

Première Synthèses

Informations

L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS ÂGÉS, MESURES CIBLÉES ET DISPOSITIFS GÉNÉRAUX *L'exemple de l'Europe du Nord*

Pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés, les pays d'Europe du Nord ont mis en place des dispositifs qui influent sur les pratiques des entreprises. Les uns relèvent de la taxation, les autres de la réglementation. Une approche globale du marché du travail se substitue toutefois progressivement à ces politiques ciblées sur les seuls seniors. Deux modèles s'opposent. Le premier, scandinave, met en avant la formation et les conditions de travail tout au long de la vie, en s'appuyant sur la négociation collective. Le second, anglo-saxon, repose davantage sur le calcul économique des entreprises, avec des mesures financières d'incitation à l'emploi ou de désincitations aux licenciements.

Élever le taux d'emploi des travailleurs âgés est un des objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. Dans la plupart des pays européens, la réforme des systèmes de retraite, au cours de la dernière décennie, pousse les salariés âgés de 55 à 64 ans à prolonger leur activité de plusieurs années au-delà du niveau atteint dans les années quatre-vingt-dix. Les seniors sont ainsi incités à accroître leur offre de travail. Mais pour atteindre cet objectif, les entreprises doivent également modifier leur comportement de demande de travail. Il faut qu'elles aient intérêt à maintenir en activité les salariés âgés jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'âge correspondant à une retraite à taux plein : 65 ans, voire au-delà pour les pays qui n'ont pas d'âge limite fixé dans leur législation.

Deux leviers : taxation ou réglementation des licenciements

Plusieurs leviers peuvent être utilisés pour stimuler la demande de travailleurs

âgés par les entreprises. Certains relèvent de la réglementation, d'autres de la taxation [1]. Par réglementation, il faut entendre les dispositions qui régissent le contrat de travail et définissent le droit, et par là même les modalités d'embauche et de licenciement. Ces normes encadrent et contraignent les comportements des employeurs. Elles sont fixées par la loi ou par la négociation collective. À l'inverse, la taxation laisse une entière marge de manœuvre aux employeurs, mais impose des pénalités aux entreprises selon leur comportement vertueux ou non en matière d'emploi et de licenciement. La taxation s'apparente plus ou moins strictement, selon les cas, au principe du « pollueur-payeur », pour reprendre le terme du rapport du Conseil d'analyse économique sur la protection de l'emploi et les procédures de licenciement [2].

La taxation est peu utilisée

Plusieurs pays d'Europe du Nord ont été étudiés : la Suède, la Finlande, le Danemark, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et l'Allemagne. Parmi eux, seule la Finlande utilise un système de taxation des licenciements des salariés âgés. Ce système se rapproche du dispositif français, appelé « contribution Delalande ». Cette contribution est une taxe forfaitaire qui dépend du salaire antérieur du travailleur âgé licencié (voir encadré).

Les Pays-Bas avaient envisagé un tel système au début des années 2000, mais ils y ont renoncé en 2003. De larges discussions associant l'État et les partenaires sociaux ont en effet conduit à une réorientation majeure des choix politiques, avec la remise en cause d'un certain nombre de protections sur le marché du travail. De surcroît, comme la situation du marché du travail s'était améliorée, les travailleurs âgés avaient bénéficié de cette embellie. Les mesures à destination des salariés âgés sont alors apparues moins nécessaires et moins légitimes, d'autant plus qu'elles étaient critiquées pour leur effet stigmatisant.

En 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. Elle s'inspire du système de l'Experience rating américain, bien qu'elle ne s'applique qu'aux salariés âgés. La taxe introduite récemment en Finlande est calculée selon le montant d'indemnités de chômage que doit percevoir la personne licenciée, jusqu'à son âge de départ en retraite. Pour limiter des effets pervers sur le recrutement de salariés âgés, les entreprises ne sont pas soumises à la taxe en cas de licenciement de salariés embauchés après l'âge de 49 ans, depuis un assouplissement mis en place dès 1998. Par ailleurs, le dispositif vise surtout les plus grandes entreprises : le taux de la taxe, appliqué au montant des indemnités

à percevoir atteint 80 % dans les entreprises de plus de 800 salariés, alors qu'il est de 0 % dans les entreprises de moins de 100 salariés.

Il n'existe pas d'étude finlandaise ayant évalué son efficacité. Dans la monographie consacrée à la Finlande, l'OCDE critique l'effet dissuasif que cette taxation exercerait sur le recrutement des classes d'âge inférieures à 50 ans, sans que cette critique repose sur une analyse précise du cas finlandais [3]. En France, une étude récente semble confirmer l'existence d'un tel effet pervers : depuis 1992, les entreprises sont exonérées de la taxe lorsqu'elles licencient des salariés recrutés après 50 ans. Pour ces seniors, les chances de retour à l'emploi se sont ainsi améliorées [4].

