

LA LETTRE

N°18

Sous la direction de
Philippe BRONGNIART

■ **Travaux européens sur l'emploi et l'activité** p.2

■ **Jonathan PORTES** p.3
Rendre le travail « payant »
pour chaque catégorie sociale

■ **Xavier VAN DEN BRANDE** p.4
Pour une politique plus
active à l'égard des seniors :
revue des meilleures
pratiques européennes

■ **Guéric JACQUET** p.6
Le cumul emploi-retraite :
faire le choix de la liberté
du travail

■ **Anna STELLINGER** p.7
Et les femmes ?

■ **Marie ANDRÉ** p.9
Le salaire minimum, un outil
pour l'activation

■ **Philippe BRONGNIART** p.10
Comment faire évoluer
l'opinion ?

■ **Markku WALLIN** p.11
Concernant la « Campagne
nationale pour les travailleurs
âgés » (1998-2002)

■ **ACTUALITÉS** p.12

■ **NOUS CONTACTER** p.12

■ Éditorial

Emploi : vers une révolution culturelle

En ce début d'année 2006, la politique française de l'emploi semble s'extraire des cercles vicieux et des interdits qui l'ont paralysée depuis si longtemps. Même si les chiffres s'améliorent, il est trop tôt pour mesurer l'ampleur de ce mouvement. Mais l'impression est que le marché s'anime et que les contrats aidés ne sont pas les seuls responsables de cette embellie. Surtout, des questions jusqu'ici jugées trop sensibles ont été abordées. On voit ainsi s'esquisser les prémises d'une politique globale de l'emploi.

L'accueil fait à ces nouveautés est difficile à évaluer. Les employeurs paraissent circonspects, l'opinion publique toujours pessimiste. Quant aux organisations syndicales, elles demeurent hostiles, sans pour autant faire de ces réformes un *casus belli* majeur. Dans cette ambiance incertaine, la tentation est toujours forte d'attendre les effets supposés bénéfiques du recul imminent de la population active. Plus sérieux encore est le risque de retourner à des politiques de « sécurisation » qui ont échoué, alors que la solution se trouve bien dans l'ouverture du champ des opportunités.

Beaucoup de nos voisins européens agissent plus vite et plus fort. Si nous n'accélérons pas le rythme des réformes, l'écart va se creuser avec ceux qui ont lancé, avec le soutien de leur opinion publique, des politiques d'« activation » visant toutes les catégories de la population. L'objet de ces politiques est de convaincre par tous les moyens les individus d'augmenter le nombre d'heures consacrées à une activité rémunérée. Elles sont centrées sur les personnes. La Fondation pour l'innovation politique a passé en revue des travaux actuellement réalisés par des institutions similaires en Europe. Elle a fait le point sur les meilleures pratiques européennes, notamment dans le domaine des seniors, et sur les politiques relatives au travail des femmes. Enfin, les pays les plus avancés ont appuyé l'activation sur de vastes programmes de communication visant à changer l'esprit public.

Tous ces exemples devraient encourager la France à mener des politiques beaucoup plus audacieuses et toniques en matière d'emploi. Ceci passe par une révision profonde de nos modes de pensée et de nos pratiques sociales.

Philippe BRONGNIART

Membre du directoire de la Fondation pour l'innovation politique

Travaux européens sur l'emploi et l'activité

Les réflexions nouvelles sur l'emploi en Europe émanent pour une grande part de fondations indépendantes et de centres universitaires qui disposent d'importants moyens pour étudier des données empiriques et conduire des simulations. C'est particulièrement vrai des pays de l'Europe du Nord-Ouest, où les *think tanks* ont contribué à légitimer les réformes visant à multiplier les opportunités.

Activer les moins actifs

■ Le Social Forsknings Instituttet (SFI, Danemark) élabore actuellement un macromodèle afin de déterminer le type et le niveau d'activation optimal de l'individu pour la société, en termes de taux d'emploi et de croissance. Les premiers résultats font apparaître que le faible niveau d'activation en Europe est un facteur de moindre croissance.

