

Peter Abrahamson

Professeur

Université Nationale de Séoul - Département de « Social Welfare »

De l'or gris ? L'emploi des seniors au Danemark

Abstract

Consecutive Danish governments have been concerned about the consequences of current demographic developments leading to an unfavourable dependency ratio in the future. As customary within the Danish political culture governments have taken expert advice from *ad hoc* policy commissions and they have unanimously recommended that senior policies were implemented in order to retain more senior citizens in employment. However, decisions to retire or continue to be in the labour market are very complex and can be explained either as push, pull, jump, stuck or stay. The significant increase in employment of seniors is explained as a combination of favourable economic conditions and government restrictive, incentive and campaign policies.

Résumé

Les gouvernements danois successifs ont été préoccupés par les conséquences de l'évolution démographique actuelle conduisant prochainement à un ratio de dépendance désavantageux. Comme à l'accoutumée dans la culture politique danoise, les gouvernements ont sollicités l'avis d'experts de commissions politiques *ad hoc* qui ont recommandé à l'unanimité la mise en œuvre de politiques en faveur des seniors afin de les maintenir dans l'emploi. Toutefois, la décision de prendre sa retraite ou de rester sur le marché du travail est très complexe et peut être expliquée par le *push, pull, jump, stuck or stay* (le fait d'être poussé, attiré, de sauter, d'être coincé ou de rester). La forte augmentation de l'emploi des seniors est expliquée par une combinaison de conditions économiques favorables et d'un ensemble de politiques gouvernementales, certaines restrictives, d'autres se traduisant par des mesures incitatives ou par des campagnes promotionnelles.

Introduction

Les seniors sont considérés comme un fardeau s'ils ne travaillent pas et comme un complément de ressources lorsqu'ils travaillent. Avec l'évolution démographique, une plus grande attention a été portée à l'accroissement de l'emploi des seniors, puisque, de manière simultanée, l'augmentation de l'espérance de vie et la baisse de la fécondité produisent un rapport de dépendance défavorable. De ce fait, de moins en moins de personnes en âge de travailler devront soutenir de plus en plus de personnes à la retraite. L'offre d'emploi par les employeurs aux plus âgés dépend d'un certain nombre de facteurs : le cycle économique, les accords institutionnels et juridiques, y compris les croyances et les stéréotypes. *Eurogip*¹ distingue les politiques visant à promouvoir l'emploi des seniors en trois catégories : les politiques restrictives, les mesures d'incitation et les politiques visant à promouvoir une perception plus positive des travailleurs plus âgés. Comme exemple de politiques restrictives, on peut mentionner celle qui – tenant compte de l'évolution démographique – consiste à relever l'âge de la retraite et tendent à inclure l'augmentation de l'espérance de vie dans le calcul des pensions. Un exemple de politiques incitatives réside dans les mesures visant à verser des bonus à ceux qui diffèrent la liquidation des pensions, ou dans les retraites progressives, ainsi que dans les mesures qui améliorent les conditions de travail des seniors. Les politiques visant à promouvoir une perception plus positive des travailleurs âgés prévoient des informations ou des campagnes de sensibilisation ciblant le grand public et/ou les employeurs². Comme il le sera démontré dans cet article, le Danemark a mis en œuvre les trois types de mesures.

On abordera tout d'abord la nature très complexe du départ ou du maintien dans l'emploi des seniors en référence aux concepts *push*, *pull*, *jump*, *stuck or stay* qui sont des manières différentes d'expliquer les processus qui entourent les seniors et le marché du travail (I). Après ce bref exercice théorique suivra l'exposé du cadre juridique ou institutionnel du départ ou du maintien dans l'emploi. Les divers éléments de la politique sociale et du marché du travail y sont brièvement décrits et des indications sont données sur leur degré de générosité (II). Un aperçu quantitatif de

¹ « Employment and occupational health of senior citizens in Europe », *EUROGIP : Understanding occupational risks in Europe*. Thematic Report: Eurogip-32/E, 2008, p. 5.

² *Idem*.

l'évolution en matière d'emploi et de départ du marché du travail au Danemark au cours de la dernière décennie sera ensuite proposé (III). Le niveau généralement élevé et l'augmentation significative de l'emploi des seniors y sont attestés. Le développement du chômage et le nombre de personnes quittant le marché du travail sont également indiqués ; informations constitutives d'une toile de fond des politiques de maintien des seniors sur le marché du travail. On présentera ce qui se fait au sein de la culture politique qui prévaut au Danemark : le consensus, le compromis et l'utilisation généralisée de l'avis d'experts de commissions politiques *ad hoc*. Enfin, avant de parvenir à une conclusion, on mettra particulièrement l'accent sur le rôle des entreprises privées, considérées comme essentielles pour tout effort visant à accroître l'emploi des seniors (IV).

I - Divers éléments d'explication du départ anticipé ou d'une participation maintenue au marché du travail

La littérature en sciences sociales concernant le marché du travail et les seniors a mis au point diverses explications sur la question de leur maintien et/ou de leur départ. Selon Per H. Jensen³, les explications suivantes sont les plus couramment utilisées.

Le processus « *push* » qui vise à expulser les seniors hors du marché du travail, fait référence à des facteurs qui ne sont pas contrôlés par le senior individuellement, processus involontaire et non désiré par les employés et associé à une perte de revenus, une perte de statut et d'éventuels problèmes d'adaptation à une nouvelle situation. Un tel processus de marginalisation du marché du travail a frappé de manière disproportionnée les personnes les moins instruites et les segments les plus faibles du marché du travail. La cause la plus ordinaire est la mauvaise santé.

