2000 n'ont pas apporté de changements importants dans la situation des salariés seniors en Suède, ou dans les mesures visant à agir sur la demande de salariés âgés par les entreprises. A l'issue de cet exposé la question principale qui se pose est donc : comment expliquer que la Suède occupe toujours la première place en Europe pour l'emploi des seniors, et quel est le rôle que jouent la demande de travail des entreprises et les mesures gouvernementales dans cette explication ?

Du point de vue des politiques de l'emploi, il faut tout d'abord souligner que l'effort de l'Etat a davantage porté sur l'offre de travail que sur la demande. Le principal levier d'action, de ce point de vue, est la réforme des régimes de retraite qui a commencée à être discutée en 1994 et définitivement appliquée à partir de 2003 (O. Settergren (2003, pp 337-369). Il faut également mentionner le programme « d'activation des chômeurs » qui s'adresse à toutes les classes d'âge jusqu'à 65 ans (Barbier, 2003, p 189, Kvist, 2003, 193).

Du côté de la demande de travail, les mesures prises sont beaucoup plus modestes. En effet il n'existe pas de système d'expérience rating ou de contribution Delalande visant à pénaliser les entreprises qui licencient les travailleurs seniors. En revanche, la règle de l'ancienneté, issue d'une longue tradition de négociation collective et des lois sociales n'a pas été modifiée.

A l'évidence, le succès du modèle suédois repose sur une forte réglementation légale et conventionnelle de l'emploi des seniors allée à des éléments qualitatifs, qui sont les déterminants de long terme des capacités de travail des salariés, et au-delà, de la productivité des seniors. Ces éléments qualitatifs sont le plus souvent négociés avec les syndicats qui ont depuis longtemps accepté l'idée d'une prolongation de l'activité des seniors jusqu'à 65 ans. De façon concrète ceci inclut la formation tout au long de la vie, l'amélioration des conditions et de l'organisation de travail également à tous les âges de la vie.

La Suède et le Danemark sont probablement les deux seuls pays en Europe (avec la Norvège qui ne fait pas partie du champ de cette étude) où la prise en compte du facteur humain à tous les âges de la vie dans l'organisation et les conditions de travail et la formation porte le plus de fruits. Ces actions de long terme font que les seniors commencent à pouvoir être considérés sur un pied d'égalité avec les autres classes d'âge, ce qui nécessite peu de mesures spécifiques. Les résultats de l'étude évoquée en introduction, l'exigence par les syndicats du maintien de la règle de l'ancienneté montre cependant que le processus est loin de son aboutissement complet.

Bibliographie

Barbier J.C. (2003), “Les politiques d’activation des pays scandinaves et l’expérience française”, *Revue Française des Affaires Sociales*, n.4, oct-déc., pp 189-193.

Calleman C. (2000), “Seniority rules examined “, *European industrial relations observatory on line (EIRO)*, March

Delteil V., Redor D. (2003), *L’emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du nord*, étude réalisée par le GIP MIS pour la DARES.

Kvist J. (2003), « Les stratégies scandinaves d’activation dans les années 90 : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave », *Revue Française des Affaires Sociales*, n.4, oct-déc., pp 223-251.

Ministères des Finances, de l’Industrie et de l’Emploi (2000), *Sweden’s Action Plan for Employment*, Mimeo, Stockholm

OECD (2003), *Sweden, Ageing and Employment policies*, Paris, ed. OCDe

Settergren O. (2003) « La réforme du système de retraite suédois, premiers résultats », *Revue Française des Affaires Sociales*, n.4, oct-déc., pp 369-401.

CHAPITRE 2 :

FINLANDE : UNE POLITIQUE DE L'EMPLOI AMBITIEUSE DE MOINS EN MOINS CIBLEE SUR LES SENIORS

Après la grave crise de l'emploi qui a frappé la Finlande au cours de la première moitié de la décennie 90, et qui a particulièrement touché les seniors, les taux d'activité et d'emploi des personnes âgées de plus de 55 ans se sont redressés en raison certes de l'amélioration de la conjoncture économique, mais aussi de la mise en place d'une politique concertée et multidimensionnelle en faveur des seniors (Delteil, Redor, 2003, pp 91-119). Au cours des années récentes (2001-2003) ces évolutions favorables se sont confirmées, surtout pour la classe d'âge 55-59 ans, même si les taux d'emplois des seniors demeurent en deçà de ceux de la Suède, du Danemark et de la Norvège (OCDE, 2004, pp 35 à 50). Par ailleurs les taux de chômage pour les plus de 55 ans ont continué à diminuer sur la période 2001-2003, malgré le durcissement de l'accès aux préretraites, et aux pensions d'invalidité et de chômage.

1. LES MESURES PRISES POUR INFLUER SUR LA DEMANDE TRAVAIL DES SALARIES AGES A LA FIN DES ANNEES 90 ET AU DEBUT DES ANNEES 2000

1.1. La responsabilisation des entreprises à la fin des années 90 en Finlande

En Finlande, les différentes dispositions du programme national pour l'emploi des travailleurs vieillissants incluaient un important volet de responsabilisation des entreprises pour l'emploi des travailleurs âgés (Delteil, Redor, 2003, pp 102-104).

En effet, la réforme de 1997 a transféré une fraction des coûts des pensions de chômage et d'invalidité des salariés de 50 ans et plus sur les employeurs, au prorata de la taille de l'entreprise. La participation des entreprises au financement de la pension de chômage était de 50% maximum. La contribution au financement de la pension d'invalidité était de 100% au maximum. Pour le chômage, il y a là un mécanisme proche de la contribution Delalande en France puisqu'il ne concerne que les travailleurs âgés. Cependant en France la contribution est calculée forfaitairement et représente un certain nombre de mois du salaire perçu par la personne licenciée. En Finlande, la contribution à payer est calculée en fonction de la pension (de chômage ou d'invalidité) que doit recevoir la personne qui quitte son activité salariée, jusqu'à l'âge de la retraite. Pour quelqu'un qui était déclaré invalide, ceci pouvait atteindre 100% de la pension correspondante (pour une entreprise de plus de 1000 salariés). Pour les chômeurs âgés licencié et ayant donc droit à la pension de chômage, la contribution pouvait aller jusqu'à 50% de la pension.

Cependant dès l'année suivante (1998), il est apparu que cette mesure de responsabilisation avait des effets pervers : les grandes entreprises avaient tendance à avoir recours à des licenciements moins coûteux que les pensions d'invalidité. C'est pourquoi en 1999, les deux taux ont été harmonisés : les entreprises de moins de 100 salariés sont exonérées de la contribution, et ce taux monte graduellement jusqu'à 80% pour les entreprises de 800 salariés et plus.

De plus pour les pensions d'invalidité, un système de responsabilisation des précédents employeurs a été institué. Pendant deux ans après que les salariés aient quitté leur entreprise, ils demeurent responsables du paiement d'une partie de la pension correspondante. Dans ce cas la répartition de la charge financière se fait à concurrence de 80% pour le dernier employeur, et de 20% pour le ou les précédents employeurs dans la limite des deux années indiquées ci-dessus). Le coût est alors réparti entre les précédents employeurs en proportion des salaires qu'ils ont versés.