■ L'Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, UE) a recensé et comparé les mesures d'activation prises dans les pays européens (Belgique, Danemark, Pays-Bas, Finlande, etc.) et fait état des résultats de ces politiques nationales. Les pays qui ont le plus stimulé le retour des inactifs vers le marché de l'emploi à temps partiel sont ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats.

Réconcilier vie professionnelle et vie privée

■ L'Institut für Höhere Studien (IHS, Autriche) a défini comme l'un des thèmes centraux des années à venir le *Work-Life Balance* (WLB) : temps de travail, activité salariée des femmes, incidence de la baisse de la natalité sur l'emploi et transfert des compétences entre générations.

■ La Bertelsmann Foundation (Allemagne) a créé un programme autour de l'équilibre *Work-Life*. Un vaste réseau de chercheurs, d'entreprises, de journalistes et de spécialistes est invité à formuler des propositions concrètes autour de l'équilibre entre le travail et la vie privée. Le but est de parvenir à élaborer une nouvelle philosophie du « travail choisi » et d'imaginer une diversification des situations de travail.

■ L'Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS, Pays-Bas) a récemment organisé une conférence sur le thème de l'activité des femmes et du travail à temps partiel (*Shifting Responsibilities*) dans le but de proposer des mesures pour réconcilier les entreprises avec la famille.

■ Le Mediterranean CIREM (Espagne) a récemment lancé un programme autour de la place de la femme dans la société de l'économie de la connaissance.

■ Le Social Forsknings Instituttet étudie le taux de flexibilité optimal (temps et conditions de travail, travail indépendant ou autonome) pour un équilibre vie professionnelle/vie privée bénéfique à la fois à l'entreprise et à l'individu. Plutôt qu'à une réduction, il appelle à une variation annuelle du temps de travail et à la possibilité de régler volontairement celui-ci en fonction des moments de la vie professionnelle. Le temps de travail doit laisser une place non seulement à la vie privée, mais également à la formation professionnelle.

Mobilité professionnelle, sociale, géographique

■ Le Research Institute of the Finnish Economy (ETLA, Finlande) établit un lien entre la mobilité géographique et la rémunération des salariés : accroître la mobilité géographique devient un enjeu aussi bien pour la société que pour l'individu.

■ Le Social Forsknings Instituttet étudie à la fois la mobilité géographique, son impact sur la carrière, la famille, le logement, le salaire et la mobilité sociale, notamment par la transmission de la pauvreté entre générations. Plus la mobilité géographique est forte, plus les indicateurs sociaux sont positifs, même pour les travailleurs les plus faiblement qualifiés.

L'emploi des seniors

■ La Bertelsmann Foundation propose une vision positive des changements démographiques : le vieillissement est à la fois un défi et une opportunité qui exige une réelle innovation économique, sociétale et politique. Elle a lancé plusieurs campagnes destinées au gouvernement central, aux *Länder* et aux régions, favorisant une prise de conscience des effets du changement démographique.

■ Le Center for Politiske Studier (CEPOS, Danemark) préconise une refonte complète des retraites au service d'une augmentation globale du taux d'emploi au Danemark. La refonte dégagera immédiatement plus de 1,2 milliard d'euros, somme que le CEPOS souhaite voir investie dans le salaire minimum afin d'inciter les chômeurs à reprendre un travail.

■ La Social Market Foundation (SMF, Royaume-Uni) procède par comparaisons internationales et tente de dégager un modèle d'évolution pour l'avenir de la protection sociale liée au travail : part assurée par le salarié et par l'employeur, diversification du statut salarial, financement collectif des retraites des catégories vulnérables, contributions obligatoires des entreprises, voire des salariés, aux efforts de formation.

Formation/éducation pour un meilleur taux d'emploi

■ Le Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin, Allemagne) étudie les politiques de l'emploi et de formation, à l'aide d'une base de données permettant d'évaluer les efforts réalisés en matière d'éducation et de formation, et les impacts sur l'employabilité des salariés. La bonne qualité de la formation professionnelle initiale et la quantité de formation réalisée directement par les entreprises sont des facteurs clés d'employabilité globale pour les salariés.

■ L'Institute for Future Studies (Suède) juge cruciales l'éducation primaire et secondaire puis la formation en alternance pour maintenir un taux d'activité élevé et pour éviter que plusieurs groupes d'individus ne se trouvent marginalisés (jeunes peu qualifiés, immigrés récents, seniors, femmes peu qualifiées).