L'explication par le processus « *pull* », présume au contraire que le départ du marché du travail est volontaire et voulu. Ceci suppose des mesures rendant le départ attractif telles que la mise en œuvre de régimes généreux de retraite anticipée. Cette perspective considère le départ en retraite anticipée comme une réaction rationnelle à une structure incitative créée par les mécanismes de départ, et l'année stipulée de retraite anticipée est perçue

³ Per H. Jensen, *Arbejde eller efterløn?* Copenhague : Frydenlund Academic, 2006.

comme une indication par une société de l'âge acceptable ou « normal » de la retraite. Le régime danois *Voluntary Early Retirement Pay* (VERP ou revenu de retraite anticipée volontaire) a été « accusé » d'agir comme une structure incitative à la retraite anticipée.

La métaphore *jump* amène à considérer également la préretraite comme un processus volontaire et voulu, mais, au lieu de l'appréhender par les incitations financières, l'analyse se fonde sur l'idée de réalisation de l'individu, de l'intérêt de commencer une phase nouvelle et différente de la vie telle que passer du temps dans des activités de loisirs, passer plus de temps avec sa famille et ses petits-enfants ou naviguer à travers le monde. Dans ces cas, la générosité des mécanismes de retraite anticipée est de nature secondaire.

Les explications se référant au processus *stay* mettent l'accent sur l'intérêt de garder un emploi intéressant et épanouissant, assurant un bon salaire, l'indépendance et de bonnes conditions de travail. Ici, les conditions de travail sont en général un facteur important dans la prise de décision de départ chez les seniors.

Enfin, la métaphore *stuck* fait référence à des éléments qui enferment les personnes âgées dans le marché du travail. Des facteurs tels que les responsabilités financières en sont un exemple fréquent. Ainsi, les coûts élevés des logements qui ne pourront être honorés vu la réduction du revenu ; mais la décision de rester en emploi pourrait aussi se fonder sur l'absence de vie sociale en dehors du travail.

Certains universitaires pourraient considérer ces différentes perspectives comme étant en concurrence les unes avec les autres, pourtant elles ne s'excluent pas mutuellement ; il a été démontré que certaines d'entre elles pourraient opérer simultanément⁴. Dans une enquête sur l'utilisation du régime *VERP* du Danemark, Per H. Jensen⁵ a constaté que ces facteurs *push, pull, jump, stay and stuck* opèrent dans des interactions réciproques et interactives, ce qui signifie que les individus sont influencés, en même temps par de nombreux facteurs différents au moment de leur choix de rester ou de quitter le marché du travail. Cela dit, il faut reconnaître, au moins dans le cas

⁴ Per H. Jensen, *Arbejde eller efterløn?*, *op. cit.*, pp. 11-16.

⁵ *Idem*, p. 116.

danois, que les différents éléments sont inégalement répartis parmi les différents segments du marché du travail. Per H. Jensen a constaté que la situation *push* était plus répandue chez les ouvriers de 60 à 61 ans qui ont connu des taux de chômage élevés et un travail pénible. La situation *pull* est plus fréquente chez les cols blancs du secteur privé, tandis que le facteur *jump* s'est retrouvé davantage chez les femmes mariées à un retraité. L'élément *stay* a été plus fréquent chez les personnes diplômées de l'enseignement supérieur, par exemple les professionnels, et pour ce qui est du facteur *stuck*, il a été plus répandu parmi les hauts salaires et les indépendants⁶.

II - Cadre juridique et institutionnel du départ ou du maintien sur le marché du travail au Danemark

L'explication du départ ou du maintien sur le marché du travail est une démarche très délicate, mais, dans une certaine mesure, elle dépend du cadre juridique et institutionnel. Dans cette section, seront brièvement décrits les principaux dispositifs complétés par des données quantitatives du Comité nordique de la statistique sociale NOSOSKO⁷.

A - Le revenu de retraite anticipée volontaire

Le *Voluntary Early Retirement Pay* est un régime fondé sur les droits ouverts à tous les membres d'une caisse d'assurance-chômage, introduit en 1979. Un certain nombre de changements ont été apportés depuis, mais au fond, cela permet aux travailleurs de 60 ans et plus de partir à la retraite avec un revenu équivalent aux prestations d'assurance-chômage, à condition d'avoir cotisé pendant 30 ans (auparavant 25 ans). Ils peuvent bénéficier de ces prestations jusqu'à l'âge officiel de la retraite, qui était de 67 ans, mais qui a été récemment réduit à 65 ans, et sera rétabli à 67 ans à partir de 2019. La valeur nette de la prestation est égale à 60% du salaire net moyen des travailleurs. Depuis 1999, il a été moins favorable aux personnes âgées de 60 et 61 ans, car elles ne reçoivent que 90% de l'équivalent des prestations d'assurance-chômage.

⁶ *Idem.*

⁷ Nordisk Socialstatistisk Komité (NOSOSKO), *Social Tryghed I de Nordiske Lande 2006/07.*

B - La pension de retraite anticipée

Il s'agit d'un régime de pension d'invalidité. Il suppose une évaluation médicale qui démontre une capacité de travail très faible voire nulle. Les récents changements ont été motivés par un désir de réduire le nombre de bénéficiaires. Il est financé par la fiscalité générale. L'indemnisation a diminué de façon significative au cours de la dernière décennie et, en 2005, était tombée à 65% du salaire net moyen des travailleurs.

C - Les allocations chômage

Il s'agit d'un régime fondé sur des droits. L'adhésion est volontaire et subordonnée soit à l'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur, soit à un emploi régulier pendant un an. Les adhérents à une caisse d'assurance-chômage peuvent être indemnisés jusqu'à quatre ans, comprenant des périodes d'activation obligatoire (*mandatory activation*), à condition d'être au chômage de manière involontaire et activement à la recherche d'un emploi. Aucun délai de carence n'est applicable. La compensation est officiellement de 90% du salaire ou du traitement préalable, mais en raison du plafond applicable, la moyenne des taux de compensation est de 60% du salaire net moyen des travailleurs. Les membres paient des cotisations, mais la majeure partie du financement provient de subventions gouvernementales.