L'Etude de la European Employment Observatory Review (Spring 2003, p 76), qui consacre des développements importants à l'emploi des seniors en Europe, mentionne comme difficulté particulière pour la Finlande, le fait que, contrairement à la plupart des autres pays, les cotisations pour la retraite croissent avec l'âge, ce qui augmente le coût salarial des seniors. S'ajoute à cela la taxe qui doit être payée par les entreprises pour les salariés de plus de 50 ans mis au chômage ou mis en pension d'invalidité. De plus en 2000 le taux de la contribution des entreprises qui licencient ou mettent en pension d'invalidité un senior a été porté à 80% pour les entreprises de plus de 800 salariés (OCDE, 2004, p 88-89). Ce système selon l'OCDE créerait « des obstacles » à l'intégration des salariés âgés sur le marché du travail (cette affirmation n'est cependant pas étayée par une étude ou enquête particulière).

1.2. Les subventions à l'emploi des seniors en Finlande

En Finlande, il n'y a pas de subvention spécifique à l'embauche de travailleurs âgés. Il existe en revanche une subvention à l'embauche et à l'emploi des chômeurs quel que soit leur âge. La subvention a un montant fixe : de 20 à 36 euros par personne et par jour. Elle ne peut concerner que des emplois à temps plein (ou qui représentent au moins 85% d'un travail à temps plein).

Il existe de plus une subvention combinée (combined subsidy) qui concerne les chômeurs de long terme (inemployés depuis plus de 500 jours). La subvention précédente est augmentée de 22,75 euros par jour (labour market support benefit) et peut concerner des emplois à temps partiel. Cette subvention, qui pouvait être versée pendant un an, a été étendue à deux ans en 2002.

Etant donné que les personnes âgées de plus de 50 ans représentent une part importante du total des chômeurs et, en premier lieu, des chômeurs de long terme, ils occupaient en 2002 30% environ des emplois subventionnés

L'efficacité de ces subventions quel que soit l'âge des intéressés a fait l'objet de quelques évaluations (OCDE, 2004, P 94). Tout d'abord, ces subventions ont donné de meilleurs résultats pour les chômeurs de long terme, les travailleurs ayant un faible niveau d'éducation, et pour les travailleurs âgés. Ce résultat, à priori surprenant, peut s'expliquer par la forme de la subvention qui n'est pas fonction du niveau du salaire versé par l'entreprise, mais représente une somme fixe (ou quasi fixe). Par ailleurs à l'issue de la période de subvention, les possibilités de conserver son emploi ou d'en trouver un nouveau dépendent beaucoup de la situation du marché du travail local. De plus l'effet de déplacement (l'embauche d'une personne dont l'emploi est subventionné donne lieu au licenciement d'une autre personne non subventionnée dans la même entreprise) est atténué dans la région d'Helsinki par rapport aux autres régions. Enfin les petites entreprises sont relativement plus sensibles que les grandes à cette forme d'aide à l'emploi.

2. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS (2002-2004) ET L'EVALUATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS

2.1. Les nouveaux développements et les motivations des changements

La récente étude de l'OCDE (2004, pp 83-90) sur l'emploi des travailleurs âgés en Finlande insiste sur les profils des gains salariaux selon l'âge (cette notion exclut les cotisations sociales à la charge des employeurs). Il apparaît que les gains salariaux croissent moins vite avec l'âge qu'en Allemagne et aux Etats-Unis, et sont à peu près à égalité avec la Suède. Cette remarque est également vraie si l'on considère les profils salariaux par niveau d'éducation.

Il en va différemment pour les cotisations sociales à la charge des employeurs. La particularité de la Finlande est que leur taux calculé sur le salaire augmente avec l'âge. C'est le cas des cotisations de retraite et de pension de chômage (qui ne sont dues que pour les employés de plus de 54 ans). Au total le taux de contribution sociale à partir de 50 ans est nettement supérieur aux classes d'âge inférieures.

A cela s'ajoutent les mesures d'expérience rating pour les personnes mises au chômage ou en pension d'invalidité à partir de 50 ans (voir ci-dessus 1.1). Si l'on fait la somme des cotisations sociales et des taxes sur les licenciements des seniors, il est clair que cette somme augmente fortement avec l'âge des salariés, et singulièrement après 50 ans. Le résultat, selon l'OCDE, est que les entreprises ont une forte désincitation à embaucher des personnes qui approchent la cinquantaine, ou qui ont atteint ou dépassé cet âge. L'organisation internationale recommande de lever ces barrières qui empêchent les employeurs de recruter et conserver les salariés âgés. Ceci concerne à la fois les taux de cotisations et le système d'expérience rating à partir de 50 ans.

Avant même la publication officielle du rapport de l'OCDE sus-mentionné, un groupe de travail tripartite finlandais s'est mis d'accord pour égaliser le pourcentage de cotisations sociales quel que soit l'âge des salariés, et la taille des entreprises qui les emploient à

l'horizon 2007 (Lilya, 2004). De façon concrète, les cotisations pour les pensions de retraite, jusqu'à présent progressives avec l'âge seront harmonisées : celles des jeunes seront augmentées, et celles des travailleurs âgés réduites.

Les entreprises de moins de 50 salariés paieront une contribution fixe pour chaque salarié (21,7%) indépendamment de l'âge. Une partie des contributions vieillesse et invalidité sera reportée sur les classes d'âge plus jeunes.

Pour ce qui est du système d'expérience rating, des mesures d'allègement sont prévues pour que les grandes entreprises aient un taux de prise en charge des risques de chômage et d'invalidité qui soit égalisé, et réduit au niveau des entreprises moyennes. Cependant une décision définitive n'a pas été prise à ce sujet (au milieu de l'année 2004).

Les motivations de ces décisions (Lilya, 2004) sont très proches des attendus de l'étude de l'OCDE : le surcoût salarial des travailleurs âgés est une barrière à leur emploi. Très peu de chômeurs de plus de 55 ans retrouvent un emploi non aidé. De plus, l'expérience rating aurait eu un effet de modération des licenciements ou de mise en invalidité des salariés de plus de 50 ans (aucune étude précise ne semble cependant disponible sur ce sujet). Mais cet effet positif ne semble pas être plus élevé que l'effet de désincitation à l'embauche des seniors créé par l'expérience rating.

Conclusion

La tendance en Finlande va vers une unification de la politique de l'emploi pour toutes les classes d'âge. Unification des taux de cotisations sociales, abaissement de la part de l'expérience rating à la charge des entreprises pour les licenciements ou mise en pension d'invalidité des salariés de plus de 50 ans, absence de subvention spécifique à l'emploi des seniors, vont dans ce sens.

Cette unification s'inscrit dans une stratégie plus large de non discrimination, même positive, à l'égard des salariés seniors. Il y a tout d'abord un aspect psychologique : éviter toute stigmatisation des seniors. Au-delà de l'aspect psychologique, il y a la conception que les différents plans pour l'emploi des seniors qui concernent, à tous les âges de la vie, la formation, la santé, l'organisation du travail rendent graduellement inutiles les mesures spécifiques.

Une telle stratégie, dans le cas de la Finlande, est audacieuse car les progrès réalisés sont récents et les retards en terme d'emploi des seniors par rapport au Danemark et à la Suède demeurent importants. Si l'objectif à long terme est clair, à court et moyen terme les seniors au chômage ou en pensions d'invalidité risquent d'être encore nombreux dans les années à venir.

Bibliographie

Delteil V., Redor D. (2003), *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en europe du nord*, étude réalisée pour la DARES, Février.

European Commission (2003), *European Employment Observatory Review*, Spring.