■ Le Research Institute of the Finnish Economy a étudié l'incidence de la formation sur la baisse du taux de chômage constatée dans le pays au cours des années 1990. La qualité de la formation initiale, la pertinence de la formation professionnelle, la bonne qualité des relations entre monde de la formation et entreprises au sein de « filières professionnelles » sont des facteurs importants de régression du chômage.



■ Jonathan PORTES

Chef économiste, directeur adjoint Work, Welfare and Poverty Directorate, Department for Work and Pensions (Royaume-Uni).

Rendre le travail « payant » pour chaque catégorie sociale

La réussite économique britannique est connue – moins de chômage qu’aux États-Unis, plus d’emplois qu’au Japon –, et le Royaume-Uni n’a pas vécu un seul trimestre de croissance négative depuis 1992. Ces succès économiques reposent pour une grande part sur les politiques de l’emploi, qui ne sont assimilables ni au « laisser-faire » américain ni à l’économie sociale européenne; elles constituent une véritable troisième voie. Il s’agit d’une politique de droits et de devoirs s’imposant non seulement à ceux qui travaillent, mais aussi aux chômeurs, aux invalides, aux exclus.

Quatre points clés peuvent être distingués dans la politique de l’emploi britannique : la flexibilité, la politique active du marché de l’emploi (les *New Deals*), les incitations à l’activité (« le travail doit payer ») et finalement la politique de lutte contre les discriminations.

Flexibilité

La flexibilité du marché du travail se manifeste par la grande variété des conditions d’emploi. En Allemagne, en France et en Italie, il n’y a guère de variété dans la durée du travail : en France, 33% des actifs travaillent exactement 35 heures par semaine. Au Royaume-Uni, la distribution des temps de travail est beaucoup plus large, notamment du fait que beaucoup de femmes travaillent 20 ou 30 heures par semaine et que, d’autre part, 17% des actifs travaillent 50 heures et plus. Cette flexibilité représente un avantage pour les entreprises qui veulent créer des emplois. Comme en Espagne, la flexibilité de l’économie a également été encore accrue par l’ouverture du marché de l’emploi aux immigrés : le nombre de permis de travail délivrés aux étrangers est passé de 30 000 en 1995 à 140 000 aujourd’hui.

Politiques actives

Le *New Deal* constitue, enfin, le cœur de la politique active de l’emploi en Grande-Bretagne. Toutefois,

on ne sait généralement pas qu’il existe plusieurs *New Deals* : le dispositif destiné aux chômeurs en général est complété par des *New Deals* pour les jeunes, les parents isolés et les invalides. Le *New Deal* pour les jeunes est obligatoire : il donne la priorité au travail sur la formation. Pour les parents isolés, il existe aussi un *New Deal* fonctionnant sur la base du volontariat avec des initiatives fiscales puissantes ; il a permis une forte augmentation du taux d’emploi pour les parents isolés : de 43% en 1997 à 54% en 2004. L’objectif est d’atteindre 70%. Les personnes handicapées sont également au cœur des préoccupations : actuellement, le Royaume-Uni compte 2,5 millions de handicapés sans emploi. Une expérience nouvelle est lancée avec le programme *Pathways to Work*, qui a d’ores et déjà permis d’augmenter de 50% les retours à l’emploi.

Incitations à l’activité

Si l’on veut que le taux d’activité se situe à un niveau satisfaisant dans les groupes désavantagés, le travail doit payer. Désormais existe le premier SMIC de l’histoire britannique, complété par un impôt négatif sur le modèle américain de l’*Earned Income Tax Credit*. Ce dispositif représente, par exemple pour une femme seule avec un enfant travaillant 20 heures par semaine, une augmentation de pouvoir d’achat de plus de 50% au cours des cinq dernières années.

Lutte antidiscriminatoire

La politique de lutte contre les discriminations doit compléter les acquis de la flexibilité : le Royaume-Uni possède le dispositif de lutte contre la discrimination le plus complet d’Europe. Le taux d’emploi des minorités ethniques y reste encore inférieur à la moyenne nationale, mais des actions importantes sont entreprises. Par ailleurs, ces politiques peuvent s’appuyer sur des statistiques établies par groupe ethnique. En France, le manque de données chiffrées de ce type, explicable par des raisons juridiques, limite le suivi des mesures en faveur de l’égalité dans le monde du travail.