Les indemnités de licenciement ne sont pas dissuasives

En l'absence de taxation spécifique, il existe d'autres modalités, toujours financières, pour dissuader le licenciement des seniors : les indemnités de licenciement. Leur niveau dépend de l'âge ou de l'ancienneté. Les pays d'Europe du Nord, comme la France appliquent ce principe. Si le système renchérit le coût relatif du licenciement des plus âgés, l'effet protecteur qu'il est susceptible d'exercer est cependant discutable. D'après certains chercheurs britanniques, un tel dispositif, loin de protéger les seniors, favoriserait au contraire leur licenciement, les employeurs et les syndicats y voyant un moyen socialement plus acceptable de réduire le volume de main-d'œuvre dans l'entreprise. En cas de licenciement, le travailleur âgé est mieux rétribué. Par ailleurs, le licenciement peut également, dans certains cas, déboucher sur une cessation d'activité anticipée [5] [6].

« Dernier entré, premier sorti »

La protection des travailleurs âgés face au risque de licenciement peut être plus directe. La règle d'ancienneté protège ainsi les plus anciens en instituant le principe du « dernier entré, premier sorti » (last in, first out). Cette protection de l'emploi des seniors se retrouve à la fois dans les modèles anglo-saxons et scandinaves. Elle est élevée en Suède et en Allemagne, moyenne en Finlande, en France et aux Pays-Bas, faible au Danemark et au Royaume-Uni. Ces règles sont généralement fixées par des conventions collectives, à l'exception toutefois de la Suède où la loi intervient.

D'après l'OCDE, ce type de règle a un effet ambigu sur l'emploi des seniors [7]. Favorable aux salariés qui ont un travail (les insiders), dont l'emploi est protégé, elle serait cependant défavorable aux chômeurs âgés ou en situation précaire (les

outsiders), qui ont peu de chances de trouver un emploi stable.

En pratique, dans la plupart des pays, l'application de la règle d'ancienneté est, en fait, sujette à interprétation, à des négociations et à des compromis entre les employeurs et les syndicats. Elle peut être notamment assouplie pour favoriser le départ anticipé des seniors, surtout si des dispositifs de cessation précoce d'activité existent. Là encore, le départ des salariés âgés peut être préféré au licenciement des salariés plus jeunes. De ce fait, il y a là une différence fondamentale avec les mécanismes de taxation qui ne résultent que d'un pur calcul économique, indépendant de la négociation collective.

Vers des politiques plus globales non spécifiques à l'âge

Dans de nombreux pays, le volontarisme des années 1998-2002 pour promouvoir l'emploi des seniors a perdu de sa force [8].

Les pays scandinaves, la Finlande et les Pays-Bas, recourent moins aux mesures à destination des seuls seniors. Ces pays commencent en effet à percevoir les effets bénéfiques des investissements de long terme pour améliorer les « capacités de travail » des salariés. Les entreprises et les politiques publiques veillent en permanence à améliorer les conditions et l'organisation du travail, ainsi que les possibilités d'accumulation des compétences, et de progression professionnelle. Cette attention concerne tous les salariés, en anticipant les difficultés d'emploi, en veillant à améliorer les opportunités de reconversion des salariés et leurs chances de retrouver un emploi en cas de licenciement. Elle profite donc aussi aux salariés âgés.

Au Royaume-Uni, l'amélioration des conditions de travail et les programmes de formation ne sont pas au centre des politiques de l'emploi mais la tendance est aussi à une vision globale du marché du travail, dans le sens de sa dérégulation. Les seniors sont également touchés et le gouvernement envisage même de reporter à 70 ans l'âge auquel une entreprise peut mettre un salarié à la retraite. Dans ce contexte, les mesures incitatives de type « prime à l'emploi » sont privilégiées pour limiter la dégradation de la situation des seniors sur le marché du travail. Celles-ci ont d'ailleurs été renforcées pour les salariés âgés ces dernières années.

Trois régimes de protection sociale

Les évolutions récentes des politiques concernant les salariés âgés confirment la typologie établie par Esping-Andersen qui distingue trois grands modèles de protection sociale : le « régime socio-démocrate » de type scandinave (par exemple,

Danemark et Suède), le « régime libéral » (États-Unis, Royaume-Uni) et le « régime corporatiste-conservateur » (notamment, France et Allemagne) [9].

