

Une nouvelle gestion des âges en réponse au vieillissement de la population

Anne-Marie Guillemard¹

Les implications du vieillissement démographique des sociétés développées sont abordées aujourd'hui majoritairement sous le seul prisme des retraites et des réformes qu'il conviendrait d'engager pour assurer leur pérennité. Cette vision est extrêmement réductrice. La question du vieillissement affecte nos sociétés dans toutes leurs dimensions. Nos façons de travailler, de répartir les temps sociaux sur le parcours de vie, de couvrir les risques sociaux, de concevoir les identités de chaque âge et les rapports entre les générations, sont profondément transformées par le vieillissement de la population. C'est le point de vue qui sera défendu dans cet article. Il impose d'en finir avec une vision tronquée de la question qui voit dans la réforme des retraites la principale réponse à apporter.

L'allongement de la vie, facteur de vieillissement, remet en cause tout un modèle culturel de l'organisation des âges et des temps sociaux. Il pose la question du rôle respectif des différentes générations dans nos sociétés, de leur place dans la production de richesses comme dans les systèmes de transfert de ressources, ainsi que des nouvelles formes de solidarité qui peuvent les unir. Dans cette perspective, la position dans l'emploi des générations successives est un facteur au moins aussi fondamental à prendre en compte que leur position dans le système de protection sociale. Il semble même que, contrairement à ce qui est couramment avancé, le véritable défi posé par le vieillissement des populations ne soit pas tant celui des retraites que celui de l'emploi des salariés qui avancent en âge.

¹ Université Paris 5 Sorbonne et Institut Universitaire de France. Ce texte est issu de la Conférence de clôture prononcée à l'Université de Porto le 15 avril 2005 à l'occasion de la rencontre Internationale «Envelhecimento, família e políticas sociais»

Prendre la véritable mesure des transformations à l'œuvre sous l'effet du vieillissement exige donc d'adopter une perspective théorique qui embrasse les évolutions interdépendantes entre les trois dimensions centrales que sont : le marché du travail, le système de protection sociale et l'organisation des temporalités sur le cycle de vie. Nous pensons qu'une telle investigation est la seule capable d'apporter l'intelligence nécessaire au débat, tant sur le devenir en emploi des salariés avançant en âge que sur l'avenir des retraites. Ces deux termes de l'analyse sont à nos yeux indissociables. Cette ligne d'interrogation a irrigué nos travaux de comparaisons internationales ces dernières années. Elle a abouti à un ouvrage de synthèse récent², comparant trois continents — Europe, Amérique du Nord, Japon — afin de tenter de discerner les manières dont les sociétés développées aujourd'hui font face au vieillissement, notamment celui de la population active.

L'objet de cet article est de présenter l'un des principaux résultats du livre. Il vise à montrer que le vieillissement démographique n'est pas une fatalité dictant des conduites et des politiques homogènes dans les différents pays. En ce sens, on pourrait dire qu'il n'y a pas de déterminisme démographique. Ce qui frappe à première vue, lorsqu'on examine comparativement les réponses politiques apportées par les différents pays étudiés, c'est leur caractère très contrasté.

Si, au nom de la sauvegarde de l'emploi, la plupart des pays d'Europe continentale ont encouragé les préretraites au point que les taux d'emploi des actifs de 55 à 64 ans ont chuté de près de moitié entre 1971 et 1995, il en a été tout autrement dans les pays scandinaves ou au Japon. Ces pays ont choisi de renforcer continûment leurs politiques actives de l'emploi en direction des plus de 45 ans, au lieu d'indemniser leur sortie anticipée, même lorsque la conjoncture de l'emploi ne s'y prêtait guère. Comment rendre compte de ces options différenciées dans des systèmes de contraintes relativement homogènes d'un pays à l'autre ?

L'interprétation proposée ici met l'accent sur le fait que ces choix collectifs opposés engagent des définitions différentes de l'âge et de ses rapports à l'emploi. Ils incarnent et mettent en œuvre des conceptions distinctes du salarié âgé.

Opter pour l'indemnisation de la sortie du marché du travail des salariés âgés, ou au contraire pour leur reclassement dans l'emploi, engage des défi-

² Guillemard Anne-Marie. *L'Âge de l'emploi. Les sociétés à l'épreuve du vieillissement*, Paris, Armand Colin, 2003

nitions différentes de l'âge et de son traitement légitime. Au plan d'une théorie comparative, ces choix, comme les trajectoires très différenciées de seconde partie de carrière auxquelles ils donnent lieu, doivent être recontextualisés dans les cadres cognitifs, politiques et sociaux qui les produisent.

Notre point de départ sera l'examen comparé des dynamiques des politiques d'emploi et de protection sociale, et de leur impact sur la seconde partie de la carrière. Il nous permettra, d'une part, d'identifier des modalités, différenciées selon les sociétés, de construction et de régulation des rapports entre âge, travail et protection sociale. Il autorisera, d'autre part, à percevoir et analyser, dans ce cadre relativiste, la diversité des réponses nationales face aux nouvelles contraintes démographiques relativement homogènes pesant sur l'ensemble des pays développés. Ainsi sera-t-on en mesure, non seulement de décrire mais aussi d'interpréter cette diversité.

Âge et marché du travail : le constat

La comparaison internationale de l'évolution sur 30 ans de la participation au marché du travail des plus de 45 ans met en évidence que les bouleversements de la seconde partie de carrière ont été d'une ampleur très inégale selon les pays.

S'il demeure quelques pays où les quinquagénaires et sexagénaires ont conservé un avenir au travail, en revanche, pour les pays d'Europe continentale, l'activité professionnelle est devenue une situation minoritaire pour ces groupes d'âges. Pour les pays scandinaves, le Japon et les États-Unis, le taux d'emploi des hommes de 55 à 64 ans reste voisin de 70 %. Il s'est tout juste effrité sur 30 ans. Entre 1971 et 2003, le recul de l'activité pour ce groupe d'âges est d'environ 10 à 15 % pour les États-Unis, le Japon, et pour la Suède (tableau 1). L'âge médian de sortie du marché du travail en Suède est de 63 ans, et un peu plus élevé encore pour le Japon. L'activité demeure donc la règle à ces âges.