■ Xavier VAN DEN BRANDE

Chargé de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, ancien élève de HEC et de RSM Erasmus University, il est spécialisé dans le management international et la gestion du changement. Il a préalablement travaillé pour NTC Research et le CPB - Netherlands Bureau for Economic Policy Research.

Pour une politique plus active à l'égard des seniors : revue des meilleures pratiques européennes

L'Europe fait face à un changement démographique sans précédent, caractérisé par un vieillissement majeur de la population; ce phénomène risque d'entraîner des dépenses publiques accrues et une pénurie de main-d'œuvre. Pour faire face à ce défi, il est crucial d'augmenter le taux d'activité des seniors. Or celui-ci reste aujourd'hui très bas en France (37%), en comparaison avec des pays comme la Suède (70%); certains pays européens ont en effet réussi à augmenter le taux d'activité de leurs seniors en lançant des réformes nécessaires (il y a parfois plus de quinze ans).

Quatre différents types de réformes ont été lancés dans les pays européens en question : réformes administratives, incitations financières, campagnes visant à changer les mentalités, amélioration des conditions de travail.

1. Réformes administratives

Créer un cadre administratif visant à maintenir les seniors au travail est une condition *sine qua non* pour accroître leur taux d'activité. Cinq types de réformes administratives ont été identifiés comme étant des premières démarches obligatoires.

Retarder l'âge de la retraite : les retraites précoces ne peuvent plus être encouragées, car elles engendrent des coûts financiers intenable et ne font qu'aggraver la pénurie de main-d'œuvre. Les Pays-Bas ont donc supprimé toutes les taxes favorables aux systèmes de préretraites, l'Allemagne a lancé de nouvelles propositions pour reculer l'âge officiel de la retraite (de 65 ans à 67 ans), l'Espagne a réduit la pension de retraite pour chaque année de retraite précoce (de 6% à 8% par an), et l'Allemagne et l'Espagne encouragent la participation à des systèmes de retraites dits de capitalisation.

Restreindre les possibilités de préretraites cachées : l'utilisation abusive de l'invalidité et des allocations chômage largement dispersées conduisent

directement à la retraite. Les Pays-Bas ont décidé de mieux contrôler ces systèmes en réformant les systèmes d'assurance invalidité (critères plus restreints et audits plus sévères) et en réinstaurant l'obligation de la recherche d'emploi pour les seniors.

Éliminer toute politique discriminatoire : la discrimination liée à l'âge est un facteur de démotivation qu'il faut combattre. Ainsi, aux Pays-Bas, les offres d'emploi ne peuvent plus contenir de mention d'âge.

Créer des régulations flexibles du travail : trop rigides, ces régulations font obstruction à un retour rapide des seniors à l'activité. La France a ainsi créé un nouveau contrat à durée déterminée, plus flexible, conçu spécifiquement pour les seniors (âgés de plus de 57 ans).

Faciliter le cumul emploi-retraite : tout revenu salarial (provenant d'un emploi à temps plein ou à temps partiel) qui viendra s'ajouter à la retraite entraînera une augmentation significative du revenu du retraité et l'incitera ainsi à rester en activité. En Suède, aucune restriction n'existe dans ce domaine après l'âge officiel de la retraite.

2. Incitations financières

Les incitations administratives proposées ne sont qu'une première partie de la réponse; elles doivent être complétées par des incitations financières pour pousser les acteurs à accroître l'activité des seniors. Ces incitations devront s'appliquer aux travailleurs âgés, mais aussi à leurs employeurs.

Introduire des incitations financières pour les travailleurs seniors : en effet, aucun travailleur âgé ne conservera son emploi si le prolongement de sa vie active n'est pas plus attractif que son éventuelle pension. La Finlande et la Suède ont donc augmenté le montant de la retraite pour les départs différés (respectivement, jusqu'à 40% et 52%), les Pays-Bas proposent des avantages fiscaux et le Royaume-Uni des compléments de salaire.