Lilja R. (2004), "Higher pension contributions for older workers to be abolished", European industrial relations observatory on line (EIRO), March

OECD (2004), *Finland, Ageing and employment policies*, Paris, éd. OCDE

CHAPITRE 3 :

DANEMARK : LA NEGOCIATION COLLECTIVE AU SERVICE DE L'EMPLOI DES SENIORS

Les données récentes (2000-2003) sur la situation des travailleurs seniors au Danemark montrent la prolongation de la tendance à la croissance des taux d'emploi pour la classe d'âge 55-64 ans. De même les taux de chômage des seniors sont faibles (8,6% pour la classe d'âge 55-59 ans, et 5,7% pour la classe d'âge 60-64 ans, avec pour cette classe d'âge cependant, l'impact des retraites pour certaines personnes à partir de 60 ans). De ce point de vue, il est remarquable que la baisse des préretraites très sensible à partir de 1998 ne se soit pas répercutée sur le chômage des personnes âgées de plus de 54 ans (European Commission (2003), pp. 68-69). Il faut ajouter cependant que la probabilité pour un chômeurs seniors de retrouver un emploi est très inférieure à celle d'un jeune travailleur (pour les jeunes chômeurs de moins de 25 ans la probabilité de trouver un emploi au bout de deux ans est de 66%, pour les salariés âgés de plus de 50 ans elle est de 25%) (Johansen, 2003).

1. IL EXISTE TRES PEU DE MESURES ETATIQUES VISANT A AGIR DIRECTEMENT SUR LA DEMANDE DE TRAVAILLEURS AGES

La politique de l'emploi en faveur des seniors est peu développée, l'idée est de ne pas créer de discrimination, même positive, pouvant stigmatiser l'emploi de cette classe de salariés. Les mesures prises concernent d'ailleurs essentiellement l'offre de travail : la réduction drastique des programmes de préretraite (avant 65 ans), et des pensions d'invalidité depuis la fin des années 90 (European Commission, pp. 69-70).

Du côté de la demande de travail, les mesures étatiques sont presque inexistantes.

Il n'existe en effet pas de dispositif de type experience rating ou de contribution de type Delalande pour responsabiliser les entreprises dans l'emploi des seniors. Il n'existe pas non plus de subvention à l'emploi des salariés ou des chômeurs âgés (sauf pour les municipalités lorsqu'elles embauchent des chômeurs âgés).

Tout au plus peut-on signaler que le ministère de l'emploi offre cinq heures de consultation gratuite par un expert aux entreprises qui veulent développer une politique spécialement consacrée aux seniors, ou encore, mieux évaluer les qualifications de leurs seniors. Ces aides qui existent depuis le milieu des années 90 ont fait l'objet de plusieurs rapports d'évaluation de la part de l'administration (Danish Ministry of employment, 2000). Ces rapports analysent « les bonnes pratiques » dans la gestion des seniors qui ont été mises en place dans certaines entreprises danoises (Redor, 2004). Il ne ressort pas de ces monographies l'existence d'un modèle danois unique de gestion des ressources

humaines. Au contraire ces pratiques apparaissent diversifiées en fonction des secteurs et de la nature des activités, de la politique générale des entreprises, de la situation locale du marché du travail. Dans certaines entreprises il existe une politique et des mesures spécifiques envers les salariés âgés. Dans d'autres cas, elle s'intègre à une gestion globale des ressources humaines qui évite de créer des différences de traitement entre les classes d'âge.

2. LE ROLE DES ENTREPRISES ET DES PARTENAIRES SOCIAUX POUR EXPLIQUER LE HAUT NIVEAU D'EMPLOI DES SENIORS AU DANEMARK

Le Danemark se caractérise par une faible implication de l'Etat dans les relations de travail et notamment dans la situation des seniors. La plupart des règles qui s'appliquent à la gestion des seniors sont le résultat de la négociation collective bipartite qui joue un rôle dominant, y compris dans la fixation des règles qui déterminent les pensions et dans la gestion des régimes de retraite au Danemark (Madsen, 2003). La réforme par l'Etat du régime des préretraites en 1999 constitue à cet égard une exception qui a reçu d'ailleurs une vive opposition des syndicats (Delteil, Redor, 2003, pp 143-144)

L'absence de mesures étatiques d'incitation à embaucher des seniors et de désincitation à les licencier s'explique tout d'abord par ce contexte de faible intervention de l'Etat dans les relations d'emploi. De ce fait, le taux relativement élevé d'emploi dans les entreprises danoises ne peut s'interpréter comme le résultat de mesures fixées dans le cadre de la politique de l'emploi.

Du côté des entreprises, la gestion des ressources humaines au Danemark ne repose pas sur des décisions de court terme qui compareraient les coûts et avantages des licenciements et des embauches en fonction de mesures d'incitations / désincitations financières et de la conjoncture économique. De ce point de vue le système danois est aux antipodes de l'expérience rating qui s'applique aux Etats Unis à l'ensemble des salariés (et qui est préconisé pour la France par Blanchard, Tirole, 2003).

Comme en Suède les entreprises inscrivent la gestion des seniors dans une perspective de long terme qui inclut la formation, l'organisation et les conditions de travail. Dans le principe, il s'agit d'agir à tous les âges de la vie sur les déterminants des capacités de travail et de la productivité des travailleurs.

Une différence importante avec la Suède est que la protection de l'emploi des travailleurs, notamment âgés, est faible au Danemark, notamment la règle LIFO n'existe pas (Delteil, Redor 2003, p 129, OCDE, 2004), on observe également que la mobilité des salariés est élevée, même si elle baisse avec l'âge. Ceci pourrait expliquer, pour une part, le très faible niveau de chômage au Danemark à tous les âges du cycle d'activité, et ceci alors que le niveau de protection sociale, notamment pour les chômeurs, demeurent très élevé au niveau européen.

Conclusion

Dans ces conditions, favorables sur le plan du comportement des entreprises et des partenaires sociaux, on peut se demander pourquoi, malgré tout, les chômeurs âgés de plus de 50 ans ont une faible probabilité de retrouver un emploi (voir 1 ci-dessus).

La réponse à cette question peut être tirée, à notre sens, de l'analyse économique standard. En effet dans la mesure où tout recrutement nécessite un investissement, y compris en terme de formation, il est clair qu'un employeur a intérêt à rentabiliser cet investissement sur plusieurs années (salarié jeune ou d'âge médian), plutôt que d'un senior dont la fin de carrière s'achève nécessairement au bout de quelques années (même dans les pays scandinave les 65 ans sont rarement dépassés).

Bibliographie

Blanchard O., Tirole J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Conseil d'analyse économique, La Documentation Française.

Danish Ministry of employment, (2000)., *The practice of senior policy*, Copenhagen, Ministry of Employment.

Delteil V., Redor D. (2003), *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en europe du nord, 2tude réalisée pour la DARES*, Février.

European Commission (2003), *European Employment Observatory Review*, Spring.

Johansen M.M. (2003), "Older workers still face labour market difficulties", *European industrial relations observatory on line (EIRO)*, March.

Madsen J.S. (2003), "Introduction of labour market pensions strengthens bargaining system", *European industrial relations observatory on line (EIRO)*, October.

Redor D. (2004), « Les Seniors dans les entreprises européennes : bonnes pratiques », *Lettre du GIP MIS, n.21*, Juillet.