TABEAU I
EVOLUTION DES Taux d'emploi - 55 - 64 ans
Hommes

Pays	1971	1975	1985	1989	1993	1995	1997	1999	2001	2003	Var en %
Allemagne*	77,1	66,7	53,6	51,7	47,9	48,2	47,8	48,0	45,4	47,1	-38,9
Belgique	-	-	43,1	36,3	32,9	34,5	32,2	35,1	35,1	38,7	-10,2
Danemark	-	-	61,9	65,0	60,6	63,2	61,0	59,9	63,1	68,0	9,9
Espagne	82,7 (1)	76,7	59,1	56,7	51,6	48,0	50,5	52,4	57,9	59,3	-28,3
Finlande	71,8	64,6	48,7	44,2	36,1	34,9	37,8	40,1	46,7	51,4	-28,4
France	73,0	67,2	46,8	43,7	40,3	38,4	38,4	38,9	41,4	41,0	-43,8
Italie	-	-	37,5	49,6	47,0	42,3	41,5	40,8	38,5	42,6	13,6
Pays Bas	79,3	69,9	44,2	44,5	41,2	39,9	43,3	48,8	50,5	56,1	-29,3
Portugal	82,1	77,3	64,7	63,6	59,8	57,7	58,1	62,1	61,6	61,6	-25,0
Royaume Uni	82,9	-	62,3	61,8	55,9	56,1	58,6	59,4	61,6	65,0	-21,6
Suède	82,8	80,7	73,2	73,6	65,9	64,4	64,7	67,1	69,6	71,2	-14,0
UE-15	-	-	-	-	-	46,8	47,0	47,3	47,8	51,5	10,0
Japon	85,3	83,3	78,8	79,2	82,1	80,8	80,9	79,5	77,5	77,4	-9,3
Etats Unis	79,4	72,4	65,0	64,9	63,1	63,6	65,5	66,1	65,8	65,6	-17,4
Canada	78,7	76,2	64,3	61,2	54,3	53,7	55,1	56,8	57,6	-	-26,8

Données OCDE, sauf: Italie et UE-15 (Eurostat)

(1) 1972.

* RFA, puis Allemagne réunifiée après 1989.

Pour les pays d'Europe continentale, au contraire, on observe un véritable effondrement de l'activité à cet âge. La chute du taux d'emploi sur 30 ans est de l'ordre de 40 % (tableau 1). En 2001, nettement moins d'un homme sur deux âgés de 55 à 64 ans était encore en emploi dans les pays d'Europe continentale. La France (41 %) et la Belgique (35 %) détiennent le record dans ce domaine, avec à peine plus d'un tiers des hommes de cet âge encore insérés sur le marché du travail. La Finlande (51 %) et les Pays-Bas (56 %) viennent tout juste d'émerger au-dessus du seuil de 50 % pour cette classe d'âges. Le Portugal n'a connu qu'une chute modérée du taux d'emploi sur la période (-24%), de manière similaire au Royaume-Uni. Dans ces deux derniers pays l'activité est restée la norme pour les 55-64 ans.

De surcroît, pour tous les pays d'Europe continentale, des indices multiples de fragilisation de la carrière sont décelables dès 45 ans. Pour les quadragénaires, cela se traduit le plus souvent par une carrière déclinante au plan de la promotion, de la rémunération et de l'accès à la formation en cours d'emploi. Les plus de 50 ans, quant à eux, connaissent une vulnérabilité croissante au chômage. De plus, leur chômage est de très longue durée. Leur taux de retour en emploi est parmi les plus faibles, même en cas de reprise économique.

Dans ces pays, jeunes et vieux ont été mis aux marges du marché du travail. L'emploi a eu tendance à se concentrer sur les âges médians. Pour les plus jeunes, l'insertion dans les emplois stables s'est faite de plus en plus tardivement, alors que s'allongeait la scolarisation. Pour les plus âgés, la transition entre emploi et retraite est devenue, comme on vient de le voir, floue et incertaine. Elle passe le plus souvent désormais par un chômage de longue durée ou une interruption précoce de l'activité, événements qui précèdent de beaucoup l'entrée dans le système de retraite.

Ces comparaisons internationales sur l'activité et le chômage mettent en évidence des trajectoires contrastées de seconde partie de carrière selon les pays. Si les quinquagénaires japonais ou suédois demeurent insérés sur le marché du travail jusqu'à un âge avancé, il n'en est pas de même pour ceux appartenant aux pays d'Europe continentale. Ces derniers font l'expérience d'une fragilisation dans l'emploi dès le milieu de la quarantaine et connaissent une relégation hors du marché du travail dès la cinquantaine. Ceci signifie qu'à un même âge chronologique, les salariés font l'objet d'appréciations très différenciées selon les pays. Ces données indiquent qu'il ne faut pas prendre la dépréciation du salarié âgé comme une évidence de nature. Il faut l'interpréter comme un fait de culture, dont nous allons essayer d'éclairer le processus de construction.

Configurations de politiques de protection sociale et d'emploi, et cultures de l'âge

Comment rendre compte des trajectoires professionnelles contrastées de seconde partie de carrière que nous venons d'observer ?

L'hypothèse qui sous-tend notre analyse comparative est que la participation au marché du travail en seconde partie de carrière doit être saisie comme un construit social. Elle résulte du réseau d'interdépendances entre édifices normatifs, politiques de protection sociale et d'emploi, et systèmes de relations professionnelles, tous éléments qui confèrent à la participation au marché de travail sa spécificité sociétale.