Par rapport aux deux modèles polaires que forment les pays scandinaves, d'une part, et les pays anglo-saxons, d'autre part, les pays qui correspondent au « régime corporatiste-conservateur », à l'instar de la France et de l'Allemagne, se situent dans une position intermédiaire. Dans ces derniers pays, la politique de l'emploi en faveur des seniors emprunte au « régime socio-démocrate » des mesures visant à accroître les capacités de travail des seniors, par exemple en faveur de la formation. Au « régime libéral », elle emprunte des mesures agissant à court terme, comme les primes à l'emploi. La coexistence de ces mesures est critiquée par certains spécialistes, en raison des incohérences et contradictions qu'elle renferme [10].

Les mesures de type Experience rating visent à responsabiliser la gestion de l'emploi par les entreprises. Elles sont mieux adaptées aux pays ayant un système « libéral », comme les États-Unis, qu'aux pays ayant un système de protection sociale de type « corporatiste-conservateur », où elles sont d'ailleurs très peu développées. 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 » financière pourrait agir, est très restreint. Dans 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.

Passer des mesures de court terme à des mesures de long terme

En France, d'après les rares évaluations statistiques et économétriques réalisées à ce jour, la contribution « Delalande », avec ses différentes modifications au cours du temps, ne semble pas avoir freiné de manière significative les licenciements de salariés âgés [4] [11]. Dans un contexte où les seniors bénéficient de protections conventionnelles et réglementaires, les pénalités de type « Delalande » ont peu d'effets. Lorsqu'un employeur choisit de licencier un salarié âgé, il tient compte des dispositifs réglementaires, y compris ceux favorisant les départs anticipés, ainsi que du contenu de la négociation collective. En revanche, la désincitation financière intervient peu dans sa décision.

Ce dernier constat milite en faveur de la mobilisation d'autres types de mesures, moins ciblées, plus globales et situées sur un horizon de moyen-long terme. Si l'on veut pouvoir atteindre les quarante années de cotisations pour une retraite à taux plein instaurées par les lois Balladur de 1993 et Fillon de 2003, il est nécessaire d'engager des actions plus volontaristes, en particulier sur la formation, la réorganisation et l'aménagement des tâches tout au long de la vie. Sachant que ces mesures n'auront de conséquences favorables sur l'emploi des seniors qu'avec le temps, et que la phase de transition peut être délicate, toute réforme des politiques de l'emploi des seniors devra être extrême-

ment attentive à la planification et à l'ordonnement des changements.

Négociateur collectivement

Dans tous les pays européens, l'État joue le rôle de coordinateur et, dans certains cas, introduit des procédures d'incitations ou de désincitations fiscales ou parafiscales pour infléchir les décisions des entreprises en faveur de l'emploi des seniors. Mais les mesures plus qualitatives dépendent pour une large part de décisions au niveau des secteurs d'activité et des entreprises. Ces décisions sont le plus souvent le résultat d'accords collectifs bilatéraux. Dans les pays scandinaves, les syndicats ont ainsi accepté d'allonger la durée d'activité des salariés, en échange de contreparties : formation et amélioration des conditions de travail pour tous et, le cas échéant, aménagements spécialement conçus pour les seniors sur les tâches et sur les horaires. Les procédures de décision et leurs modalités d'application jouent donc un rôle particulièrement important.

De ce point de vue, l'accord interprofessionnel sur la formation signé en septembre 2003 constitue une étape importante pour la France. À long terme, ses effets seront vraisemblablement bénéfiques sur l'emploi des seniors, même si le premier bilan est aujourd'hui peu encourageant. Au-delà, d'autres sujets restent à négocier pour accroître les capacités de travail des salariés à tous les âges de la vie, notamment ceux portant sur l'aménagement du temps et des conditions de travail.

Violaine DELTEIL,
Dominique REDOR
(GIP-MIS).

Bibliographie

- [1] Gautié J. (2004), « Faut-il taxer plutôt que réglementer les licenciements », *Connaissance de l'emploi*, n° 4, Centre d'Étude de l'emploi.
- [2] Blanchard O., Tirole J. (2003), Protection de l'emploi et procédures de licenciement, Conseil d'analyse économique, La Documentation française.
- [3] OECD (2004), Finland, Ageing and employment policies, Paris, éd. OCDE.
- [4] Behaghel L., Crépon B., Sédillot B. (2004), « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Économie et Statistiques*, n° 372, pp 66 à 88.
- [5] Taylor P. (2004), « Labour Market Policies for Older Workers and Demographic Change - A Comparative Study of Policy Approaches in Germany and the United Kingdom », Mimeo, Anglo-German Foundation, London.
- [6] Walker A. (2001), « Active Strategies for Older Workers in the United Kingdom », in Jepsen M., Foden D., Hutsebaut M. (ed), *Active Strategies for Older Workers*, European Trade Union Institute.
- [7] OECD (2003), Sweden, Ageing and Employment policies, Paris, éd. OCDE.
- [8] Delteil V., Redor D., (2003), L'emploi des seniors en Europe, Rapport d'étude du GIP-MIS pour la Dares, disponible sur www.travail.gouv.fr.
- [9] Esping-Andersen G. (1990), *The three worlds of Welfare Capitalism*, Princeton University Press.
- [10] Guillemard A.-M. (2003), *L'âge de l'emploi*, Armand Colin.
- [11] 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'Économie*, juillet, pp23-83.
- [12] Delteil V., Redor D. (2004), Contribution Delalande : quels dispositifs similaires ou alternatifs en Europe du nord, Rapport du GIP MIS pour la Dares, Octobre, disponible sur www.travail.gouv.fr.
- [13] OECD (2004), Finland, Ageing and Employment policies, Paris, éd. OCDE.