CHAPITRE 4 :

PAYS-BAS : REMISE EN CAUSE DE LA TAXE SUR LE LICENCIEMENT DES SENIORS

L'embellie économique de la fin des années 90, conjuguée à une politique volontariste en faveur de l'emploi des seniors, avait permis de relever de manière significative le taux d'emploi des salariés âgés. En 2001, le chômage des 55 – 64 ans était devenu quasiment inexistant (1,5% d'après l'OCDE). Si l'activité économique a ensuite enregistré un ralentissement, et conduit à relever significativement le taux de chômage global (passé de 3% à 6%), les seniors semblent avoir été relativement protégés. En effet, le taux de chômage pour ce groupe d'âge n'a pas dépassé 2.2%, mais surtout, le taux d'emploi des 55-64 ans a continué à progresser, passant de 39.9% à 45.9% entre 2001 et 2003. Le taux d'inactivité de cette classe d'âge a décliné significativement en longue période puisqu'il était de 69,1% en 1990, et qu'il est passé à 54,1% en 2003 (voir tableau 1 en annexe de la synthèse). Cette dernière tendance semble plaider en faveur de la performance des mesures introduites à cette fin. Le débat récemment réouvert sur la retraite anticipée, et les récents articles de presse rapportant des cas de pression exercée par des employeurs pour inciter les salariés âgés à démissionner, sont cependant révélateurs de tensions persistantes autour de la gestion de l'emploi des seniors.

1. DISPOSITIFS DE PROTECTION DE L'EMPLOI DES SENIORS

L'importance toute relative des mesures de protection de l'emploi des seniors aux Pays-Bas peut être considérée comme un reflet fidèle du modèle néerlandais qui privilégie la protection des revenus, et la promotion de l'employabilité, sur la protection de l'emploi.

Loin d'être pérennisés ou en cours de consolidation, ces mesures de protection, font aujourd'hui (au même titre que le modèle Polder) l'objet d'une remise en cause par la nouvelle coalition (coalition entre le parti Chrétien démocrate et les partis libéraux WD et D 66) qui s'est constituée en mai 2003.

Militant en faveur de la flexibilisation et de la dérégulation du marché du travail, et soutenant l'idée que le modèle Polder a fait son temps, le nouveau gouvernement a fait plusieurs propositions allant dans cette direction. La première, exprimée publiquement en juillet 2003, vise à supprimer l'autorisation administrative de licenciement. Cette proposition qui, sans surprise, a été rejetée par les partenaires sociaux dans le cadre de la Fondation du travail, constitue toujours un vif objet de débats (R. Knebt, 2002).

La seconde proposition gouvernementale porte sur la volonté de ne pas pérenniser la loi sur l'emploi des minorités qui expire en janvier 2004, alors même, comme le soulignent de nombreux observateurs, que plusieurs rapports relatifs à la situation de l'emploi des minorités ethniques sortis en 2003 avaient pointé l'impact positif de la loi (Eironline, 2003).

1.1. La remise en cause de la taxation des licenciements touchant les salariés âgés

Au cours de la seconde moitié des années 90, les Pays-Bas, comme la Finlande, avaient introduit ou cherché à introduire des mesures visant à accroître le coût patronal d'un licenciement ou d'une mise en invalidité (utilisé comme dispositif implicite de pré-retraite), le but étant de responsabiliser les employeurs sur l'usage de ces régimes, et de les inciter à développer des activités de prévention.

Le précédent gouvernement (gouvernement social-démocrate dirigé par Kok) avait présenté un projet de loi visant à limiter les licenciements de salariés âgés par le biais de la responsabilisation financière. La loi prévoyait des pénalités financières pour les employeurs licenciant des salariés de plus de 57 ans et demi. Les employeurs étaient tenus de verser à leur ex-salarié, au maximum, 30% de l'indemnité chômage jusqu'à ce que la personne atteigne l'âge de 65 ans. Afin que cette mesure ne porte pas préjudice à l'embauche des plus âgés, il était prévu que ce transfert de risque ne s'applique pas aux personnes embauchées après 50 ans.

Cette proposition de loi visant à protéger l'emploi des seniors a été abandonnée par la coalition sortie des urnes en mai 2003. Notons qu'une mesure similaire concernant l'assurance invalidité, et consistant à faire supporter une partie du coût de l'indemnisation pour maladie ou invalidité à l'employeur qui y transfère un salarié, avait été adoptée par le gouvernement Kok. Sachant que près d'une personne sur deux inscrite au régime d'invalidité a plus de 55 ans, cette mesure concerne au premier chef les seniors. Selon cette réglementation, l'employeur doit payer pour une durée d'un an un salaire à son ancien salarié (minimum 70% de son ancien salaire), mais beaucoup de conventions collectives ont fixé un taux de remplacement supérieur (jusqu'à 100% dans certains cas).

Le premier bilan tiré par le Ministère des affaires sociales et de l'emploi était très nuancé, notamment au regard du maintien de flux élevés de l'emploi vers le régime d'invalidité. Par ailleurs, quelques effets pervers de la responsabilisation financière des entreprises se sont rapidement déclarés, le principal étant que l'âge et la santé tendaient de plus en plus à devenir des critères d'embauche (Delsen, 2002). De surcroît, cette désincitation à recourir au régime d'invalidité pour réduire et/ou rajeunir la main-d'œuvre est partiellement contrecarrée par la possibilité nouvelle offerte aux entreprises de s'assurer auprès d'assurances privées contre les risques financiers liés à l'invalidité d'un salarié. La plupart des PME auraient pris une assurance contre un risque jugé trop coûteux.

En 2003, la nouvelle coalition a remis en cause l'idée de taxer les employeurs qui licencient les seniors. Dans le même temps, elle a renforcé encore la responsabilisation financière des employeurs pour le recours au régime d'invalidité. Ainsi à partir de janvier

2004, la durée d'indemnisation à la charge de l'employeur est augmentée et passe d'un à deux ans. Par ailleurs, et toujours à des fins de responsabilisation et de promotion des activités de prévention, le gouvernement introduit une mesure de publicité portant sur les pratiques des entreprises. Ces dernières sont répertoriées selon leur taux de salariés mis en invalidité.

Très récemment, en partie en raison de la forte opposition patronale, en partie pour des problèmes d'illégalité, cette mesure de responsabilisation financière des employeurs ayant recours au régime d'invalidité a été abandonnée au profit d'un système alternatif basé sur le principe de la mutualisation des coûts. D'après Robert Knecht, interrogé par nos soins, le gouvernement utilise également la procédure administrative de licenciement (toujours en vigueur aux Pays-Bas bien que source de controverses) pour contrôler le nombre de salariés âgés entrant dans le régime d'assurance chômage.

En définitive, l'abandon de cette pénalité financière signe la remise en cause du projet de taxer les employeurs pour leur recours au régime de chômage et d'invalidité. Il s'agit d'une évolution qui tend à rapprocher les Pays-Bas des autres pays étudiés qui ne disposent pas de ce type de dispositif de protection de l'emploi (mis à part la Finlande).

1.2. Quelques mécanismes implicites de protection de l'emploi des seniors

Votée en 2001, la loi contre les discriminations dans l'emploi fondées sur l'âge (et l'invalidité), constitue donc désormais la principale mesure de protection des salariés âgés. A celle-ci, il faut ajouter l'existence, dans une minorité de conventions collectives (10%)², d'un délai de préavis de licenciement supérieur pour cette catégorie de salariés.

Mais aux Pays-Bas il existe implicitement une mesure décourageant le licenciement des plus anciens : la règle d'indemnisation du licenciement, qui sans constituer une obligation légale, est d'un usage relativement répandu, soit parce que les syndicats l'ont négocié dans des conventions collectives, soit par le recours aux tribunaux pour résiliation de contrat.