Notre point de départ a été d'identifier des configurations stylisées de politiques, pertinentes pour notre objet. Chaque configuration conjugue un régime de protection sociale, spécifié par les niveaux de couverture et d'indemnisation de l'inactivité qu'il assure aux actifs en seconde partie de carrière, avec des politiques du marché du travail caractérisées par leur capacité ou non à assurer employabilité et insertion ou réinsertion dans l'emploi durant cette séquence de la carrière.

À un premier niveau, ces configurations institutionnelles de politiques affectent directement les itinéraires accomplis par les salariés sur le marché du travail dans chaque pays. En effet, par les droits et les prestations qu'elles accordent et les statuts qu'elles offrent dans l'emploi ou dans le système de protection sociale, elles façonnent l'éventail des alternatives ouvertes pour les salariés : voies d'insertion dans l'emploi, cumul de revenus d'activité et d'indemnisations, ou voies de sortie précoce indemnisées. En conséquence, elles modèlent les trajectoires possibles et façonnent les anticipations de tous les acteurs du marché du travail sur l'avenir en emploi des salariés avançant en âge.

À un second niveau, les configurations politiques produisent un ensemble d'orientations normatives significatives. C'est leur dimension cognitive³. L'État social, en intervenant et arbitrant dans le domaine de l'emploi, de la formation ou de la protection sociale, produit des normes d'âge. Son activité donne naissance à un véritable gouvernement, que nous désignons comme « une police des âges », en reprenant le sens ancien de gouvernement que revêtait ce terme sous l'Ancien Régime. Dans un contexte national donné, les interactions entre, d'une part, les différentes « polices des âges » contenues

³ Voir en particulier sur ce point : « Les approches cognitives des politiques publiques ». *Revue française de science politique*, n° spécial, 50-2, 2000.

dans les dispositifs de protection sociale et d'emploi et, d'autre part, la manière dont les différents acteurs du marché du travail s'en emparent et en font usage, créent une dynamique particulière. Cette dynamique stabilise progressivement ce que nous désignons comme une « culture de l'âge » spécifique. Celle-ci représente un ensemble de valeurs et de normes partagées sur les manières de problématiser la question de l'avance en âge, et sur les droits et obligations attachés à l'âge. Elle repose sur des principes d'équité et de justice entre âges et générations, sur des catégorisations de l'âge et des règles d'action.

Ainsi, les options politiques prises à l'égard des salariés avançant en âge ne représentent pas seulement des règles pour l'action. Une fois adoptées, elles rétroagissent sur le cognitif. Elles constituent un réseau de motifs, de justifications et de références qui modèlent les comportements de tous les acteurs du marché du travail dans chaque contexte. C'est le sens qui est donné à la notion de « culture de l'âge » que nous avons identifiée. Chaque configuration institutionnelle typique de politiques peut ainsi être examinée sous le rapport de la culture de l'âge particulière qu'elle tend à promouvoir.

Selon un schéma simplificateur, quatre configurations institutionnelles stylisées de politiques peuvent être identifiées à partir du croisement de deux axes polaires : celui des politiques de l'emploi et celui de l'indemnisation du non-travail. La présence de nombreux instruments d'intégration dans l'emploi en faveur des salariés avançant en âge tend à multiplier les opportunités d'intégration sur le marché du travail. À l'inverse, l'indemnisation généreuse du risque de non-travail en fin de carrière façonne de nombreuses alternatives de sortie anticipée pour le travailleur avançant en âge.

Les quatre configurations institutionnelles de politiques, et les trajectoires professionnelles types qu'elles tendent à encourager peuvent être synthétisées dans la typologie suivante (tableau 2). À titre illustratif sont mentionnés les pays se rapprochant le plus des configurations stylisées identifiées. Cette typologie ne doit pas faire l'objet d'une lecture mécaniste et déterministe mais, au contraire, être interprétée en dynamique.

Les limites de ce texte ne permettent pas d'entrer dans le détail de la démonstration qui a été menée. Elle établit, à partir de l'étude approfondie de quatre cas nationaux (France, Suède, Japon, Royaume-Uni) et de l'analyse des politiques publiques menées sur deux décennies, des correspondances étroites entre, d'une part, les dynamiques des configurations de politiques, leurs édifices normatifs et les cultures de l'âge qu'elles construisent et, d'autre part, les trajectoires tendanciennes sur le marché du travail qu'elles canalisent. Nous

nous contenterons d'évoquer succinctement les processus par lesquels chaque configuration politique construit une culture de l'âge bien spécifique, laquelle façonne une trajectoire professionnelle tendancielle avec l'avance en âge.

TABLEAU 2
Trajectoires tendancielle sur le marché du travail en seconde partie de carrière
en fonction de la dialectique des politiques de protection sociale et d'emploi

Niveau de couverture ⁴ du risque de non travail par le régime de protection sociale		
Politiques d'intégration dans l'emploi	-	+
Peu d'instruments d'intégration sur le marché du travail -	4 Rejet / Maintien selon la situation du marché du travail <i>Etats-Unis – Royaume Uni</i>	1 Marginalisation Relégation <i>Allemagne - France – Pays Bas - Finlande</i>
Nombreux instruments d'intégration ou de réintégration sur le marché du travail +	3 Maintien sur le marché du travail <i>Japon</i>	2 Intégration /Réintégration si la protection sociale est conditionnelle d'efforts de retour dans l'emploi <i>Suède – Danemark...</i>

Type 1 : marginalisation / relégation

La première configuration est bien illustrée par les pays d'Europe continentale et par la France en particulier. Elle combine une indemnisation généreuse du risque de non-travail pour les salariés âgés avec une quasi-absence d'instruments d'intégration ou de réintégration dans l'emploi en direction de ces salariés (encadré).