D - Les indemnités de maladie

Les employés de la fonction publique et de nombreux cols blancs reçoivent leur salaire à taux plein pendant les arrêts maladie. Il est possible de percevoir des indemnités au maximum pendant un an. Aucun délai de carence ne s'applique. L'indemnisation varie de 60 à 100%. Il s'agit d'un régime fondé sur des droits à condition de produire un certificat médical justifiant de l'état d'incapacité à travailler.

E - Aide sociale

Les chômeurs non assurés peuvent recevoir l'aide sociale s'ils satisfont à la condition de ressources, font état d'une situation de besoins et s'avèrent sans travail (*the means, the needs and the work test*). Pour une personne seule sans enfants de moins de 18 ans, le taux de compensation est de 40%

du salaire net moyen des travailleurs.

F - La pension de vieillesse

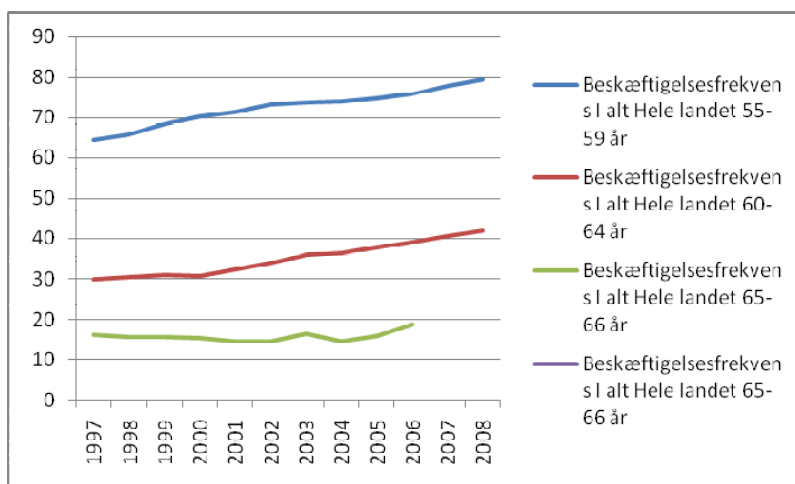
Il s'agit d'un régime fondé sur des droits financés par la fiscalité générale. Toutes les personnes résidant légalement au Danemark, sont admissibles à la pension de vieillesse à l'âge de 65 ans à condition qu'elles aient vécu dans le pays au moins trois ans. Afin de recevoir la totalité du montant, il faut avoir résidé au Danemark depuis 40 ans, sinon la pension sera proratisée et représentera une fraction de 40. Ainsi, si l'on a passé 20 ans au Danemark, on est en droit d'obtenir la moitié de la totalité du montant. La rémunération est de 40% pour un couple et 58% pour un retraité célibataire.

G - Les plans de retraite complémentaire

Dans le cadre des accords passés entre employeurs et employés, de nombreux travailleurs ont cotisé à des caisses pour se construire une retraite. L'adhésion est volontaire et les employeurs comme les employés y contribuent (généralement entre 12 et 18% de la masse salariale, les cotisations des employeurs représentant le double de celles des employés). Ce sont des régimes à capitalisation intégrale dont la cotisation est déterminée. Toutefois, ils sont basés sur une fiscalité avantageuse : les contributions ne sont pas imposables lorsqu'elles sont versées sur le fonds et relativement peu taxées quand elles sont reversées sous forme de pensions de retraite. Il s'agit d'un phénomène relativement nouveau au Danemark, qui a commencé dans le secteur public dans les années 1960 et s'est ensuite étendu aux cols blancs du secteur privé et, également, depuis les années 1990, aux cols bleus qui ont négocié des régimes de retraite complémentaire.

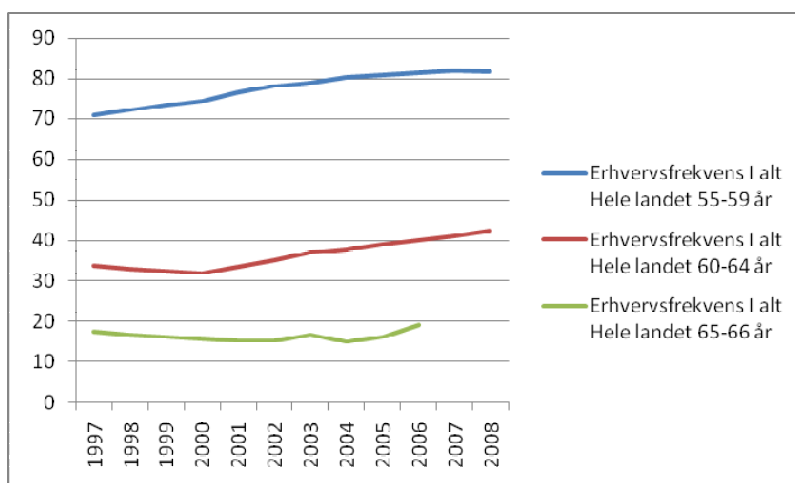
Vue d'ensemble quantitative des seniors présents sur le marché du travail danois

Graphique 1. Taux d'emploi (par tranche d'âge) : 55-59 ans, 60-64 ans et 65-66 ans de 1997 à 2008.



Source : *Statistics Denmark* (2009).

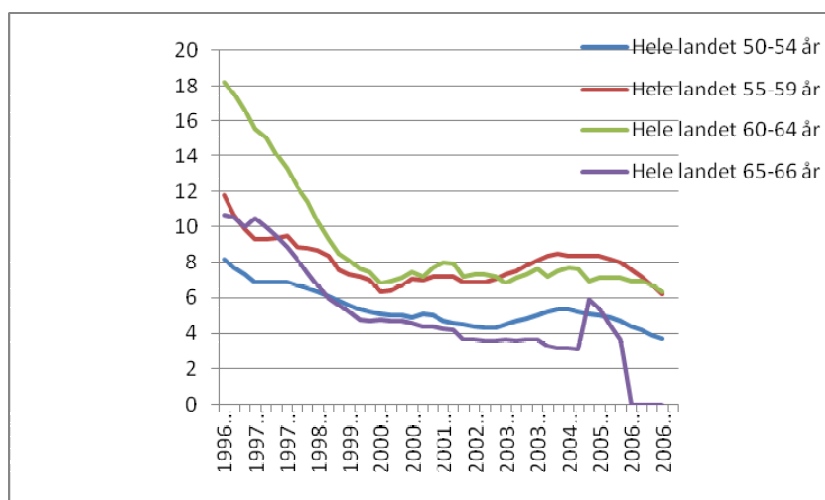
Graphique 2. Taux d'activité (par tranche d'âge) : 55-59 ans, 60-64 ans et 65-66 ans de 1997 à 2008.