Tableau 1
L'emploi des travailleurs âgés
Dispositifs légaux ou conventionnels

| | Suède | Finlande | Danemark | Pays-Bas | Royaume-Uni | Allemagne | France |
|--|-------|--|---|-------------------|--|-----------|---------|
| Taxation et indemnisation | | | | | | | |
| Contribution de type Delalande | Non | Oui | Non | Abandon 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 |
| 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 |

Source : Delteil, Redor (2003 et 2004).

Tableau 2
Taux d'activité, d'emploi et de chômage des 55-64ans

| | Suède | Finlande | Danemark | Pays-Bas | Royaume-Uni | Allemagne |
|--|-------|----------|----------|----------|-------------|-----------|
| Taux d'activité | | | | | | |
| En 2003 (en %)..... | 72,5 | 55,8 | 70,8 | 45,9 | 57,5 | 52,0 |
| Variation 1990-2003 (en points)..... | +2,0 | +8,7 | +1,7 | +15,0 | +4,5 | -3,9 |
| Taux d'emploi | | | | | | |
| En 2003 (en %)..... | 69,0 | 51,4 | 68,0 | 42,0 | 55,5 | 47,1 |
| Variation 1990-2003 (en points)..... | -0,4 | +5,1 | +2,4 | +12,3 | +6,3 | -4,9 |
| Taux de chômage | | | | | | |
| En 2003 (en %)..... | 4,8 | 7,9 | 4,0 | 2,2 | 3,3 | 9,4 |
| Variation 1990-2003 (en points)..... | +3,3 | +6,1 | -1,1 | -1,6 | -3,9 | +2,4 |
| Salaires des 55-59 ans | | | | | | |
| Base 100 pour la classe 25-29 ans*... .. | 125 | 125 | n.d | n.d | 117,5 | 133,9 |

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

Source : OCDE (2004).

Encadré 1

LA CONTRIBUTION « DELALANDE »

Pour prémunir les travailleurs âgés contre les risques de chômage de longue durée, la loi du 10 juillet 1987 a institué une contribution supplémentaire dite « contribution Delalande ».

Dans le cadre de cette loi, lorsque une entreprise licencie un salarié de plus de 55 ans pour motif économique et qu'elle ne lui a pas proposé le bénéfice des allocations de préretraite du FNE, elle est soumise à une contribution au régime d'assurance chômage. Pour chaque salarié de plus de 55 ans licencié, elle doit verser une somme égale à trois mois de salaire brut. Le champ des salariés concernés et le barème de la contribution ont évolué au fil des années. En 1999, la contribution pouvait atteindre un an de salaire brut pour les salariés âgés de 56 et 57 ans dans les entreprises de 50 salariés ou plus.

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 trois mois comme demandeur d'emploi. Enfin, la loi d'août 2003 sur les retraites a abaissé le seuil d'exonération pour les salariés qui lors de leur embauche avaient plus de 45 ans.

Dans la deuxième moitié des années quatre-vingt-dix, cette taxation rapportait environ 250 millions d'euros par an. Ce montant a fortement augmenté suite à la hausse du barème intervenue en 1999 pour les entreprises de 50 salariés. En 2002, il s'élevait à 640 millions d'euros.

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 39-43, quai André Citroën, 75902 Paris Cedex 15. www.travail.gouv.fr (Rubrique Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet. Téléphone Publications : 01.44.38.22.60 ou 61) - Documentation : 01.44.38.23.12 ou 14) - Télécopie : 01.44.38.24.43 Réponse à la demande : 01.44.38.23.89 / e-mail : dares.communication@dares.travail.gouv.fr Rédacteur en chef : Gilles Rotman. Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton. Maquettistes : Daniel Lepesant, Guy Barbut, Thierry Duret. Conception graphique : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Reprographie : DAGEMO. Abonnements : *La Documentation Française*, 124, rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - www.ladocumentationfrancaise.fr PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 118 €, CEE (TTC) 124,30 €, DOM TOM (HT) 123 €, hors CEE (HT) 127 €. Publicité : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.