Au plan des principes adoptés pour légitimer la répartition de l'emploi et des ressources de transfert entre les différentes catégories d'âges, cette confi-

⁴ Par niveau de couverture nous entendons : niveau et durée de l'indemnisation et étendue des voies de sortie précoce du marché du travail. Les dimensions retenues pour cette typologie ne sont pas éloignées de la démarche adoptée par Gallie (D.), Paugam (S.) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment*, Oxford, Oxford University Press, 2000, qui définissent des *unemployment welfare regimes* en articulant trois dimensions : le degré de couverture des prestations de chômage, le niveau et la durée de l'indemnisation et l'importance des politiques actives. Cette dernière dimension est spécifiée dans notre typologie comme politique d'intégration dans l'emploi des salariés vieillissants.

guration place nettement l'accent sur la sécurité du revenu. Elle met avant tout en œuvre une logique de compensation financière de la perte d'emploi pour les salariés avançant en âge. Le privilège accordé à cette logique construit de proche en proche une culture de la « sortie précoce », où bientôt la norme pour le salarié âgé ne sera plus l'emploi mais l'accès à des transferts sociaux.

L'exemple français permet de comprendre comment, dans l'intrication entre production de dispositifs et édification des normes et règles qu'ils contiennent, se construit une culture de la sortie précoce. La juriste Marie Mercat-Bruns a montré comment le droit français du licenciement économique est passé, vers la fin des années 1970, d'un principe de protection contre la perte d'emploi à une conception du travailleur âgé comme vulnérable dans l'emploi et dont l'âge va bientôt devenir un critère légal pour le dispenser d'emploi⁵. Les « mesures d'âge » destinées à protéger ces travailleurs par des départs anticipés consacrent ce nouveau principe. Elles « creusent le fossé entre les salariés bénéficiaires du plan de reclassement et les autres, notamment les plus âgés, présumés non susceptibles de reclassement » (p. 129).

Graduellement, se construit une définition du salarié âgé comme vulnérable dans l'emploi et non reclassable. Dès lors, il est juste et équitable pour cette population de renforcer son accès aux transferts sociaux. Ainsi, est légitimée la sortie anticipée du marché du travail pour cette catégorie d'âges. Elle sera bientôt érigée en droit au retrait précoce. On assiste, en conséquence, à l'édification d'une « culture de la sortie précoce », laquelle problématise la question de l'âge au travail uniquement en termes d'accès à des ressources de transfert.

Une fois produites et incarnées dans différents dispositifs, les règles juridiques servent de cadre d'action pour tous les acteurs du marché du travail. Elles constituent les réseaux de motifs de justification et de références pour tous ceux qui sont impliqués dans l'action. Dès lors, est enclenché un processus de dépréciation des salariés avec l'âge ; lequel, de proche en proche, va affecter les générations plus jeunes. Si les salariés après 55 ans sont réputés non reclassables, alors leurs cadets immédiats, les jeunes quinquagénaires, sont étiquetés brusquement comme des demi-vieux et fragilisés sur le marché du travail. On oublie trop souvent qu'en abaissant l'âge effectif de sortie du marché du travail, on élève simultanément l'âge social de la génération cadette. Au fur et à mesure, ce mouvement de dépréciation touche également les quadragénaires. Certaines entreprises hésitent à les promouvoir ou à les former, car ils se sont rapprochés du moment de la fin de carrière.

⁵ Mercat-Bruns Marie. *Vieillesse et droit à la lumière du droit français et du droit américain*. Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence (LGDJ), 2001.

On peut ainsi constater que le développement de la culture de la sortie précoce engendre un processus en spirale de fragilisation de toute la seconde partie de carrière. Remarquons que les principes qui ont légitimé l'accès à des ressources de transfert pour les travailleurs âgés ont fini par jouer contre l'emploi des actifs avançant en âge.

Type 2 : maintien sur le marché du travail

La deuxième configuration de politiques (voir tableau 2) édifie une culture de l'âge et une définition du salarié âgé diamétralement opposées à ce que nous venons de constater dans le premier cas. Cette configuration évoque le régime scandinave de protection sociale.

L'indemnisation généreuse du risque de non-travail en seconde partie de carrière est ici étroitement adossée à la mobilisation d'une politique active de l'emploi (encadré *supra*). Dès lors, le maintien dans l'emploi avec l'avance en âge est encouragé et accompagné grâce à une gamme étendue d'instruments d'intégration ou de réinsertion dans l'emploi et à l'extension des services sociaux de l'emploi en direction des actifs âgés. C'est alors un autre système de règles qui prévaut. Il vise à faire du salarié âgé la cible d'interventions de réhabilitation et de réintégration dans l'emploi, afin de respecter son droit au travail.

Au nom de l'égalité des chances, on ne se contente plus de remplacer le revenu du travail par des revenus de transfert. De nombreux programmes de réinsertion dans l'emploi, de réhabilitation et de maintien de l'employabilité doivent fournir à tous les citoyens les moyens de demeurer au travail. Présumés fragiles dans l'emploi mais reclassables, les salariés âgés, comme d'autres populations vulnérables, doivent bénéficier de services de l'emploi ciblés et renforcés. Les représentations de l'âge au travail, comme les principes qui guident l'action, sont dans ce cas tournés vers un vieillissement actif. Ce modèle tend à édifier une culture du droit au travail à tout âge, à l'opposé de la sortie précoce.

Type 3 : intégration/réintégration

La troisième configuration de politiques évoque le cas du Japon. Elle se différencie de la deuxième configuration en ce qu'elle n'offre aux salariés

vieillissants que peu de possibilités d'indemnisation de la sortie anticipée du marché du travail. Le devoir d'activité du salarié âgé n'est pas contrebalancé par un droit à l'indemnisation. Il n'y a pas, pour le salarié japonais, d'autre issue que le vieillissement actif, considéré comme souhaitable pour l'individu, comme pour la société. Cependant, ce devoir d'activité exigé par la société est équilibré par l'obligation faite à celle-ci d'offrir aux salariés âgés des opportunités de maintien sur le marché du travail.

