

POPULATION & EMPLOI



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère du Travail et de l'Emploi

ORPE

Observatoire des Relations
Professionnelles et de l'Emploi

IGSS

Inspection générale de la sécurité sociale

**INSTEAD
CEPS**

Dans les années à venir, le vieillissement de la population active constituera un problème auquel les entreprises de l'Union européenne seront de plus en plus confrontées. Le Luxembourg n'échappera pas à ce phénomène. C'est pourquoi le Ministère du Travail et l'Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi ont lancé un vaste programme de recherche sur le vieillissement de la main-d'oeuvre et le maintien en activité des seniors au Luxembourg.

Dans le cadre de ce programme, le CEPS/INSTEAD a réalisé une étude qui traite la question du vieillissement sous l'angle de la demande de travail. Sept « Population & Emploi », dont voici le premier numéro, présenteront les principaux enseignements de cette étude. Ce premier document développe la problématique du vieillissement en décrivant les enjeux européens, les contextes nationaux et les spécificités luxembourgeoises.

Les « Population & Emploi » à paraître traiteront des thèmes suivants :

- Le vieillissement de la main-d'oeuvre : bilan démographique des entreprises
- Le vieillissement de la main-d'oeuvre : à quel degré les entreprises en ont-elles conscience ?
- Vieillesse active : les pratiques des entreprises en matière d'embauche de travailleurs âgés
- Vieillesse active : les pratiques des entreprises en matière d'aménagements des conditions de travail des travailleurs âgés
- Vieillesse active : les pratiques des entreprises en matière de formation continue pour les travailleurs âgés
- Stigmatisation des travailleurs âgés : mythe ou réalité ?

Toutes ces analyses ont été réalisées à partir d'une enquête menée au printemps 2004 auprès des entreprises privées implantées au Luxembourg. Nous remercions chaleureusement toutes celles qui ont accepté d'y répondre ; sans leur concours, ces publications n'auraient pas pu voir le jour.

Vieillesse de la main-d'oeuvre et vieillesse active : enjeux européens, contextes nationaux et spécificités luxembourgeoises

Mireille ZANARDELLI - CEPS/INSTEAD

Les enjeux européens

Le vieillissement des populations européennes s'explique par l'effet conjoint de plusieurs éléments : la baisse des taux de fécondité, l'allongement de l'espérance de vie et le baby-boom, qui a créé de forts écarts entre les différents groupes d'âge et dont les générations qui en sont issues sont à l'aube de la retraite. Les Etats européens doivent donc faire face aux défis posés par le vieillissement des populations.

Un premier défi concerne la pérennité des finances publiques et des systèmes de protection sociale : la proportion croissante de personnes âgées pèse sur les dépenses de retraite et de santé ; face à cette augmentation des charges, il faudra donc préserver des finances publiques saines, de manière à ne pas hypothéquer la croissance, tout en cherchant à garantir une protection sociale adaptée aux nouveaux besoins d'une société vieillissante.

Un second défi concerne le déclin de la population active. Au cours des dernières années, ce déclin s'est opéré par les deux extrêmes de la hiérarchie des âges. L'allongement de la durée des études et les difficultés d'insertion sur le marché du travail ont retardé l'entrée des jeunes dans la vie active. Par ailleurs, le taux d'emploi des 55-64 ans a baissé, sous l'effet de la tendance à la retraite anticipée, observée au cours des trois dernières décennies, de l'augmentation du taux de chômage et des nombreuses restructurations d'entreprises qui ont davantage touché les travailleurs âgés

et qui ont conduit à leur exclusion de plus en plus précoce du marché de l'emploi. Les Etats européens ont donc à relever le défi d'une main-d'oeuvre à la fois en déclin et vieillissante. L'urgence avec laquelle les pays européens ont à y faire face est accentuée par les risques de départs massifs auxquels certains sont exposés à très court terme, du fait des générations massives de baby-boomers qui arriveront à l'âge de la retraite à partir de 2006.

La réponse de l'Union européenne à ces défis réside dans le concept de « vieillissement actif ». L'objectif qu'il vise est « le prolongement de la vie active, un départ à la retraite plus tardif et, plus progressivement, le fait, pour les personnes âgées, d'être actives pendant leur retraite et d'entreprendre des activités renforçant leurs capacités et préservant leur santé »¹. Selon la Commission européenne, « le vieillissement actif ne présente que des avantages, et ce, pour les personnes de tous les âges », entre autres, parce qu'il permet de réduire le poids des retraites et des soins de santé, et parce qu'il répond en partie à la pénurie de main-d'oeuvre à laquelle l'Union européenne devra faire face.