Or, cette règle veut que l'indemnité soit fonction de l'ancienneté (*first in, last out*). L'indemnité équivaut à un mois de salaire par année d'ancienneté. Cette forte compensation constitue bien une mesure désincitative au licenciement des plus anciens, faisant dire à certains observateurs qu'il s'agit là d'une alternative à un dispositif de type Delalande.

Il importe de souligner cependant, plusieurs évolutions très récentes qui vont dans le sens d'une remise en cause de la protection indirecte des salariés âgés. En premier lieu, citons la tentative récente (2004) de supprimer l'application de la règle d'ancienneté dans le cadre du licenciement collectif et de faire en sorte que la liste des licenciés reflète la pyramide des âges de l'entreprise. En second lieu, citons l'avis du Conseil économique et

² Cette mesure découle de la récente loi Flexisécurité qui fixe un délai de trois mois maximum avec une possibilité de l'allonger pour les plus âgés.

social (résultat d'un compromis entre partenaires sociaux) qui en juin 2004, a proposé de rendre l'accès à cette garantie assurantielle moins dépendante de l'ancienneté.

Récemment, la multiplication d'articles de presse rapportant des cas de harcèlement d'entreprises visant à forcer les salariés âgés à démissionner pour les remplacer par des plus jeunes rémunérés au « SMIC jeune » pourrait illustrer la difficulté croissante des employeurs à recourir aux dispositifs implicites de préretraite que constituaient le régime de chômage, et surtout le régime d'invalidité. Cette actualité pourrait aussi refléter le fait que les désincitations financières au licenciement des salariés âgés restent fortes.

2. LES SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES POUR L'EMPLOI DES SENIORS

Aux Pays-Bas, il n'existe pas de mesure générale de subvention à l'emploi des seniors mais plusieurs dispositifs tournés vers les chômeurs âgés ou les plus de 65 ans.

La mise en place d'une mesure de désincitation relative à la mise en invalidité des salariés âgés (dont l'impact reste encore à évaluer) est allée de pair avec deux mesures visant à favoriser l'embauche des chômeurs âgés et des personnes considérés comme « partiellement invalides ». Concernant les premiers, le nouveau gouvernement offre aux employeurs une réduction de leur cotisation au régime d'assurance maladie pour l'embauche de chômeurs de plus de 50 ans. Par ailleurs, le coût de la formation d'un ancien chômeur âgé est fiscalement déductible pour l'employeur (loi sur l'indemnisation du chômage). Cette mesure qui vise à réduire le coût du travail des chômeurs âgés est complétée par une disposition obligeant les chômeurs âgés à rechercher un emploi, mesure qui vaut également pour les invalides partiels.

Notons que parallèlement à des dispositifs qui concernent la demande de travail, des mesures ont été prises pour promouvoir l'offre en rendant le retour ou la poursuite de l'emploi plus attractif pour les seniors. Celles-ci ont consisté à réduire l'imposition et les contributions sociales des salariés âgés de plus de 58 ans, et de manière encore plus avantageuse pour les salariés de plus de 63 ans.

Par ailleurs, et depuis janvier 2004, les chômeurs âgés de plus de 57,5 ans ne sont plus exemptés de l'obligation de recherche active d'emploi (obligation qui devient une condition pour recevoir l'indemnité).

Enfin, une mesure spécifique a été introduite pour favoriser l'emploi des salariés de plus de 65 ans. Ceux-ci sont, au même titre que leurs employeurs, exonérés du paiement des cotisations pour la retraite. D'après un document du Ministère de la santé, cela revient pour les employeurs à une réduction des taxes et contributions de 18% (pour les premières et secondes tranches de revenu). Cette mesure a participé au développement des agences d'interim spécialisés dans le placement des plus de 65 ans.

3. LES RETRAITES ANTICIPEES RESTENT L'UN DES PRINCIPAUX OBJETS DU DEBAT SOCIAL

Indirectement les dispositifs de retraite anticipée peuvent s'interpréter comme des mesures jouant sur la demande de travail des entreprises. C'est à ce titre, et en considération de l'importance du débat que continue de susciter ce thème aux Pays-Bas que nous avons choisi d'évoquer brièvement cette question.

Depuis le milieu de l'année 2003, le débat social néerlandais semble en effet s'être recentré sur les retraites anticipées. Ce recentrage vient répondre au lancement d'un projet gouvernemental visant à désinciter fortement au départ anticipé. Ce dernier propose de faire supporter au salarié, pour l'année du départ, l'intégralité de l'imposition relative à l'ensemble des pensions dont il bénéficiera pour la période allant de la date de cessation d'activité à l'âge d'entrée dans le régime de retraite.

Trop radical pour déboucher sur un pacte social, ce projet a finalement été rejeté. Finalement, les négociations entre partenaires sociaux pourraient aboutir au compromis suivant : l'acceptation par les syndicats de la modération salariale contre l'assurance du gouvernement de ne pas mettre en application deux projets de réforme fortement critiqués par les partenaires sociaux, et en particulier par les organisations syndicales. Le premier projet visait à réduire les incitations fiscales existantes en faveur de l'épargne pour la retraite anticipée. Ce projet est temporairement gelé, le temps que les partenaires sociaux proposent des mesures alternatives. Le second projet consistait en la création d'un plan d'épargne-temps (Wierink, 2004), jugé trop restrictif par les organisations syndicales³. L'acceptation d'une nouvelle phase de modération salariale montre finalement toute l'importance que les organisations syndicales accordent au maintien des dispositifs de retraite anticipée.

La vigueur du débat à cet endroit, bien supérieure à ceux suscités par les thèmes précédemment abordés, permet de relativiser la remise en cause du modèle néerlandais, traditionnellement marqué par la priorité des mesures de protection des revenus sur celles de protection de l'emploi. Elle est aussi révélatrice, au sein des débats portant sur l'emploi des seniors, de la priorité accordée aux aspects relatifs à l'offre de travail au détriment de mesures visant à modifier la demande de travail et les pratiques des entreprises.

³ Le projet gouvernemental permettait aux salariés ayant accumulé de l'épargne-temps (correspondant au maximum sur chaque année à 12% du salaire annuel) de partir 18 mois avant la date de retraite, et ce sur la base d'un système d'outing out (individualisé). Les organisations se sont montrées critiques vis à vis du projet, se déclarant favorables si le temps est plus long (36 mois), et si ce dispositif est issu de la négociation collective. Face au rejet du gouvernement, appuyé par les employeurs, les syndicats ont opté pour la remise en cause du pacte de modération salariale.

Bibliographie

Delsen (2002), « Active Strategies for older workers in the Netherlands », in M. Jepsen, D. Foden, M. Hutsebaut (eds), *Active Strategies for Older Workers*, ETUI, Bruxelles.

Eironline (2003), « Netherlands : Law on Promotion of Minority Employment to be scrapped », décembre.

Knecht R. (2002), *Employment Protection in the European Union*, mimeo.

Ministère de la santé, (2002), « Summary of government policy on older workers », VT02/VWS66013.

Wierink M. (2004), « Gel des salaires pour deux ans: un accord difficile soumis à referendum syndical » *Chronique internationale de l'IRES*, janvier.