Source : *Statistics Denmark* (2009).

Le Danemark a connu une remarquable croissance de l'emploi des plus âgés au cours de la dernière décennie. Dans le milieu des années 1990, 65% des 55 à 59 ans et 30% des 60 à 64 ans ont été embauchés ; en 2008 les travailleurs approchant de la fin de la cinquantaine ont vu augmenter leur nombre à l'embauche à 80% et ceux du début de la soixantaine ont vu leur emploi croître à 42%, comme indiqué dans le **graphique 1**. La même tendance peut être observée dans le taux d'activité de ces groupes d'âge comme le montre le **graphique 2**. Pourtant, le taux de chômage pour les plus âgés est nettement plus élevé que pour les groupes d'âge plus jeunes. Le **graphique 3** montre quant à lui que les 60 à 64 ans se situaient à un taux de chômage de 18% en 1996, mais il dégringole en 1999 à près de 7%.

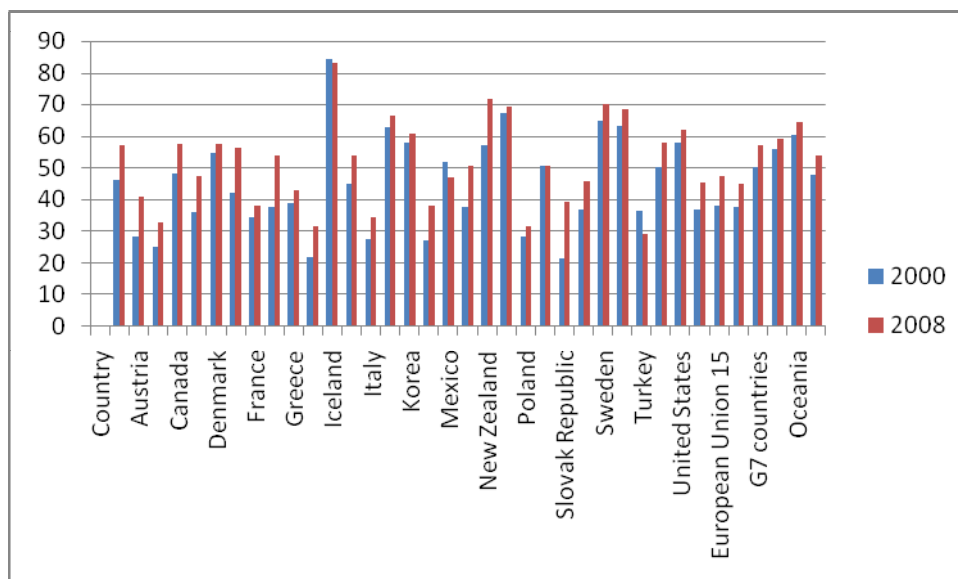
Graphique 3. Taux de chômage (par tranche d'âge) :
55-59 ans, 60-64 ans et 65-66 ans de 1997 à 2006.



Source : *Statistics Denmark* (2009).

Pour l'ensemble des groupes, le taux d'emploi est d'environ 60%, ce qui est relativement élevé si l'on effectue une comparaison internationale, mais la Norvège, la Suède et la République Tchèque ont des taux d'emploi proches de 70%. Les fluctuations en Europe sont considérables, comme on peut le constater dans le **graphique 3** : moins de 30% des seniors sont employés à Malte, alors que, comme mentionné, en Suède, 70% des personnes âgées travaillent, comme le montre le **graphique 4**.

Graphique 4. Taux d'emploi des 55-64 ans



Source : OCDE (2009).

Pour les travailleurs âgés d'au moins 50 ans, les différences entre les sexes ne sont pas très importantes au Danemark. Le **tableau 1** montre que 83% des hommes et 76% des femmes âgées de 55 à 59 ans ont été employées en 2008, mais parmi les 60 à 64 ans seulement 33% des femmes travaillent, comparativement à 51% des hommes.

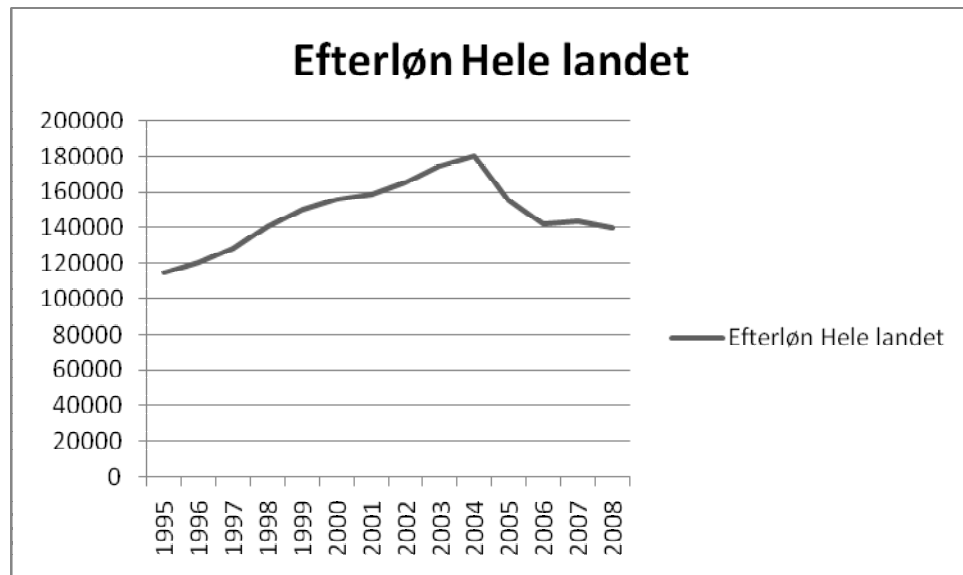
Tableau 1 :
Taux d'emploi des hommes et des femmes en 2008

	55-59	60-64
Hommes	82.5	51.2
Femmes	76.2	32.6

Source: *Statistics Denmark* (2009).