Le vieillissement actif préconisé par l'Union européenne trouve sa traduction empirique dans les objectifs fixés par les Conseils européens de Stockholm en 2001 et de Barcelone en 2002, le premier fixant à 50% le taux d'emploi à atteindre pour les 55-64 ans pour 2010, et le second recommandant d'augmenter de 5 ans, à l'horizon 2010, l'âge moyen de sortie du marché du travail.

¹ « La réponse de l'Europe au vieillissement de la population mondiale. Promouvoir le progrès économique et social dans un monde vieillissant », contribution de la Commission européenne à la Deuxième Assemblée mondiale sur le vieillissement, 2002.

Les contextes nationaux

Pour atteindre ces objectifs, le chemin à parcourir est très variable selon les différents pays de l'Union européenne. Au sein des pays de l'Europe des 15, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni affichaient en 2001 des taux d'emploi pour les 55-64 ans déjà supérieurs à celui préconisé pour 2010. La Finlande, l'Irlande et le Portugal étaient, quant à eux, très proches de la cible, tandis que d'autres pays en étaient très éloignés, au premier rang desquels on trouve la Belgique et le Luxembourg, avec des taux d'emploi des 55-64 ans de 25%. Trois ans après la détermination des objectifs de Stockholm, tous les pays de l'Union européenne, à l'exception de l'Autriche, enregistrent une augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés, mais dans des proportions différentes (cf. graphique n°1). Les augmentations relatives les plus fortes (supérieures ou égales à 5 points) sont observées en France, aux Pays-Bas, en Belgique et au Luxembourg.

Les politiques publiques adoptées par les pays européens dans le cadre du vieillissement actif, dont certaines ont été mises en œuvre dès le milieu des années 90, couvrent une gamme de mesures diverses et variées, parmi lesquelles on citera :

- les mesures destinées à promouvoir l'employabilité des salariés âgés (formation tout au long de la vie, accès à la formation professionnelle pour tous) ;
- les mesures destinées à promouvoir l'aménagement des conditions de travail en fin de carrière (elles concernent aussi bien les conditions du poste de travail que la question des horaires) ;
- les mesures modifiant les conditions d'accès à la retraite, à la préretraite et à l'invalidité ;
- les mesures destinées à inciter financièrement les salariés à se maintenir en activité plus longtemps ;
- les mesures destinées à sensibiliser les entreprises au problème du vieillissement ;
- les mesures destinées à stimuler la demande de travailleurs âgés de la part des entreprises.

Selon les pays, les leviers d'actions mobilisés pour favoriser l'emploi des salariés vieillissants varient, en nombre et en nature. La priorité donnée à l'une ou à l'autre des mesures citées dépend de l'approche dans laquelle s'inscrit l'action des pouvoirs publics. Certains pays, comme le Danemark, la Finlande, le Royaume-Uni et les Pays-Bas, ont

adopté une approche globale n'abordant pas la question des travailleurs âgés de manière spécifique, mais l'incluant dans le cadre plus général d'une réforme de la politique de l'emploi. Dans ce cas, ce sont les mesures de formation tout au long de la vie qui constituent souvent la priorité de ces pays, ainsi que les mesures d'aménagement des conditions de travail ; ces dernières sont alors envisagées non pas spécifiquement sous l'angle des travailleurs âgés, mais dans le cadre plus général de la conciliation vie privée-vie professionnelle. Pour d'autres pays, comme la France ou le Luxembourg, la priorité est donnée à des mesures spécifiques aux travailleurs âgés : réformes des systèmes de pension, incitations financières à se maintenir en activité plus longtemps ou incitations pour les entreprises à embaucher des travailleurs âgés (ou désincitations à leur licenciement).