Dès lors, les différents dispositifs publics en direction des travailleurs vieillissants ont offert dans ce pays, de manière continue, un réseau de motifs et de justifications pour le maintien en activité jusqu'à un âge avancé. Dans le cas du Japon, le travailleur âgé a été défini, en premier lieu, comme celui qui passe de l'emploi à vie à l'emploi flexible. Les politiques de l'emploi ont accompagné et régulé ce passage à l'emploi flexible, soit directement en abaissant le coût du travail de cette catégorie d'âges, soit en régulant les comportements des entreprises ou encore en ouvrant des possibilités d'emploi public en dernier ressort.

Type 4 : rejet / maintien

La quatrième et dernière configuration combine des prestations limitées en matière de couverture des risques de non-travail et peu d'instruments d'intégration sur le marché du travail (cas proche du Royaume-Uni, voir encadré *supra*). La plus large part de la régulation est laissée au marché. Il n'y a donc pas d'alternative, pour les actifs vieillissants, au maintien coûte que coûte sur le marché du travail, hormis les filets minimaux de protection offerts par l'assistance.

Si nous nous référons à la typologie des États providence proposée par Gøsta Esping-Andersen⁶, cette configuration incarne l'État providence de type libéral ou résiduel. On sait que ce dernier offre le plus faible niveau de démarchandisation et accorde la plus large place au pur jeu du marché. Selon la conjoncture du marché du travail, il sera observé des trajectoires de rejet du marché du travail pour les actifs vieillissants ou, au contraire, en cas de pénurie de main-d'œuvre, des trajectoires de maintien. Ces parcours

⁶ Esping-Andersen Gøsta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton : Princeton University Press, 1990 [traduction française : *Les Trois Mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*. Paris : Presses Universitaires de France (coll. Le Lien social), 1999].

résulteront directement du jeu de l'offre et de la demande de travail sur le marché.

Au plan d'une théorie comparative, nous avons pu mettre en évidence le réseau d'interdépendances selon lequel des configurations institutionnelles spécifiques engendrent des cultures de l'âge différenciées et produisent des trajectoires en seconde partie de carrière contrastées selon les pays.

Un premier constat peut être dressé à l'issue de ces résultats. Les pays qui ont opté, face au vieillissement de leur population, pour le développement d'une large gamme d'instruments d'intégration dans l'emploi visant les *seniors*, ont été les mieux à même de préserver la mobilisation au travail de cette population (cas 2 et 3). En conséquence, les pays scandinaves et le Japon ne se trouvent pas aujourd'hui devant le même dilemme que l'Europe continentale. L'accélération du vieillissement démographique requiert principalement des aménagements à la marge : réforme des retraites, révision des trajectoires professionnelles en emploi, ainsi que renforcement de l'effort d'activation déjà entrepris ; le but étant d'accroître encore la propension à travailler des salariés *seniors*.

Tout autre est la situation de l'Europe continentale, immergée dans une culture de la sortie précoce. Elle devra opérer une véritable « révolution culturelle » afin de modifier en profondeur les comportements des acteurs du marché du travail. Faire face à l'accélération du vieillissement impliquera, pour le modèle continental, une remobilisation dans l'emploi sans précédent. Il en est de même pour d'autres législations anti-discrimination. En effet, depuis octobre 2000, une directive européenne porte sur le traitement égal dans l'emploi et inclut l'âge des quinquagénaires. Un effort de mobilisation de cette ampleur ne s'improvise pas. Il se programme sur le moyen ou long terme. Maintenir sur le marché du travail les quinquagénaires suppose d'avoir entretenu auparavant leur employabilité et leurs compétences. Il faut également avoir su développer des conditions de travail et une organisation adaptées au vieillissement de la main-d'œuvre. Enfin, il faut pouvoir concevoir des parcours professionnels motivants, assurant la préservation et la transmission de l'expérience dans le cadre d'un renouvellement rapide des générations au travail.

À quelles conditions est-il possible de sortir du cercle vicieux qui a conduit l'Europe continentale à entrer dans une spirale de la dépréciation des salariés avançant en âge et produit de l'inactivité en fin de carrière ? On pressent que les réformes indispensables sont dans ce cas extraordinairement plus complexes à mettre en œuvre que pour les autres types de configuration.

Peut-on s'extraire de la culture de la sortie précoce et inverser la tendance au recul de l'activité aux âges élevés ?

L'analyse nous enseigne que ce sont les traits institutionnels distinctifs contenus dans la configuration de politiques caractérisant le modèle continental qui engendrent une pathologie spécifique. Cette configuration se transforme alors en une puissante machine à produire de l'inactivité et à sécréter une culture de la sortie précoce.

Cette pathologie spécifique a été qualifiée par certains auteurs⁷ comme une protection sociale dont les caractéristiques jouent contre l'emploi. Les droits sociaux généreux assurés par les systèmes de sécurité sociale dans ces pays opèrent sur le mode principalement passif de l'indemnisation du risque. Ils interviennent systématiquement une fois le risque survenu afin d'assurer un revenu de remplacement, plutôt qu'ils ne le préviennent. L'existence de subventions publiques généreuses pour inciter à la sortie précoce d'activité dans le cas des travailleurs âgés a rendu séduisante, pour les entreprises et leurs salariés, la réduction de l'offre de travail de cette catégorie. En conséquence, la contraction de l'emploi et le chômage de masse sont devenus le mode d'ajustement privilégié dans ces pays, dès lors qu'un ralentissement de la croissance intervient.