CHAPITRE 5 :

ROYAUME-UNI : LOI ANTI-DISCRIMINATION ET RECUL DE L'AGE COMME CRITERE DE GESTION DE L'EMPLOI

Si la question de l'emploi des salariés âgés occupe une place importante dans l'agenda politique du gouvernement travailliste, les mesures introduites au Royaume-Uni ont quasi exclusivement concerné l'offre de travail. En conformité avec la logique du *Welfare to Work*, le gouvernement Blair a concentré l'essentiel de son effort sur la politique de promotion de l'offre de travail, destinée prioritairement aux populations sous-représentés sur le marché du travail (parents isolés, personnes déclarés partiellement invalides, immigrés, seniors). S'inscrivant dans une optique d'allongement de la vie professionnelle, la promotion de l'offre de travail des seniors s'est appuyée sur différentes mesures : incitation financière à reporter l'âge de la retraite, à accepter un emploi faiblement rémunéré (complément de revenu versé aux chômeurs âgés), mais aussi mesures facilitant et rendant plus attractif la poursuite de l'activité professionnelle au-delà de l'âge de départ en retraite, et plus généralement, modification plus ou moins substantielle des régimes de retraite (public et professionnel). En comparaison, les programmes engagés pour infléchir les comportements de demande de travail des entreprises, et qui se sont soldés par des campagnes de sensibilisation des employeurs et de promotions des *best practices*, ont été de moindre ampleur.

Bénéficiant d'un contexte de redémarrage de la croissance économique, ces mesures (dont la plus significative est le New Deal +50) ont sans aucun doute contribué à relever le taux d'emploi des 55-64 ans (passé de 50.5% en 2000 à 55.5% en 2003, OCDE), et à diminuer le taux de chômage (passé sur la même période de 4.4% à 3.3%). En lien avec cette dernière tendance, le taux de retour à l'emploi au bout d'une année des chômeurs âgés de plus de 50 ans a progressé depuis 2001 (passant de 27.3% à 33.2% en 2003), alors même qu'une tendance inverse était observable pour l'ensemble des chômeurs – de 49,7% à 41,1% sur la même période - (Labour Force Survey; 2004).

Si la réponse apportée par le Royaume-Uni au problème du sous-emploi des seniors a gagné en complexité au cours des années 90 en mobilisant une variété de leviers (voir Delteil, Redor, 2003, pp.187-222), les aspects relevant strictement de la protection de l'emploi ou de la subvention aux employeurs pour l'emploi des seniors demeurent relativement marginaux.

Récemment, quelques points de débat ont porté, bien que de manière indirecte, sur la question de la protection de l'emploi des seniors. Mais cet aspect ne constitue que l'un des volets d'un débat plus large qui au cours des deux dernières années (2002-2004), a accompagné la préparation de la transposition de la directive européenne visant à lutter contre les discriminations fondées sur l'âge.

1. LA PROTECTION DE L'EMPLOI DES SENIORS

Il n'existe pas au Royaume-Uni de dispositif du type Delalande. L'idée d'introduire une pénalité pour les entreprises qui licencient des seniors demeure étrangère à une culture professionnelle britannique bien davantage tournée vers l'incitation, l'assistance et le conseil aux entreprises⁴ que vers la sanction et la réglementation.

1.1. L'indemnité de licenciement fonction de l'âge et de l'ancienneté : vers une remise en cause

De manière indirecte cependant, il existe des mesures susceptibles de décourager le licenciement des salariés âgés, qui passent par le renchérissement du coût de celui-ci. C'est le cas du système d'indemnisation pour licenciement qui jusqu'à présent tient compte de l'ancienneté et de l'âge de l'individu. Datant de 1996, la loi sur l'emploi stipule l'obligation de l'employeur de verser une indemnité en cas de licenciement d'un salarié ayant travaillé au moins deux ans sans interruption. Le montant de l'indemnité est calculé en fonction des trois éléments suivants :

- le montant du salaire hebdomadaire, jusqu'à une certaine limite.
- l'ancienneté du salarié dans l'entreprise ;
- l'ancienneté reliée à une tranche d'âge particulière.

Suivant cette dernière disposition, la rétribution de l'ancienneté croît par tranche d'âge. Ainsi, pour chaque année d'ancienneté, une personne d'âge compris entre 18 et 21 ans reçoit une indemnité équivalente à la moitié du salaire hebdomadaire. Pour une personne d'âge compris entre 22 et 40 ans, l'indemnité pour chaque année d'ancienneté équivaut au salaire hebdomadaire, tandis que cette dernière atteint une fois et demi le salaire hebdomadaire pour les salariés ayant entre 41 et 64 ans. Notons que pour les personnes âgées de plus de 64 ans, l'indemnité est réduite d'un douzième pour chaque mois supplémentaire. Ce qui signifie qu'à partir de 65 ans, l'indemnité est nulle. Dit autrement, il n'y a plus aucune protection au licenciement après 64 ans.

Plusieurs analystes des politiques d'emploi à l'égard des seniors (Taylor, 2004 ; Walker, 2001), ont souligné l'impact ambigu de ce type de dispositif. Selon ces auteurs, le fait que l'indemnité de licenciement croisse avec l'âge et l'expérience du salarié ne constituerait pas une réelle protection de l'emploi des seniors. En effet, cette mesure inciterait plutôt les employeurs et les syndicats à privilégier le licenciement des plus âgés, socialement plus acceptable, compte tenu du montant supérieur de l'indemnité versé. Il s'agit là d'un constat à méditer lorsque l'on s'interroge sur la pertinence de ce type de désincitation financière. Un constat qui montre aussi l'importance qu'il y a à interroger ensemble les différents dispositifs existants et les priorités et motivations des acteurs.

Récemment, et à la faveur du débat autour de la future loi anti-discrimination, le gouvernement a proposé de remettre en cause la référence à l'âge pour le calcul de

⁴ En témoigne très clairement, l'importance des créations d'organisations diverses et de sites internet (par les ministères, organisations professionnelles et autres ONG) portant sur l'emploi des seniors, et des contenus qui relèvent essentiellement de l'information et du conseil à destination des entreprises.

l'indemnité de licenciement. Cette proposition, qui s'inscrit dans un mouvement plus large visant à remettre en cause le lien entre salaire et ancienneté, a donné lieu à une réponse syndicale divisée. La division vaut autant pour l'abolition de toute référence à l'âge pour les indemnités de licenciement, que pour les rémunérations (Taylor, 2004).

1.2. La loi anti-discrimination : une protection implicite pour les seniors ?

Toujours en débat, la nouvelle loi anti-discrimination prévoit une égalité de traitement quel que soit l'âge du salarié, pour le licenciement, le recrutement, la promotion, la rémunération, ainsi que pour le départ en retraite, sauf raison particulière "objectivement justifiée".

L'abandon d'un âge déterminé pour le départ en retraite qui apparaît l'une des conséquences logiques de la loi précitée, a été en particulier défendue ardemment par les syndicats (TUC). Ces derniers ont pu l'interpréter comme une protection implicite des seniors. Pour les TUC, il s'agit en effet d'une mesure protégeant le salarié âgé de la pression que l'employeur pourrait exercer pour l'inciter à partir en retraite. Il s'agit également d'une mesure qui va dans le sens de la maîtrise par l'individu du moment de sa sortie professionnelle, revendication qui s'intègre dans un mouvement fort de lobbying autour du droit de travailleur à tout âge qui traverse la société civile britannique.