La plus récente augmentation de l'emploi des seniors est en partie expliquée par une forte diminution du nombre de travailleurs âgés touchant le VERP présenté dans le **graphique 5**. En 2004, plus de 180 000 personnes étaient assujetties à ce régime, mais déjà en 2006 les chiffres sont tombés à 142 000. Cela reflète les changements de politique de départ en retraite anticipée moins favorable pour les 60 et 61 ans, que nous exposerons plus avant.

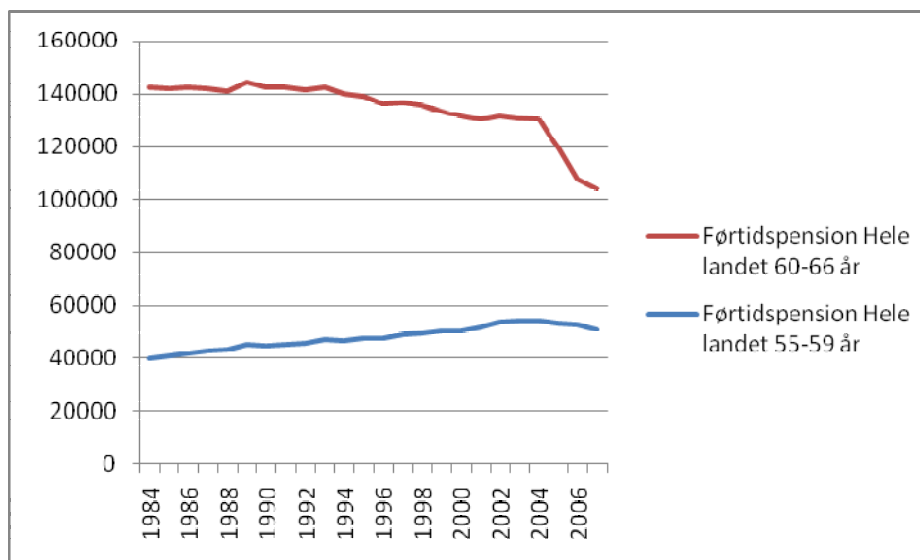
Graphique 5.
Personnes bénéficiant du *Voluntary Early Retirement Pay*
De 1995 à 2008.



Source : *Statistics Denmark* (2009).

Par ailleurs, le nombre des 60 ans et plus qui ont bénéficié de la retraite anticipée ordinaire a été réduit de 102 000 personnes en 1984 à 53 000 en 2007, tandis que le même nombre de personnes de 55 à 59 ans n'a augmenté que de 40 000 en 1984 à 51 000 en 2007. Il a été de plus en plus difficile pour les seniors de partir en retraite anticipée comme illustré dans le **graphique 6**.

Graphique 6.
Personnes bénéficiant de la préretraite
De 1984 à 2007.



Source : *Statistics Denmark* (2009).

III - Les politiques en faveur de l'augmentation de l'emploi des seniors

Généralement, le Gouvernement danois a été impliqué dans l'augmentation de la population active, aujourd'hui et pour l'avenir, comme un moyen de faire face à la pression de la baisse démographique sur le volume de la main-d'œuvre. Conformément à une tradition danoise (et scandinave) de la culture politique, les gouvernements successifs ont nommé plusieurs commissions d'experts pour enquêter et donner des conseils sur la manière d'accroître la future participation au marché du travail. Bien entendu, le Gouvernement n'est pas obligé de suivre les propositions des conseils, mais très souvent, il a utilisé le travail de ces commissions comme toile de fond pour soumettre des projets de loi au Parlement. Ils sont ainsi décrits : « Le rôle central joué par les commissions *ad hoc* est une caractéristique spécifique du processus de la politique nordique. Les commissions sont généralement composées de représentants de tous les

partis politiques ainsi que de groupes d'intérêts, de fonctionnaires des ministères et d'experts universitaires ; ils ont fonctionné à la fois comme institutions du savoir, comme outils de la planification des politiques (les commissions ont, par exemple, souvent proposé de nouvelles législations) et comme un espace de construction de consensus »⁸.

Récemment, au Danemark, a été créée l'*Administrative Structure Commission* (Commission sur la structure administrative) ; en place de 2002 à 2004, elle était chargée de faire l'analyse de la division du travail entre le niveau local, régional et le niveau du gouvernement central⁹. Inspiré par la Commission, le Gouvernement a proposé plus tard une réduction du nombre de municipalités danoises de 271 à 98 et une réduction du nombre de régions à 5, ce qui est le cas actuellement. La *Welfare Reform Commission* (Commission de réforme de l'aide publique) en place de 2004 à 2006, a analysé les différents moyens de faire évoluer les prestations sociales, afin que davantage de personnes entrent et restent sur le marché du travail et que les dépenses s'harmonisent avec les niveaux d'imposition existants. Parmi les nombreuses propositions, l'abandon du régime *VERP* a été avancé¹⁰. Inspiré par la Commission, le Gouvernement, a fait adopter plus tard au Parlement une nouvelle législation reculant l'âge de la retraite et de la retraite anticipée. En 2019, l'âge de la retraite sera de 67 ans, contre 65 aujourd'hui, et la *VERP* commencera à 62 ans et non plus à 60 ans¹¹. En 2007, le Gouvernement a fait siéger la dite *Labour Market Commission* (Commission du marché du travail) pour amener des suggestions concernant l'extension de l'offre de travail au Danemark à l'avenir¹². La Commission devait publier son rapport en août 2009, mais il a déjà été proposé un certain nombre de réductions dans les prestations d'assurance chômage pour

⁸ A.-B. Ravn et B. Rosenbeck « Gender and Family Policies in Denmark in the 20th Century », Feminist Research Center in Aalborg. *Paper # 67*. Aalborg : Aalborg University, 2008, p. 3.