Ces choix ont fait jouer de plus en plus la protection sociale contre l'emploi. La montée de l'inactivité en fin de carrière est une illustration particulière de cette pathologie propre au régime continental. Elle a été encore accentuée lorsque, au nom du chômage et de celui des jeunes en particulier, on a renforcé cette logique de l'indemnisation passive sans travail des salariés âgés, en multipliant les mesures d'âge. On a demandé à ces derniers de « laisser la place aux jeunes » en optant pour plus de préretraites. Contrairement à ce qui était attendu, ces mesures ont eu, dans toute l'Europe, des effets décevants sur l'emploi. Pire, selon le mécanisme bien connu du cercle vicieux, ces politiques n'ont fait qu'accroître les désajustements auxquels ce régime de protection sociale était confronté. Au lieu de corriger le chômage ou de limiter

⁷ Sur ce point, voir en particulier les travaux suivants : Esping-Andersen Gøsta. « Welfare States without Work. The Impasse of Labour Shedding and Familialism in Continental European Social Policy ». In Esping-Andersen Gøsta (sous la dir. de). *Welfare States in Transition: National Adaptations in Global Economies*. Londres : Sage Publications, 1996, pp. 66-87 ; et Scharpf Fritz W. « Employment and the Welfare State: a Continental Dilemma ». In Ebbinghaus Bernhard, Manox Philip (sous la dir. de). *Comparing Welfare Capitalism. Social Policy and Political Economy in Europe, Japan and the USA*. Cambridge (Mass.) : Routledge, 2001, pp. 270-286.

l'augmentation des dépenses sociales qu'engendrait le fonctionnement d'une protection sociale décourageant l'emploi, ces mesures n'ont fait qu'amplifier les problèmes. Elles ont entraîné une spirale de l'inactivité indemnisée en fin de carrière, entretenue par une culture de la sortie précoce de plus en plus prégnante.

Cet état de fait risque de rendre vaine toute tentative qui se contenterait de fermer par décret les voies de sortie précoce ou de réformer les retraites, sans s'attaquer aux causes profondes, notamment celles qui ont conduit au développement de la culture de la sortie précoce. La source des difficultés en Europe continentale tient au divorce qui s'est approfondi entre protection sociale et emploi. Le remède résiderait donc dans la recherche d'un nouveau couplage entre droits sociaux et réintégration sur le marché du travail.

Ceci supposerait de refondre les principes de base de la protection sociale, tels qu'ils prévalent dans ces pays. Une « activation » de la protection sociale permettrait de sortir cette dernière de sa fonction strictement réparatrice et indemnistrice du risque. Elle l'arrimerait plus solidement aux politiques du travail et de l'amélioration des ressources humaines. Finalement, c'est l'ensemble des principes de gestion des âges au travail qui serait révisé en profondeur au niveau public et au plan entrepreneurial.

C'est en suivant cette voie, qui s'attaque aux causes premières de la pathologie, que l'on peut espérer modifier durablement les comportements de tous les acteurs du marché du travail. Ce sont les représentations du travailleur âgé comme « inemployable » et les modèles d'action adoptés à l'égard de l'avance en âge dans l'emploi qu'il nous faut radicalement changer, si l'on veut extraire la France de la culture de la sortie précoce.

Deux pays d'Europe continentale se sont déjà engagés dans cette voie avec succès : les Pays-Bas et la Finlande. Comme on l'a observé dans le tableau 1, seuls ces derniers sont parvenus, depuis 1997, à remonter notablement le taux d'emploi du groupe d'âges 55-64 ans et à le porter nettement au-dessus de celui de la France. Rappelons que le principe d'atteindre en 2010 au moins 50 % de taux d'emploi pour les 55-64 ans a été adopté au niveau européen en 2001, dans le cadre du conseil de Stockholm. La France est encore très éloignée de cet objectif puisque, hommes et femmes confondus, le taux d'emploi français pour cette catégorie d'âges se monte à 32 %.

Nous traiterons brièvement du cas finlandais, afin d'illustrer les voies de réforme qui pourraient permettre à la France de renverser sa culture de la sortie précoce et de remonter le taux d'emploi de ses salariés âgés.

Finlande : un plan national pour l'emploi des plus de 45 ans

La stratégie finlandaise vise à renverser les principes et les priorités antérieures de l'action publique. Désormais, l'accent est mis sur la prévention de la perte de capacité de travail et de compétences avec l'avance en âge.

Un plan national quinquennal en faveur de l'emploi des plus de 45 ans est mis en œuvre (1998-2002). Il intervient dans un contexte de chômage soutenu de 9 %, à peu près équivalent au niveau français. Dans le cas finlandais, ce plan est initié avant toute réforme du système de retraite. Cette dernière ne fut engagée qu'à la fin du programme pour l'emploi, à l'automne 2002. Elle en a capitalisé les résultats. Son principe fut d'accroître fortement le choix des individus quant au départ en retraite, en même temps que de rendre le système très incitatif à la prolongation de la vie active. Toute notion d'âge de retraite couperet ou de durée standard de cotisation a été écartée.

Le programme finlandais pour l'emploi comporte un ensemble intégré de plus de 40 mesures actives, visant le maintien de la pleine capacité productive sur toute la seconde partie de carrière (voir encadré). Il implique une coordination étroite entre trois ministères : travail, éducation, et affaires sociales et santé. Son objectif très ambitieux porte autant sur l'amélioration de l'offre de travail des salariés avançant en âge que sur la relance de la demande de cette force de travail de la part des entreprises. Il s'agit de rendre plus attractive la prolongation de la vie active pour tous les acteurs du marché du travail.

Pour les salariés, cela passe par l'offre de fins de carrière plus dynamiques et motivantes, et par une amélioration sensible du bien-être au travail. Un tel objectif suppose de repenser la mobilité des salariés en cours d'emploi. On sait que passer 20 ans dans le même poste engendre irrémédiablement démotivation et vieillissement accéléré des compétences. L'urgence est donc d'aménager de nouveaux parcours horizontaux et non plus verticaux sur les marchés internes du travail.

Pour les employeurs, il convient de rehausser les capacités et les performances des salariés avançant en âge. Cela passe par un effort sans précédent de soutien à la formation en cours d'emploi et d'entretien permanent de l'employabilité de ces salariés, souvent laissés-pour-compte des plans de formation.