Plusieurs études² semblent indiquer que les mesures de long terme inscrites dans une approche globale de la question de l'emploi offrent les réponses les plus adaptées à la problématique des travailleurs âgés. Toutefois, l'évaluation des mesures prises en faveur du maintien en activité des travailleurs âgés est très compliquée à réaliser car il est difficile de savoir ce qui se serait passé si aucune mesure de politique publique n'avait été mise en œuvre. En effet, même si les différentes études menées au niveau européen semblent unanimement signaler le peu de dispositions dont témoignent aujourd'hui les entreprises pour maintenir en activité ou embaucher des travailleurs âgés, il n'en reste pas moins que les pénuries de main-d'œuvre actuelles et surtout anticipées ont peut-être déjà amorcé un changement de comportement des entreprises les con-

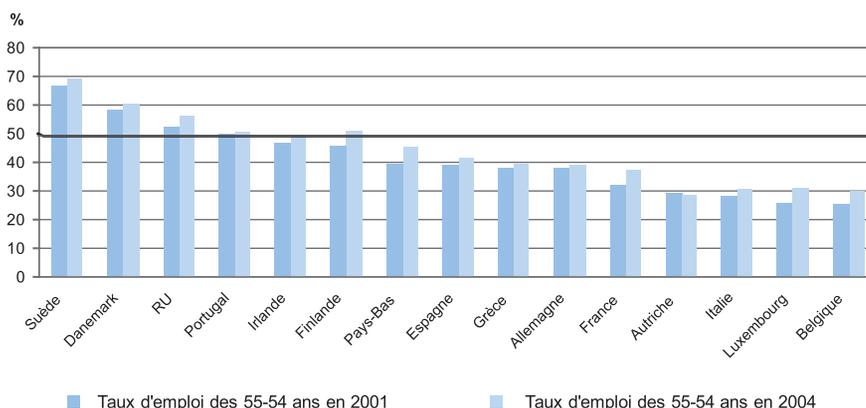
duisant à tenter de maintenir en activité leur personnel âgé. En d'autres termes, il n'est pas exclu qu'une tendance au maintien en activité des travailleurs âgés se soit déjà amorcée et s'intensifie de manière « naturelle », c'est-à-dire indépendamment des mesures de politiques publiques que pourraient adopter les pays européens.

Cette tendance dépendra des options que retiendront les entreprises. Dans le contexte qui se profile, d'une main-d'œuvre vieillissante et réduite, les entreprises auront le choix entre trois solutions : adapter leur activité à une main-d'œuvre plus âgée, recourir à une main-d'œuvre immigrée ou délocaliser leur activité. Les deux dernières solutions n'offrent pas de réponse satisfaisante à la nécessité de garantir la viabilité des systèmes de protection sociale dans le contexte d'une population vieillissante. Il est donc indispensable pour les pays européens d'obtenir l'adhésion des entreprises au concept de vieillissement actif et de les inciter ainsi à mettre en œuvre les leviers nécessaires pour retenir leurs salariés âgés et augmenter le taux d'emploi des seniors. Divers pays européens ont déjà adopté des mesures afin de sensibiliser les entreprises au problème du vieillissement, l'objectif étant d'obtenir le consensus social indispensable au succès des politiques appliquées au niveau national.

Les spécificités luxembourgeoises

Au Luxembourg, la politique mise en place pour favoriser l'emploi des travailleurs âgés s'articule autour des mesures suivantes :

G1 Taux d'emploi des 55-64 ans en 2001 et 2004



Sources : Eurostat

² « L'emploi des seniors en Europe du Nord », V. DELTEIL, D. REDOR, DARES, 2003.

« L'emploi des travailleurs âgés, mesures ciblées et dispositifs généraux », V. DELTEIL, D. REDOR, DARES, 2005.

- réforme en 1996 du système relatif aux pensions d'invalidité, dans le sens d'un accès plus restrictif, complétée par une obligation de reclassement professionnel (interne ou externe) depuis 2002 ;
- introduction, dans le régime général des pensions, d'une incitation pour les salariés à se maintenir en activité plus longtemps en valorisant financièrement les dernières années de carrière ;
- réforme de la fonction publique pour élargir les possibilités de travail à temps partiel et pour promouvoir le maintien en activité au-delà de l'âge de la retraite ;
- remboursement pendant une durée de 7 ans des cotisations sociales pour les travailleurs de plus de 50 ans embauchés par les entreprises. Un projet de loi a été déposé en 2005 pour étendre cette loi aux salariés de plus de 45 ans et étendre la durée de prise en charge jusqu'à la retraite du salarié ;
- sensibilisation du monde du travail au problème de discrimination selon l'âge, notamment par le biais d'un projet de loi³ ayant pour but de lutter contre les offres d'emploi à caractère discriminatoire ;
- suppression des dispositions relatives à la nécessité d'obtenir une autorisation de travailler pour les bénéficiaires de pensions de vieillesse souhaitant exercer une activité professionnelle.