⁹ Ministry of Interior and Health, 2004. *Aftale om Strukturreform*, Copenhague.

¹⁰ Velfærdskommissionen [Welfare Reform Commission] (2006). *Fremtidens velfærd - vores valg*. Copenhague : Velfærdskommissionen.

¹¹ Ministry of Finance, 2006, « Historisk aftale om velfærdsreformer », Copenhague.

¹² Ministry of Finance, 2007, « Kommissorium for Arbejdsmarkedskommissionen », Copenhague.

augmenter les incitations au travail¹³. Par conséquent, pratiquement tous les conseils donnés au Gouvernement au cours des années 2000 ont proposé à l'unanimité d'augmenter le nombre de personnes présentes sur le marché du travail et tous ont présenté les seniors comme une source potentielle de main-d'œuvre.

En ce qui concerne l'emploi des seniors en particulier, le Gouvernement danois a pris un certain nombre d'initiatives, au moins depuis 1997¹⁴. Certaines initiatives ont été conçues comme des sanctions (bâton), d'autres comme des récompenses (carotte). Sur le premier modèle, est appliquée une réduction de la valeur de la *VERP* si l'entrée dans le régime se fait avant l'âge de 62 ans. Au lieu de recevoir l'équivalent des allocations chômage comme c'était le cas, les 60 et 61 ans ne reçoivent que 90% de la prestation. De même, les critères d'éligibilité pour entrer dans le système ont été renforcés. Auparavant, il était nécessaire d'avoir contribué au financement du régime pendant 25 ans. La durée a maintenant été portée à 30 ans¹⁵. Ainsi, de nombreux seniors ont été encouragés à différer leur départ en retraite anticipée, et certains ont définitivement perdu l'occasion de le faire. Antérieurement, les travailleurs âgés étaient exemptés de mesures d'activation. Aujourd'hui, ils reçoivent une offre d'activation après neuf mois de chômage. Comme l'activation fonctionne largement en raison de l'effet de crainte¹⁶ qu'elle génère, phénomène que les économistes ont nommé effet d'incitation, ce changement doit aussi être classé dans la

¹³ Arbejdsmarkedskommissionen 2008, *Arbejde, vækst og velfærd*, Copenhagen, Labor Market Commission. Cf. également 2009, *Resume af oplæg til trepartsmøde*, Copenhagen : Labor Market Commission.

¹⁴ A. Wolthers, 1999, « Det seniorpolitiske initiativ », *AKF-Nyt*, n° 1. Cf. également Ministry of Employment, Ministry of Finance, Ministry of Economy and Business, Ministry of Social Affairs, 2003, *Rapport fra udvalget vedr. Længere tid på arbejdsmarkedet*, Copenhagen.

¹⁵ Per H. Jensen, *Employment and labor market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National Overview Report: Denmark*. Dublin, 2007, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, p. 3.

¹⁶ Des enquêtes ont montré que le principal effet de l'activation est une augmentation considérable de la recherche et d'un accès à l'emploi à l'approche de la date d'activation (L. P. Geerdsen, *Marginalisation Processes in the Danish Labour Market*, Copenhagen, 2003, National Institute of Social Research, Report # 03, p. 24). Les gens font tout ce qu'ils peuvent pour trouver un emploi, même en dessous de leurs attentes salariales, en dehors de leur commerce, ou loin de chez eux afin d'éviter l'activation.

catégorie *bâton*.

Auparavant, les 60 à 64 ans ne pouvaient bénéficier des allocations chômage que pour une période de deux ans et demi, mais cet élément discriminatoire a été abandonné, et les seniors au chômage peuvent maintenant bénéficier des prestations pendant quatre ans, y compris les périodes d'activation, tout comme tous les autres chômeurs. Ce changement pourrait avoir un effet positif sur le maintien des seniors sur le marché du travail, car ils ne sont plus obligés de partir en retraite anticipée. Per H. Jensen l'expliquait ainsi : « les conditions particulières des personnes âgées de 60-64 ans ont fonctionné comme un facteur *push* (d'expulsion) vers la retraite anticipée pour ceux qui sont devenus chômeurs à l'âge de 61 ans. Dans de tels cas, l'ancien salarié n'a pas d'autre choix que de prendre sa retraite à l'âge de 63 ans et demi »¹⁷.

Encouragé par l'*Open Method of Coordination* (méthode ouverte de coordination) de l'Union européenne en matière d'emploi, le Gouvernement danois a pris de nouvelles initiatives visant à accroître l'emploi parmi les seniors, qui constitue l'un des objectifs de la dite stratégie de Lisbonne. Ainsi, alors même que le Danemark remplissait déjà les critères fixés par le Conseil européen avec un taux d'emploi de 50% pour les seniors avant l'année 2000, le Gouvernement danois dans son rapport national indique que :

« Les possibilités d'emploi pour les personnes âgées ont été améliorées par l'introduction d'un régime provisoire de subventions salariales à l'emploi dans les entreprises privées pour les personnes qui ont plus de 55 ans et qui ont été au chômage pendant 12 mois consécutifs. Par ailleurs, à compter du 1^{er} janvier 2008, un régime a été introduit dans lequel les 55 ans et plus qui perdent le droit aux allocations chômage peuvent obtenir un emploi local réservé aux seniors (*municipal senior job*) dans les conditions d'emploi et de salaire ordinaires jusqu'à l'âge de la retraite anticipée. Dans certaines conventions collectives, les jours et les primes des aînés ont été l'objet d'accords. De plus, une *Senior Think Tank* (cellule de réflexion sur les aînés) a été désignée. Elle est chargée de promouvoir le débat politique sur l'augmentation de la participation des seniors et des personnes âgées

¹⁷ P. H. Jensen, *Employment and labor market policies for an ageing workforce and initiatives at the workplace. National Overview Report: Denmark*, Dublin, 2007, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, p. 2.

dans l'emploi »¹⁸.