Le plan finlandais : un programme cohérent en six volets

1) **Un effort pédagogique** important initié par l'État finlandais. Il a donné lieu à :

— une vaste campagne publique d'information, et de formation, pour changer les mentalités et l'image du vieillissement ;

— des campagnes ciblées en direction des employeurs pour mettre en valeur les atouts des salariés âgés et les manières d'en tirer profit pour l'entreprise.

2) **Des actions concernant la santé et la protection au travail** : amélioration des conditions de travail, prévention des inaptitudes. Une approche intégrée du vieillissement au travail est privilégiée.

Elle vise toutes les dimensions du bien-être au travail : environnementales, psychologiques et sociales. Elle a donné lieu, chaque fois, à une étroite collaboration, au sein des entreprises, entre direction, représentants du personnel, experts et autorités publiques.

3) **La formation professionnelle**. Ciblées sur les salariés de 45 ans ou plus, les actions visent à combler le fossé des niveaux de formation entre jeunes et vieux. Il s'agit d'un programme à long terme (10 à 15 ans), qui s'intègre dans une stratégie nationale pour promouvoir « l'éducation tout au long de la vie ».

4) **La réhabilitation des chômeurs âgés**.

Un suivi individualisé des demandeurs d'emploi âgés a été mis en œuvre dans le cadre de l'action spécifique de retour à l'emploi. À noter que cette action « curative » en faveur des chômeurs âgés n'a pas apporté tous les résultats escomptés. Ce qui prouve la supériorité de la stratégie préventive adoptée, intervenant dès la mi-carrière.

5) **Le passage graduel et choisi à la retraite**.

L'accent est mis sur la promotion du temps partiel : le seuil d'âge ouvrant le droit à une retraite partielle est abaissé de 58 à 56 ans et les droits à pension sont maintenus en cas d'activité partielle. La possibilité d'alterner périodes d'emploi et de congés est offerte.

6) **Études, recherches et expérimentations** : le programme comporte un volet très important d'études et de recherches.

Un outil d'évaluation spécifique, « le baromètre du maintien de la capacité au travail » (TYKY) est mis en place. Il permet d'évaluer l'impact du programme national sur les salariés dans les entreprises. D'autres programmes de recherche concernent les attitudes et les pratiques des travailleurs en fin de carrière, l'âge, la santé et les compétences au travail, les pratiques discriminatoires à l'embauche, l'âgisme au travail, la formation professionnelle et les nouvelles méthodes de formation continue.

Le coût total du programme a été de 4,2 millions d'euros pour le seul financement public sur cinq ans.

Le plan national finlandais repose sur le principe que les salariés *seniors*, loin d'être « inemployables », constituent une ressource essentielle pour la compétitivité globale du pays. Le mot d'ordre adopté dans le cadre de ce programme — « l'expérience est une richesse nationale » — en témoigne. L'action publique finlandaise prend donc résolument le contre-pied de la vision prévalente, notamment en France, selon laquelle le vieillissement constitue un fardeau pour le pays, et le « choc » démographique impose des solu-

tions drastiques en matière de réduction des droits sociaux et de niveaux de pensions.

En ce sens, au-delà de l'action vigoureuse entreprise en matière d'emploi des *seniors*, ce programme s'attaque frontalement à la culture de la sortie précoce. Il vise à engager un changement culturel radical de la perception du vieillissement, sans lequel il est sans doute impossible de promouvoir un «vieillessement actif». Un effort pédagogique important a été accompli en ce sens par les autorités finlandaises. Il a visé tant l'opinion publique en général, que les salariés et les directions des ressources humaines de l'administration, comme des petites, moyennes et grandes entreprises.

Les évaluations finales du programme, fin 2002, mettent en évidence son succès. Au plan quantitatif, le programme a atteint ses objectifs. Il a redressé le taux d'emploi des *seniors* de 25 %. Sur la durée du programme, le taux d'emploi des 55-59 ans est passé de 51 % à 63 % et celui des 60-64 ans de 20 % à 25 %. L'âge médian de sortie du marché du travail a été relevé de 58,2 ans en 1996 à 59,3 ans en 2001.

Mais c'est surtout au plan qualitatif du changement des attitudes et des mentalités que les résultats du programme sont les plus convaincants. La perception du vieillissement au travail est devenue beaucoup plus positive. Les discriminations par l'âge ont diminué significativement dans les entreprises, au moins pour les plus de 55 ans. L'accès à la formation continue, pour les plus de 45 ans, a progressé. Bref, les entreprises et la société finlandaises ont pris conscience que le vieillissement de la main-d'œuvre ne débouchait pas inéluctablement sur une catastrophe. Au contraire, il peut constituer une ressource nouvelle. Les entreprises ont réalisé que les salariés âgés pouvaient devenir compétents et performants, dès lors qu'ils faisaient l'objet d'investissements sociaux. Elles ont même constaté qu'il pouvait y avoir des retours conséquents sur investissement, en productivité notamment. Elles ont pris conscience qu'on pouvait faire des gains de productivité et demeurer *leader* dans la compétition mondiale, même dans le secteur réputé jeune des nouvelles technologies, avec une main-d'œuvre parmi les plus âgées du monde.

Désormais, droits sociaux et intégration sur le marché du travail ne jouent plus l'un contre l'autre. Ils sont réconciliés. Ce résultat a été obtenu grâce à un plan intégré et ambitieux, adoptant la perspective longue du cycle de vie.

Conclusion

L'exemple finlandais montre qu'il est possible de sortir du cercle vicieux de la sortie anticipée du marché du travail et de l'inactivité précoce pour remobiliser les *seniors* dans l'emploi. Les changements mis en œuvre ne correspondent pas à une minoration des droits sociaux. Ils incarnent une reconfiguration du régime continental de protection sociale. Les principes de base qui gouvernent la protection sociale de ce pays ont été radicalement modifiés.