Compte tenu du faible taux d'emploi des travailleurs âgés au Luxembourg, le gouvernement grand-ducal reconnaît la nécessité d'aller plus loin dans la politique menée pour promouvoir le vieillissement actif. Toutefois, la question du vieillissement de la population en général et de la population active en particulier ne se pose pas avec la même acuité au Luxembourg que dans les autres pays européens, et notamment dans les trois pays limitrophes, France, Belgique et Allemagne. Les quelques éléments qui suivent permettent d'illustrer cette situation.

Une population totale résidente qui n'a pas vieilli entre 1991 et 2001 du fait de l'importance croissante de l'immigration

Entre 1991 et 2001 (dates des deux derniers recensements au Luxembourg), la population résidant au Luxembourg n'a pas vieilli, contrairement par exemple à celle de la France, de la Belgique

et de l'Allemagne. L'âge moyen est resté identique : 37,5 ans. Cette situation s'explique par les éléments suivants. La population de nationalité luxembourgeoise a vieilli entre 1991 et 2001 (de 39,9 ans à 40,5 ans). C'est aussi le cas de la population étrangère dont l'âge moyen est passé de 31,8 ans à 32,6 ans, mais qui, malgré ce vieillissement, reste nettement plus jeune que la population autochtone. Parallèlement, la part que représente la population immigrée dans la population totale s'est sensiblement accentuée, passant de 30% en 1991 à 37% en 2001. Ainsi, le vieillissement des résidents luxembourgeois, d'une part, et étrangers, d'autre part, est-il compensé par la présence plus massive d'étrangers entre 1991 et 2001, nettement plus jeunes en moyenne que les nationaux.

Une population active qui a vieilli, à l'instar de celle des pays limitrophes, mais qui reste plus jeune du fait de la place prépondérante, dans l'emploi intérieur, des étrangers et des frontaliers, en moyenne plus jeunes que les actifs de nationalité luxembourgeoise

L'immigration et la présence de travailleurs frontaliers sont des phénomènes qui concernent pratiquement tous les pays européens. En général, ces deux phénomènes sont marginaux (le second encore plus que le premier), et la quasi totalité de l'emploi intérieur provient de la population résidente d'origine. Au Luxembourg, l'ampleur de ces phénomènes est telle que les actifs immigrés et frontaliers représentent en 2004 les deux tiers de l'emploi intérieur : la part des frontaliers sur les marchés du travail nationaux européens n'excède jamais 4% contre 39% en 2004 au Luxembourg ; quant à la part des résidents étrangers, elle ne dépasse jamais 11%, alors qu'elle s'établit à 28% pour le Luxembourg⁴.

Dans le secteur privé de l'économie luxembourgeoise⁵, la présence des frontaliers et des immigrés est encore plus massive : elle s'établit respectivement à 46% et à 30% des salariés, les actifs de nationalité luxembourgeoise ne représentant que 24%.

Ces spécificités du marché luxembourgeois expliquent que les actifs soient en moyenne plus jeunes que ceux des pays limitrophes. En 2003, l'âge moyen de la population exerçant un emploi au Luxembourg s'établit à 38 ans contre plus

de 40 ans pour la France, la Belgique et l'Allemagne. Entre 1994 et 2003, la population active a vieilli dans les quatre pays ; cependant, elle reste globalement plus jeune au Luxembourg, compte tenu de la présence massive de frontaliers et d'immigrés, dont l'âge moyen, en 1994 comme en 2003, est inférieur à celui des actifs de nationalité luxembourgeoise.

Ainsi, la situation atypique du Luxembourg permet au pays de disposer d'un certain répit par rapport au risque de pénurie de main-d'œuvre. En effet, le bassin d'emploi de la Grande Région constitue un réservoir de main-d'œuvre dans lequel le Luxembourg peut sans doute continuer à puiser. Il dispose également d'un répit par rapport à la question de la viabilité des finances publiques en matière de pensions. En effet, le nombre de salariés frontaliers a explosé au cours des années 90, période où la croissance luxembourgeoise a été très forte ; de ce fait, la plupart des frontaliers n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, ce qui explique que le système soit sain, au moins à court ou moyen terme.