Une campagne de sensibilisation a également été lancée en 2006-2007 intitulée « Un couple d'années fera la différence » et un dispositif de conseil a été créé, donnant des avis aux entreprises intéressées par le développement de la gestion de l'âge. Les partenaires sociaux ont soutenu ce projet à travers le développement des dits *social chapters* (chapitres sociaux) dans les conventions collectives depuis 1995 et désormais près de 90% des salariés sont concernés : « Ces chapitres recommandent l'emploi des personnes défavorisées à des conditions particulières (temps de travail, salaires, etc.), y compris les travailleurs âgés »¹⁹. Enfin, ceux qui choisissent de ne pas partir en retraite anticipée recevront une prime après impôt de 6 500 euros lorsqu'ils atteindront l'âge de la retraite²⁰.

La Commission européenne, dans son évaluation des rapports remis par les États, a reconnu les résultats obtenus au Danemark. « Le Danemark a réalisé de très gros progrès dans la mise en œuvre de son programme national de réforme au cours de la période 2005-2007 »²¹. Pourtant, elle a également estimé qu'une amélioration était encore possible en soulignant que « des mesures favorisant l'augmentation de l'offre d'emploi et des heures de travail sur le moyen terme, intégrant la poursuite des initiatives en faveur du travail et des mesures supplémentaires pour intégrer les travailleurs âgés sur le marché du travail » pourraient être prises²².

¹⁸ The Danish Government, *The Danish Reform Strategy. Contribution to EU's Growth and Employment Strategy (The Lisbon Strategy)*, Copenhagen, 2007, ministry of Finance.

¹⁹ Per K. Madsen, « Denmark: policies to retain older workers in the labour market », *European Employment Observatory. Review Spring 2006*, Bruxelles, 2006, Commission européenne, p. 38.

²⁰ Per H. Jensen 2007, *op. cit.*, pp. 3-4.

²¹ *Lisbon Strategy for Growth and Jobs: 2007 Strategic Report Country – Assessment of the National Reform Programmes*, Bruxelles, 2007, Commission européenne.

²² *Idem.* Pour en savoir plus sur l'Union européenne et sur l'emploi des seniors, cf. F. von Nordheim, « Responding well to the challenge of an ageing society and shrinking workforce. European Union policies in support of Member State efforts to retain, reinforce and re-integrate older workers in employment », *Social Policy and Society*, 3(2), 2004, pp. 145-153.

Le Gouvernement a également tenté de renforcer la société civile pour soutenir l'emploi des seniors. Depuis 1999, le ministère de l'Emploi (auparavant : ministère du Travail) a soutenu financièrement l'*Association of Unemployed Seniors* (association des seniors au chômage) au Danemark ; organisme bénévole à but non lucratif travaillant selon le principe d'aide à « l'auto assistance ». En 2004, il comptait 1 500 membres dont 700 ont réussi à retrouver un emploi – ce qui est considéré comme un taux de réussite élevé²³. Toutefois, Per K. Madsen a spécifié que les membres sont généralement les chômeurs ayant le plus de ressources ; les deux tiers ayant suivi des cycles d'enseignement longs et dont plus de la moitié ont déjà été employés à des postes à responsabilité²⁴.

IV - Que se passe t-il réellement dans les entreprises ?

Il est largement reconnu que, si l'emploi des seniors augmente considérablement, cela demandera un effort de la part des employeurs. Ceci est dû au fait que le marché du travail danois est principalement régi par des accords entre les partenaires sociaux et non par la législation. Comme nous l'avons montré dans la section ci-dessus, l'État peut créer des mesures incitatives et dissuasives pour pousser les seniors à rester plus longtemps sur le marché du travail, mais au final, c'est l'employeur qui décide d'engager ou de licencier. Les seniors sont licenciés de manière démesurée en temps de crise et ils ne sont pas les premiers à être embauchés quand le cycle économique repart. La discrimination de fait des seniors sur le marché du travail est fondée sur des croyances stéréotypées les concernant. Ils sont considérés comme moins productifs et moins flexibles²⁵. Ceci étant couplé avec une très grande souplesse du marché du travail²⁶, il est impératif de

²³ K. N. Breidahl et J. Jensen, *The association of Unemployed Seniors in Denmark*, Project Livorno, 2006, Livorno : Senior at work.

²⁴ Per K. Madsen, « Denmark: policies to retain older workers in the labour market », *op. cit.*, p. 39.

²⁵ H. Kirk et J. Wégens, « Fra beskyttelse til diskrimination – Ældrepolitikens seniorpolitiske omkostninger », *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 2002, (4)3, pp. 9-23.

²⁶ Le Danemark est célèbre pour son soi-disant système de « flexisécurité », qui allie une très grande souplesse du marché du travail avec un régime de prestations sociales généreux facilité par des politiques actives du marché du travail. Cf. Per K. Madsen, « How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state », in J. Campbell, J. Hall et O. K. Pedersen (eds.)

motiver les employeurs dans la création et la poursuite de ladite politique d'emploi des seniors.