Notons que si la Confédération patronale (CBI) s'est prononcée pour la détermination d'un âge fixé à 65 ans (Financial Times, 23-06-2004), le gouvernement a jusqu'à présent adopté une position intermédiaire, estimant qu'il ne devait pas y avoir de limite d'âge, mais que si les employeurs en fixaient une, elle ne devait pas être inférieure à 65 ans (Taylor, 2004).

2. LES SUBVENTIONS A L'EMPLOI DES SENIORS

Jusqu'à présent, les seules subventions versées par l'Etat pour promouvoir l'emploi des seniors avaient pour destinataire les salariés eux-mêmes. C'était le cas d'abord, et dans le cadre du New Deal +50, de l'*Employment Credit* introduit en 1998. Ce fut le cas ensuite du *Working Tax Credit*, venu remplacer le précédent dispositif en avril 2003. Il convient de noter cependant que la répartition du budget du New Deal ne s'est pas faite en priorité à destination des mesures en faveur des seniors (le New Deal +50 n'ayant bénéficié que de 2.1% du budget total du programme, contre 3.4% pour les personnes en invalidité, et 10.3% pour les parents isolés).

Très récemment, le gouvernement a décidé d'offrir des subventions aux employeurs qui décident de recruter et de former des bénéficiaires du New Deal. Il s'agit d'une mesure qui ne n'est nullement spécifique aux seniors, et qui est bien trop récente pour faire l'objet d'évaluations.

De manière plus générale, l'évolution des politiques à l'égard des seniors mises en œuvre au cours des deux gouvernements travaillistes est révélatrice d'une inflexion vers des mesures moins ciblées vers des publics particuliers, et ce au profit de mesures plus universelles. Il est probable que l'interprétation de la loi anti-discrimination (très éloignée de l'interprétation française) ait contribué à cette évolution.

Bibliographie

Atkinson J. Kodz J., (2003), « Evaluation of New Deal 50 Plus. Qualitative Evidence from ES and BA Staff: Second Phase », Employment Service Report, Executive Summary, Institut for Employment Studies.

Atkinson J., Evans C., Willison R., Lain D., van Gent M. (2003), « New Deal 50 Plus : Sustainability of Employment », Department for Work and Pensions Report, Executive Summary, Institut for Employment Studies.

Eiroline (2002), « Government consults over legislation to combat age discrimination », 01-2002.

Eiroline (2004), « Impasse over retirement age policy reported », 05-2004.

Employer Forum on Age (2004) « Employers respond to age legislation consultation and call on the government to address their fears », 31-05-2004.

Kodz J., Eccles J. (2003), « Evaluation of New Deal 50 Plus. Qualitative Evidence from Clients : Second Phase », Employment Service Report, Executive Summary, Institut for Employment Studies.

Taylor P. (2004), mimeo, in Frerichs P., Taylor P., (à paraître), *Labour Market policies for Older Workers and Demographic Change – A comparative Study of Policy Approaches in Germany and the United Kingdom*, Anglo-German Foundation, London.

Taylor P. (2002), Improving employment opportunities for older workers: Developing a policy framework, Report to the European Commission, Prepared for The Ninth EU-Japan Symposium *Improving Employment Opportunities for Older Workers*, 21-22 March 2002 in Brussels.

Walker A. (2001), « Active Strategies for Older Workers in the United Kingdom », *Active Strategies for Older Workers in the European Union*, ETUI.

CHAPITRE 6 :

ALLEMAGNE : PRIMAUTE DES SUBVENTIONS A L'EMPLOI DES SENIORS

Une récente enquête auprès des employeurs allemands (European Commission, 2003, pp. 85-89) révèle que ceux-ci ont une opinion relativement favorable sur les capacités de travail et les possibilités d'adaptation au changement des salariés âgés de plus de 50 ans.

Par exemple, 84% d'entre eux estiment qu'ils sont aussi efficaces que les jeunes. Dans ces conditions on peut s'étonner qu'au cours de la période récente (2000-2003) les recours aux différentes formes de cessations anticipées d'activité se soient poursuivies.

C'est ainsi que, par exemple, les chômeurs de plus de 57 ans perçoivent des indemnités de chômage jusqu'à leur mise en retraite définitive, sans obligation de rechercher un emploi (équivalents aux Dispensés de Recherche d'emploi en France). C'est «quasi-chômeurs» ne sont plus pris en compte par les statistiques des demandeurs d'emploi. Cette possibilité a été largement utilisée par de nombreux Allemands sans emploi ces dernières années. Depuis le début des années 2000, les taux d'emploi et d'activité des seniors (55-64 ans) ont eu tendance à stagner en Allemagne (à un niveau néanmoins supérieur à la moyenne de l'Union Européenne) (tableau 1 en annexe de la synthèse). En revanche, le taux de chômage des personnes de cette classe d'âge a diminué, mais ceci s'explique essentiellement par l'augmentation des « quasi-chômeurs ».

En fait la mauvaise situation générale du marché du travail en Allemagne, fait que le consensus sur les cessations anticipées d'activité qui sont sensées favoriser l'emploi des jeunes, et qui est né au début des années 80, perdure jusqu'à présent (Delteil, Redor, 2003, pp 229-230).

Ces évolutions ne sont pas favorables au regard des objectifs d'emploi des seniors fixés au niveau européen à l'horizon 2010.

Le présent exposé examine quelles sont les mesures prises pour inciter, voire contraindre, les entreprises à conserver les seniors jusqu'à un âge plus avancé, à embaucher des seniors, et la façon dont celles-ci répondent à ces incitations et contraintes.

1. LES DETERMINANTS DE LA DEMANDE DE TRAVAILLEURS AGES A LA FIN DES ANNEES 90 ET AU DEBUT DES ANNEES 2000

1.1. Les obstacles au licenciement des seniors

Il n'existe pas de contribution de type Delalande ou d'expérience rating en Allemagne en vue de responsabiliser les entreprises qui emploient des seniors. S'il y a pas de dispositifs de responsabilisation des entreprises, les mesures réglementaires jouent un rôle important.

En effet, il existe des restrictions aux licenciements qui sont fonction à la fois de l'ancienneté et de l'âge (European Commission, 2003, pp 93-94). Il s'agit de règles qui sont issues des conventions collectives et qui sont difficiles à résumer étant donné leur diversité. En effet, certaines prévoient des délais de préavis supérieurs pour les salariés âgés de plus de 50 ans, voire un ordre dans les licenciements qui protège les salariés âgés. Les indemnités de licenciements sont également variables suivant les branches. Elles peuvent s'élever à un an et demi de salaire, dans les assurances, la banque, ou à la Deutsche Post pour les salariés qui atteignent 56 ou 58 ans avec une ancienneté de 25 ans.

L'ensemble de ces règles fait que la protection de l'emploi en général, et des seniors en particulier, est relativement élevée en Allemagne, à un niveau voisin de la Suède pour ce qui est des emplois à durée indéterminée (OCDE, 2004). Cette protection est surtout forte pour les travailleurs âgés ayant une grande ancienneté, comme nous le mentionnons ci-dessus.