La protection sociale essentiellement réparatrice et indemnitrice a été rééquilibrée par une offre étendue de services de l'emploi, visant la requalification de la main-d'œuvre et le maintien de ses capacités et de son employabilité tout au long de la seconde moitié de carrière. La Finlande rejoint, par cette voie d'ajustement, le modèle scandinave. Ce dernier a, de longue date, associé ces deux types de mesures. Elle a procédé à une activation de sa protection sociale, dont l'un des enjeux majeurs est désormais de soutenir le développement du capital humain et des mobilités professionnelles.

Le maintien de la capacité professionnelle des personnes doit occuper désormais une place centrale dans les dispositifs de sécurité. On peut mesurer par l'importance de ces nouveaux impératifs que, quels que soient les mérites de la réforme des retraites engagée en France, elle n'est sans doute pas à la hauteur des enjeux.

La remobilisation dans l'emploi des *seniors* exige, pour sortir du modèle continental de sa pathologie, une politique de l'emploi soutenue, volontariste et intégrant un ensemble complet de mesures. Ce plan intégré exige d'être accompagné d'un effort considérable de concertation et de coordination avec tous les acteurs du marché du travail. Il requiert également l'adoption de la perspective longue de cycle de vie, selon laquelle sont développées les actions préventives visant l'entretien de l'employabilité et des capacités de travail tout au long de la vie professionnelle. La formation tout au long de la vie représente en particulier un instrument central dans l'arsenal des mesures constitutives du plan intégré nécessaires pour inciter à la prolongation de la vie active. La France comme le Portugal ne se situent pas dans une position avantageuse en Europe en matière d'accès à la formation en cours d'emploi pour les plus de 45 ans (tableau 3). Il n'est pas douteux que ces nouvelles politiques sociales du cycle de vie vont jouer un rôle central dans la modernisation du modèle social européen. La notion de protection sociale ne peut plus être aujourd'hui dissociée des questions d'emploi. Elle implique des actions préventives sur tout le cycle de vie.

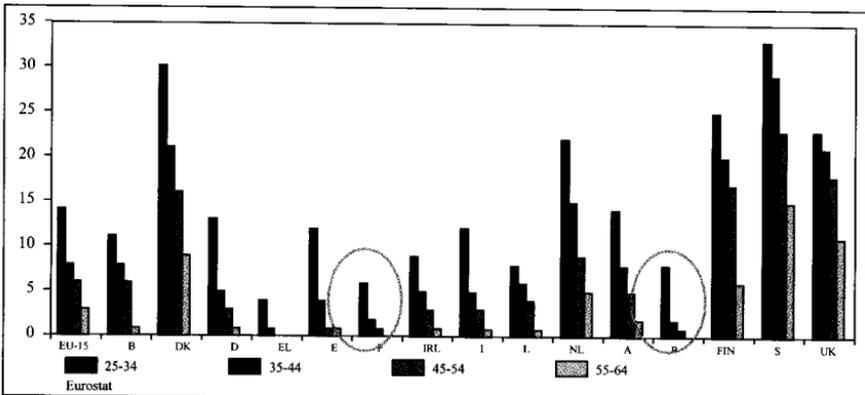
Une nouvelle gestion des âges en réponse au vieillissement de la population

L'objectif est désormais, dans notre société de mobilité, de sécuriser les trajectoires professionnelles des individus et non plus seulement de protéger l'emploi. Ceci remet en cause le modèle culturel à trois temps d'organisation des âges et des temps sociaux, tel qu'il est développé dans la société industrielle. La logique qui a prévalu jusqu'à présent est celle d'une gestion segmentée des âges. La gestion par l'âge chronologique s'est imposée progressivement et a largement servi de base à la constitution de l'Etat Providence. Mais ce cloisonnement des âges a atteint ses limites. Il est devenu contre-productif, comme on l'observe aujourd'hui en Europe continentale où les emplois jeunes et les dispositifs d'insertion des jeunes se sont multipliés, en même temps que les mesures de dispense d'activité et de sortie anticipée pour les plus âgés.

Ces multiples mesures d'âge témoignent de la prévalence d'une gestion par l'âge. Pourtant, répondre au vieillissement et à la longévité accrue suppose de mettre à bas ces barrières d'âge, afin de promouvoir une gestion de la diversité et de la synergie des âges. Cette dernière requiert la conception d'instruments neutres sur le plan de l'âge et qui substituent le concept dynamique de parcours de vie à celui, statique, de strates d'âge. Il convient désormais de gérer les évolutions de tous les âges et leurs parcours diversifiés afin de tendre vers une nouvelle maîtrise des flux et des trajectoires sans laquelle on ne peut espérer réconcilier la nouvelle flexibilité imposée du travail avec la sécurité du travailleur.

C'est le nouveau compromis salarial qu'il faudra construire si l'Europe continentale veut faire du vieillissement des populations une opportunité, un avantage compétitif, et non un naufrage individuel et collectif.

Proportion ayant reçu une formation en cours d'emploi dans les quatre dernières semaines, selon le groupe d'âge (1999)



Résumé

Le vieillissement des populations, phénomène relativement général auquel sont confrontées toutes les sociétés développées, a suscité des réponses politiques nationales très différenciées. Il n'y a pas de réponse unique au vieillissement.

Le texte propose une interprétation de la diversité des situations des travailleurs âgés sur le marché du travail. Il identifie des configurations types de politiques, constituant des modes d'ajustement différenciés aux nouvelles contraintes démographiques, et les cultures de l'âge qui les sous-tendent. Il met en évidence que, pour sortir l'Europe continentale de la culture de la sortie précoce du marché du travail dans laquelle elle est profondément immergée, il conviendra de réviser en profondeur le principe de la gestion de l'âge qui a fait de ce critère la variable principale d'ajustement. L'exemple du plan quinquennal pour l'Emploi des plus de 45 ans mis en œuvre en Finlande montre qu'à une «gestion par l'âge», il est indispensable de substituer une gestion de la diversité et de la synergie des âges au travail.

Mots Clés: Travailleur âgés, seniors. Emploi. Gestion des âges. Vieillesse. Culture de l'âge. Politiques publiques.