Ce diagnostic doit toutefois être nuancé par trois éléments. Tout d'abord, même si, globalement, le vieillissement de la population active se pose avec une acuité moindre au Luxembourg, il n'en reste pas moins qu'il touche déjà certaines entreprises, voire certains secteurs. Ensuite, sans doute à plus long terme, les spécificités luxembourgeoises pourraient ne plus protéger le pays des effets de l'augmentation de l'espérance de vie et de celle du taux de dépendance. Enfin, le Luxembourg est encore très éloigné des objectifs européens en matière de taux d'emploi des 55-64 ans (31% en 2004 contre 50% à atteindre en 2010) et d'âge moyen de départ à la retraite (moins de 60 ans en 2004 contre 65,4 ans à atteindre en 2010).

La situation atypique du Luxembourg permet au pays de disposer d'un certain répit par rapport au risque de pénurie de main-d'œuvre.

³ Ce projet de loi a été annoncé par le Ministre du travail à la conférence de presse donnée en mars 2004 dans le cadre de la présentation du rapport OCDE « Vieillesse et politiques de l'emploi au Luxembourg ».

⁴ La Suisse, même si elle ne fait pas partie de l'Union européenne, est le pays européen qui se rapproche le plus du Luxembourg, avec une part de frontaliers s'élevant à 4% et une part de résidents étrangers atteignant 20%.

⁵ L'enquête « Maintien des Travailleurs âgés en Activité » sur laquelle se basent les analyses produites dans le rapport sur le vieillissement de la main-d'œuvre a été réalisée auprès des entreprises du secteur privé.

Ainsi, le Luxembourg peut-il mettre à profit le répit dont il dispose par rapport aux risques consécutifs au vieillissement pour faire un bilan de la situation et pour envisager sereinement les meilleures mesures à mettre en œuvre pour promouvoir le vieillissement actif et contribuer de la sorte à garantir à long terme la qualité de son système de protection sociale.

C'est dans cette perspective que le Ministère du Travail et de l'Emploi et l'Observatoire des Relations Professionnelles et de l'Emploi (O.R.P.E.) ont pris la décision de lancer un vaste programme de recherche consacré au vieillissement de la main-d'oeuvre et au maintien des travailleurs âgés en activité au Luxembourg. Dans le cadre de ce programme, le CEPS/INSTEAD vient de publier un rapport qui envisage la problématique du vieillissement démographique sous l'angle de la demande de travail⁶.

Ce rapport intitulé « Vieillissement de la main-d'œuvre et vieillissement actif : où en sont les entreprises luxembourgeoises ? »⁷ aborde les questions suivantes :

- Comment se présente aujourd'hui le phénomène du vieillissement au sein des entreprises ? Cette question est appréhendée de deux manières :
 - d'abord, selon une approche objective permettant de dresser un bilan quant à la présence des travailleurs âgés et quant à la structure par âge de la main-d'œuvre des entreprises du parc luxembourgeois,

- ensuite, selon une approche subjective : elle permet d'estimer dans quelle mesure les entreprises ont conscience des enjeux du vieillissement et dans quelle mesure elles ont conscience, le cas échéant, du vieillissement de leur propre main-d'œuvre et de ses conséquences à court et moyen terme.
- Dans quelle mesure la gestion des ressources humaines mises en œuvre par les entreprises permet-elle de promouvoir une culture du vieillissement actif ? Pour répondre à cette question, le bilan des pratiques des entreprises a été réalisé au niveau de :
 - l'embauche des travailleurs âgés,
 - l'aménagement de conditions de travail en fin de carrière,
 - l'accès à la formation continue,
 - la représentation des qualités et défauts professionnels des travailleurs âgés par rapport aux plus jeunes.

Compte tenu de l'ampleur du rapport, le CEPS/INSTEAD, en collaboration avec le Ministère du Travail et de l'Emploi, a choisi de diffuser les principaux enseignements de cette étude par le biais de plusieurs publications « Population & Emploi ». La prochaine concernera le bilan démographique des entreprises : y seront analysées la part des travailleurs âgés dans l'entreprise, la structure par âge des salariés et la structure par âge que l'entreprise juge optimale pour elle.

⁶ Un premier rapport datant de mars 2005 avait déjà permis de réunir une documentation abondante sur les différents aspects portant sur l'offre de travail : la structure par âge de la population des salariés du secteur privé, les facteurs favorables ou défavorables au maintien de l'activité des travailleurs seniors, entre autres. Ce rapport est disponible sur le site du CEPS (www.ceps.lu).

⁷ Le rapport complet est disponible sur le site du CEPS.

CEPS/INSTEAD

B.P. 48

L-4501 Differdange

Tél. : 58 58 55-513

e-mail : isabelle.bouvy@ceps.lu

<http://www.ceps.lu>