1.2. Subventions à l'emploi des seniors

Il existe une longue tradition en Allemagne de subvention à l'emploi des groupes sociaux défavorisés sur le marché du travail. Déjà à la fin des années 60, la loi relative à la promotion de l'emploi (Milano, 1998, pp 36 et s.) prévoyait un vaste ensemble de soutiens à l'emploi des organismes et entreprises qui embauchaient des personnes appartenant à des groupes en difficulté. Certains étaient spécialement destinés à la création d'emplois en faveur des personnes âgées de plus de 50 ans (dispositifs nommés ABM). Pour l'embauche de chômeurs de longue durée de plus de 50 ans, les employeurs bénéficiaient d'une subvention de 70% du salaire conventionnel qui diminuait de 10% chaque année. C'est surtout à partir de 1984, et plus encore au moment de la réunification, que les créations d'emplois subventionnés se sont développées pour les populations en difficulté (jeunes sans formation, chômeurs de plus de 50 ans). Au total, plus de 50% des ABM ont été créés dans le secteur marchand. Il est apparu de plus en plus que les ABM étaient devenus des substituts à l'emploi normal, plutôt qu'une transition vers un emploi normal.

En 1993, une nouvelle législation sur l'emploi a été introduite, qui complète les ABM, et vise à rendre les mesures de création d'emplois plus actives. C'est ainsi que les subventions aux employeurs, qu'ils soient des organismes publics ou entreprises sont, selon la nouvelle réglementation, constituées par des sommes forfaitaires, que ceux-ci

doivent compléter en recherchant le concours des länder et des communes. Le montant de la subvention est égal au coût moyen d'un chômeur (les indemnités légales) sur l'année. Enfin, en 1993, le montant du salaire subventionnable a été réduit pour inciter les salariés aidés à accepter un emploi non aidé : les subventions ne sont alloués que lorsque la rémunération est inférieure de 10% à celle des emplois comparables non aidés (Milano, 1998, pp 42-43).

L'ensemble de ces mesures a donné naissance à un « deuxième marché du travail » sur lequel se trouvent les groupes en difficultés, et notamment un grand nombre de travailleurs âgés (Milano, 1998, pp 43-46). Un débat est né en Allemagne sur le statut et le mode de fonctionnement de ce deuxième marché. Une première conception (le modèle de stabilisation) tend à fournir aux personnes qui se trouvent sur le deuxième marché des emplois stables, dans le respect des conventions collectives existantes. La seconde (modèle de dérégulation) tend à restreindre, pour les personnes titulaires de ces emplois, l'application des règles du droit du travail, du droit social, et du droit conventionnel. Dans cette perspective le patronat allemand, relayé par la CDU en 1998, a proposé de cumuler l'aide sociale et le salaire, de façon à pouvoir faire abaisser les coûts salariaux en dessous des minima conventionnels. Cette mesure n'a pas été adoptée dans son intégralité, néanmoins les récentes dispositions prises en faveur de l'emploi des seniors vont, comme on va le voir, plutôt dans le sens de la dérégulation.

2. LES DEVELOPPEMENTS RECENTS (2002-2004) ET L'EVALUATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS

2.1. Les nouveaux développements et les motivations des changements

En 2002 et 2003, plusieurs lois nouvelles ont tenté d'améliorer les possibilités d'emploi pour les seniors (European Commission, 2003, pp 93-94).

- a. D'après les termes de la loi sur l'activation de l'emploi (Job-AQTIV-Gesetz) de 2002, la formation continue des travailleurs de plus de 50 ans dans les entreprises de moins de 100 salariés peut être subventionnée.
- b. Les chômeurs de plus de 50 ans reçoivent une prime à l'emploi lorsqu'ils acceptent de reprendre un emploi moins bien payé que celui qu'ils avaient précédemment (ois sur la création d'un marché du travail moderne, Janvier 2003). Cette allocation compensatrice de perte de salaire comble la moitié de la différence entre l'ancien et le nouveau salaire.
- c. Pour les entreprises, les subventions à l'emploi des salariés de plus de 55 ans sont augmentées, puisque celles qui emploient ces salariés, en plus des aides précédentes, sont exemptées de la cotisation à l'assurance chômage (3,5%).
- d. L'embauche de travailleurs à partir de 52 ans (au lieu de 58 précédemment), peut se faire sous la forme de contrats à temps partiel ou à durée déterminée, suivant une procédure, et des contraintes juridiques qui sont allégées pour les employeurs (Lois sur la création d'un marché du travail moderne, Janvier 2003).

2.2. Les évaluations des dispositifs visant à accroître la demande de travailleurs âgés

La situation générale du marché du travail demeure défavorable en Allemagne à la fin de l'année 2004, spécialement pour les seniors (voir notre introduction).

Le patronat allemand réclame des mesures de dérégulations plus poussées, notamment pour l'emploi des seniors (Naegele, 2001, pp 25-27). De façon plus précise, les associations d'employeurs estiment que les coûts salariaux croissent avec l'âge, ce qui est un obstacle à l'emploi des seniors. De même la protection dont bénéficient les salariés âgés, dont l'origine est, nous l'avons vu, conventionnelle, dissuaderait les employeurs de les embaucher. Enfin les employeurs demandent la suppression de l'âge officiel de départ en retraite (65 ans), de façon à pouvoir moduler l'âge de mise en retraite de leurs salariés.

Une étude récente (Funk, 2003) a été menée sur ce thème dans le cadre du programme Proage qui associe la confédération des employeurs allemands, la fondation Bertelsmann et différents centres de recherche universitaires. Cette étude insiste sur les effets désincitatifs du salaire fondé sur l'âge⁵, et des « effets de crémaillères » qui empêchent par principe la « rationalisation » et la baisse des salaires individuels. Il faut remarquer cependant que la loi de 2003 mentionnée ci-dessus répond en partie à cette préoccupation, puisqu'elle prévoit une prime aux salariés seniors qui acceptent une baisse de salaire. Selon cette étude, les règles de protection de l'emploi des seniors opposent les insiders qui ont un emploi garanti et les outsiders qui sont exclus, de fait, de l'embauche. Par ailleurs la même étude vente les mérites de la formation tout au long de la vie insuffisamment développée en Allemagne.

Conclusion

Les analyses et recommandations de cette étude (Funk, 2003) ne sont pas vraiment nouvelles. Les recommandations portent à la fois sur des effets qualitatifs de long terme (par exemple améliorer la formation à tous les âges de la vie), et quantitatifs de court terme (baisse des salaires, possibilité de licencier facilement les seniors).

Ainsi l'Allemagne semble osciller, comme la France, entre deux modèles. Soit un modèle à la scandinave qui privilégie les adaptations à la long terme de l'emploi des seniors aux évolutions de la demande de travail (qui dépend elle-même de la technologie, et du type des productions réalisées), soit un modèle de type anglo-saxon qui privilégie les adaptations quantitatives de court terme et qui repose sur la possibilité de licencier, voire d'abaisser les salaires (au besoin grâce à un mécanisme de prime à l'emploi des seniors), en cas de modification dans le demande de travailleurs âgés.

⁵ L'Allemagne est un pays dans lequel le salaires des travailleurs âgés est relativement élevé (OECD, 2003).

Bibliographie

Delteil, Redor (2003), *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du nord*, étude réalisée par le GIP MIS pour la DARES

European Commission (2003), *European Employment Observatory Review*, Spring.

Funk L. (2003), *New study examines employment prospects for older workers*, European industrial relations observatory on line (EIRO), October

Milano S. (1998), «Les politiques actives de l'emploi en RFA, in J.C.Barbier, J.Gautié (ed) : Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis, Presses Universitaires de France, pp 27-48.

Naegele G. (2001), "Active strategies for older workers, national report for Germany", paper prepared for the ETUI project on : *Active strategies for older workers*, insititue of gerontology, University of Dortmund.

OECD (2003), *Sweden, Ageing and Employment policies*, Paris, ed. OCDE

OECD (2004), *Employment outlook*, Paris, ed.OCDE