Introduire des incitations financières pour les employeurs : l'objectif premier est de les encourager à embaucher les travailleurs âgés. Ceci est primordial,

car il est inutile d'augmenter l'offre de travail (par un plus haut taux d'activité des seniors) s'il n'y a pas suffisamment d'emplois pour ces derniers. Aux Pays-Bas, les charges d'assurance-maladie ont été réduites pour chaque employé embauché au-delà de 55 ans; l'Espagne a réduit les charges sociales de 50% au moment de l'embauche d'un senior de plus de 60 ans (et ce taux est de 100% si le travailleur est âgé de plus de 65 ans), elle a également attribué ces avantages non seulement aux employeurs dans le sens traditionnel du terme, mais aussi aux travailleurs indépendants.

3. Faire évoluer les mentalités

En parlant de réformes potentielles, il y a un risque de surestimer les réformes administratives et financières au détriment de l'importance à accorder au changement de mentalité. En effet, la société porte aujourd'hui un regard peu positif sur les travailleurs âgés, et cela doit changer. Il faut donc démontrer que les seniors peuvent être tout aussi productifs que leurs jeunes collègues et sont en outre porteurs de valeurs inestimables qui leur sont propres (expérience, sagesse, etc.).

Changer les mentalités au sein de la société : il faut lancer des campagnes de promotion au niveau national, comme cela a été fait en Finlande. De telles campagnes devraient par ailleurs être prolongées par le travail d'organisations non gouvernementales afin d'assurer la promotion de la position des seniors à long terme; de telles ONG ont été créées au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

Changer les mentalités des employeurs : les cas de la Suède, des Pays-Bas et du Royaume-Uni ont démontré qu'il est également efficace de lancer des campagnes de promotion spécifiquement dédiées aux employeurs; ces derniers, en tant que créateurs d'emploi, doivent être convaincus des bénéfices de l'embauche d'un employé senior.

4. Conditions de travail améliorées

Si l'on est convaincu que les travailleurs âgés peuvent être tout aussi dynamiques et compétents que leurs jeunes collègues, il faut néanmoins admettre que ce n'est possible que si des politiques de ressources humaines favorables aux seniors sont mises en place. Les autorités publiques ont un rôle important à jouer

ici : elles doivent dans un premier temps amener à une prise de conscience des acteurs, et montrer par la suite l'exemple en appliquant les meilleures pratiques dans le secteur public. Ce rôle est d'autant plus important que le secteur privé est en retard (ce qui est particulièrement le cas pour les PME).

Favoriser l'apprentissage à tous les âges : ce n'est pas tant l'âge des travailleurs en soi qui est important, mais plutôt le niveau de leurs compétences et la qualité de leur contribution. Il faut donc actualiser de manière régulière leurs connaissances. En Suède, de nombreux programmes ont été lancés (diplômes primaires et secondaires pour adultes, cours de langue, apprentissage spécifique pour changer de métier), et la Finlande a supprimé l'âge maximal pour y participer.

Repenser les espaces de travail : pour s'assurer de la bonne insertion des seniors, il est crucial de réorganiser ces espaces et d'adapter les régulations (horaires, rythmes). La Suède a ainsi fondé un institut de recherche en matière d'ergonomie et mis en place des programmes qui définissent clairement les responsabilités des entreprises dans ce domaine.

En conclusion, trois facteurs doivent être pris en compte quant à la mise en œuvre de ces réformes.

1) La réussite d'une politique active à l'égard des seniors exige la combinaison de plusieurs actions menées simultanément; les incitations administratives et financières doivent impérativement être accompagnées par une action psychologique pour changer les mentalités et par une amélioration des conditions de travail.

2) Le consensus des partenaires sociaux est un facteur décisif pour traduire dans la réalité des politiques lancées au niveau national; le soutien et la coopération de tous les acteurs concernés sont indispensables.

3) Le contexte économique est déterminant : la perspective d'une réduction imminente et prolongée de la population active a été un facteur déterminant pour faciliter le changement (par exemple en Finlande).

Cet article est la synthèse d'une étude du même auteur intitulée Demographic Changes in Europe : Dealing with an Aging Workforce, qui sera publiée par la Fondation fin janvier 2006.