Il a été estimé que seulement environ un quart des entreprises danoises ont une politique en faveur des seniors et que moins de la moitié d'entre elles ont pris des initiatives pour garder les seniors de plus de 50 ans lorsqu'ils atteignent les 60 ans²⁷. Pourtant, cela pourrait changer au fil du temps, puisque les initiatives en matière d'emploi des seniors ne sont pas uniformément réparties entre les différentes entreprises. Elles sont plus susceptibles d'être réalisées dans les grandes entreprises, financièrement solides, ayant un niveau de connaissances important et une forte proportion de cols blancs ; et on peut d'ailleurs s'attendre à ce qu'elles soient plus fréquentes à l'avenir. En d'autres termes, les entreprises modernes sont plus ouvertes aux politiques en faveur des seniors que les sociétés traditionnelles.

Dans les entreprises danoises de plus de 10 salariés, les méthodes les plus communes de recrutement et d'accroche des seniors sont les suivantes : formation et développement des compétences que les travailleurs âgés vont transférer à des emplois moins exigeants, incluant une réduction de la responsabilité et des engagements, réduction et/ou flexibilité des horaires de travail.

Conclusion

Dans un rapport de 2005, l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) souligne que, à certains égards, le Danemark a été en meilleure position que de nombreux pays de l'OCDE, quand il s'est agi de relever les défis du vieillissement de la population²⁸. Le Danemark possède l'un des taux les plus élevés d'emploi des seniors dans la zone de l'OCDE, comme nous l'avons montré dans cet article. En outre,

National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience. Montreal, 2006, McGill University Press, pp. 323-355). Un marché du travail flexible signifie qu'il est facile de licencier les employés : il n'y a pas ou peu de protection de l'emploi et pas de sanctions telles que les indemnités de licenciements.

²⁷ K. Friis, Per H. Jensen et J. Wégens, *Seniorpraksis på danske arbejdspladser – baggrund, indhold og effekt*, Copenhague, 2008, Frydenlund Academic, sp. p. 16, 23 et 115.

²⁸ Per K. Madsen, « Denmark: policies to retain older workers in the labour market », *op. cit.*, p. 37.

seule une minorité de Danois (43%), souhaite quitter le monde du travail rapidement. Ce n'est pas spécifique au Danemark, il semble qu'il s'agisse d'un modèle nordique. Sur la base des résultats du « *Survey on Health, Ageing and Retirement in Europe* » (SHARE) (enquête sur la santé, le vieillissement et la retraite en Europe), Eurogip a conclu que : « l'Europe est apparemment coupée en deux. Au Nord, seulement 43% des sondés souhaitent quitter le monde du travail rapidement en Suède, au Danemark et en Allemagne et 31% aux Pays-Bas. Au Sud, de loin, la majorité des gens veulent prendre leur retraite dès que possible, avec des proportions de 57% en France et en Grèce, 60% en Italie et 67% en Espagne »²⁹. Cela reflète le vieux dicton selon lequel dans le Nord, les personnes vivent pour travailler, dans le Sud elles travaillent pour vivre ! Max Weber a essayé d'expliquer le modèle nordique en se référant à l'éthique de travail protestante, mais comme il a été démontré dans cet article, les motifs et les explications des départs à la retraite, anticipée ou non, sont de nature très complexe. L'un des éléments à évaluer concerne le cycle de la production : dans les beaux jours, lorsque le taux de chômage est faible, les employeurs sont plus motivés à recruter et à garder les seniors. Une partie de la hausse d'emploi des seniors au cours de la dernière décennie au Danemark doit être attribuée à la situation favorable du marché du travail avec un niveau historiquement bas du taux de chômage. Même dans la crise économique actuelle, le taux de chômage reste, même s'il est à la hausse, relativement faible (avril 2009 : 3,3%). Étant donné que le chômage ne va pas exploser ni atteindre le niveau de 12% qui prévalait en 1993, les seniors auront plutôt de bonnes chances de rester dans l'emploi à l'avenir³⁰. Les seniors expérimenteront également les effets à la fois négatifs et positifs des politiques incitatives, mais étant données les conditions de travail, il n'est pas réaliste de s'attendre à un taux d'emploi des 60-70 ans égal à celui des jeunes dans l'avenir immédiat. Comme Per H. Jensen l'a montré de manière convaincante, même si, par exemple, le régime *VERP* était aboli demain, cela ne signifierait pas que les

²⁹ « Employment and occupational health of senior citizens in Europe », *EUROGIP, op. cit.*, p. 4.

³⁰ P. Abrahamson, « Welfare reform: renewal or deviation? » in John Campbell, John Hall et Ove K. Pedersen (éd.), *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*, Montreal, 2006, McGill University Press, pp. 356-374. Cf. également « Crisis Governance in Denmark: Is Flexicurity Delivering? », article préparé pour la présentation du Colloque international sur la crise économique et l'intégration sociale, Hôtel Shilla, Séoul, 27-28 mai 2009, organisé par l'Institut coréen de la Santé et des Affaires sociales.

59% de ceux qui en sont actuellement bénéficiaires resteraient dans l'emploi. Nombre d'entre eux se retrouveraient à devoir compter sur d'autres prestations, telles que les allocations chômage, les indemnités pour maladie, l'assistance sociale, ...³¹.

Si, dans la comparaison internationale, le taux relativement élevé de l'emploi des seniors au Danemark doit encore augmenter, cela demandera un effort sérieux de la part des employeurs. Le Danemark a décidé d'essayer et de changer le comportement des employeurs et des collègues à travers des *soft law initiatives* (des lois douces) comme les campagnes de sensibilisation, au lieu de *hard law initiatives* (lois dures) sous forme de législation. Dans les pays où les employeurs sont obligés de garder les seniors, ils sont beaucoup plus concentrés sur la création de postes de travail qui correspondent à leurs qualifications et à leur expérience et doivent investir relativement tôt dans l'apprentissage tout au long de la vie. En combinaison avec la réduction du temps de travail au cours de l'année, cela pourrait accomplir ce que beaucoup considèrent comme nécessaire pour compenser les conséquences négatives de l'enjeu démographique.

³¹ Per H. Jensen, 2006, *op. cit.*