■ Guéric JACQUET

Agrégé d'économie et gestion, il a récemment publié, avec Nicolas Jacquet, *La France qui gagne* (Éd. Odile Jacob, octobre 2005).

■ Le cumul emploi-retraite : faire le choix de la liberté du travail

Partout en Europe, la question du cumul entre l'emploi et la retraite est un chapitre important des processus d'action en faveur de l'emploi des seniors. En France, le maintien de cette réglementation obsolète contribue à l'exclusion des seniors du marché de l'emploi : 36% seulement des seniors de 55 à 64 ans sont au travail, et l'âge moyen de départ à la retraite est de 58 ans. Ces mauvais chiffres reflètent les médiocres performances du pays en matière d'emploi. Mais ils sont amplifiés, dans le cas des seniors, par les réticences des employeurs à leur égard et par la culture dominante de la préretraite. Cette situation est paradoxale et choquante : la longévité s'accroît et, avec elle, l'employabilité des seniors. Le financement des retraites reste un problème grave et récurrent.

La conclusion évidente est qu'il faut une action d'ensemble pour maintenir ou faire revenir à l'activité les seniors, qu'ils aient atteint ou non l'âge de la préretraite ou de la retraite. La question de l'emploi des seniors ne peut se réduire à celle des plus de 55 ans au chômage. Elle doit prendre en compte la situation des jeunes retraités. La négociation engagée entre les partenaires sociaux sur les seniors en mars 2005 incluait cet assouplissement du cumul emploi-retraite. Cette priorité a été également énoncée par le Premier ministre lors de la présentation de son programme, le 7 juin 2005.

Or cette question semble être soudainement sortie du calendrier. Doit-on comprendre que les assouplissements apportés en 2004 constituent une réponse suffisante? Doit-on craindre, au contraire, que la dimension politique et la complexité du sujet découragent les autorités publiques et les négociateurs d'aller plus avant?

Le cumul emploi-retraite a une forte connotation politique car il touche aux fondements du modèle social français. Dans la philosophie d'un régime de retraite fondé sur la répartition, la retraite reste une prestation sociale attribuée par la collectivité. Cette définition s'accorde bien avec le principe selon lequel

la liquidation de la retraite entraîne la cessation de l'activité professionnelle (article L.161-22 du Code de la sécurité sociale). Cette notion résiste avec succès aux évolutions et aux impératifs du monde d'aujourd'hui. Elle s'appuie tout naturellement sur l'idéologie malthusienne qui veut qu'en travaillant, un senior prive de son emploi une autre personne. Ce partage du travail a connu des applications multiples depuis vingt ans, à travers le succès des préretraites et des 35 heures. Le fait que cette réduction volontaire de l'offre n'ait pas eu d'effets positifs sur l'emploi et soit contestée par de nombreuses analyses n'a pas fait évoluer l'esprit public (voir en particulier les travaux de Pierre Cahuc, *Le difficile retour en emploi des seniors*, CCIP, avril 2005). Cette réticence imprègne encore les caisses de retraite; leur présentation des possibilités de cumul est, malgré des progrès récents, marquée par un caractère inquiétant ou flou qui reflète cette réticence profonde. L'activité professionnelle d'un retraité est considérée comme illégitime, comme si un transfert d'emploi mécanique entre les générations était possible.

Dans ce contexte, les chiffres relatifs aux retraités «cumulants» sont rares et visiblement erronés : seul 1,2% des retraités déclare cumuler. Ceci traduit à l'évidence les effets du climat toujours menaçant qui pèse sur cette pratique. On imagine aisément ce que ce manque d'information recouvre en termes d'activité non déclarée ou de travail au noir.

Au-delà du débat philosophique, le tableau d'ensemble des cumuls est compliqué par la multiplicité des régimes, leur opacité et leur inégalité. Les caisses de retraite ont en effet défini des règles de cumul à leur convenance. Il en résulte une grande variété de situations. Cette diversité s'accompagne d'une inégalité entre les populations concernées. Ainsi, les fonctionnaires sont largement privilégiés, puisqu'ils peuvent sans limite exercer un emploi salarié en dehors de la fonction publique. Il en va de même pour les commerçants et les artisans. Par contre, les salariés du secteur privé sont moins bien traités, puisque le cumul de la retraite et du revenu doit procurer un revenu global inférieur au dernier salaire d'activité. Cette mesure, si elle généreuse pour les cadres, est sévère pour les

bas salaires et pour tous ceux dont la retraite se trouve réduite à la suite de carrières incomplètes.

Aujourd'hui, ce dossier est arrivé à un stade intermédiaire. L'hostilité d'autrefois s'est réduite, la réglementation s'est assouplie. Mais il n'y a aucun message politique encourageant les retraités à rechercher de l'activité. Il est clair que les choses ne changeront pas tant qu'on en restera au niveau de la tolérance mal expliquée. La situation évolue rapidement ailleurs en Europe : la Suède, le Royaume-Uni ont libéré le cumul – tout comme le Japon. Si cette avancée est jugée trop brutale, il est pour le moins nécessaire, pour la crédibilité du message, que des mesures supplémentaires soient prises :

— la libération du cumul pourrait être totale pour les retraités ayant liquidé leur retraite au taux plein. Mais les cotisations de retraite perçues dans le cadre de leur activité n'ouvriraient pas de nouveaux droits. Cette contribution au financement des retraites faciliterait cette possibilité;

— si un plafonnement devait être maintenu, il devrait résulter d'une condition d'âge (62 ans, par exemple) et non plus d'une condition de revenu, afin de stimuler l'activité;

— le régime de préretraite est particulièrement sévère (le plafond est de 16 heures par mois). La perte économique liée à ces régimes est considérable s'agissant d'une population jeune et active. Cessons de voir dans un préretraité un coût pour la société, laissons-le travailler s'il le souhaite.

Le cumul emploi-retraite ne réglera pas à lui seul la question de l'emploi des seniors. Bien d'autres dispositions s'imposent (par exemple, la remise en cause de la contribution Delalande ou de la dispense de recherche d'emploi à 57 ans). En outre, il est temps d'étendre le contrat nouvelles embauches (CNE) aux seniors. Aujourd'hui, seules sont éligibles les petites entreprises. Ciblons également une population qui a du mal à se réinsérer et autorisons-le dans toutes les entreprises au profit des plus de 55 ans.

Le cumul emploi-retraite est un sujet central pour faire évoluer l'esprit public encore dominé par l'habitude des carrières courtes et la philosophie du partage. Nos voisins européens nous montrent la voie avec un fort pourcentage de seniors actifs de 60 à 70 ans. Leur contribution est et sera de plus en plus nécessaire à l'équilibre économique et à l'harmonie entre générations.

Tous droits réservés



■ Anna STELLINGER

Chargée de recherches à la Fondation, elle est diplômée de Sciences Po et de l'Université de Lund (Suède). Elle a travaillé pour la présidence suédoise de l'Union européenne (2001) et a été membre de la délégation suédoise auprès de l'UNESCO lors de la conférence générale en 2001. Elle a depuis mené des recherches pour différents *think tanks*, notamment sur la réforme de l'État et le marché du travail.

Et les femmes ?

En France, de temps à autre, le débat sur la place des femmes dans le monde du travail refait surface. Très souvent il tourne court, sous l'effet de chiffres réconfortants : aujourd'hui, en France, plus de sept femmes âgées de 25 à 54 ans sur dix ont intégré le marché du travail.

Ce constat n'est pas suffisant, pas plus que ne le sont les habituels débats sur les quotas, les écarts de rémunération ou la discrimination positive. Les vraies questions sont ailleurs.

Au nord de l'Europe, où le taux d'emploi des femmes est le plus élevé au monde, les discussions ne tournent plus autour de telle ou telle inégalité; le tra-

vail des femmes est une question, voire une réponse, pour l'économie, la politique et la société tout entière, et elle est abordée ainsi :

— Quel doit être l'équilibre entre la responsabilité de la collectivité et celle de l'individu ?

— Par quelles politiques insérer tous les individus, femmes ou hommes, dans la vie active afin d'améliorer le pouvoir d'achat et la qualité de vie de chacun ?

— Par quels moyens changer l'attitude de la société envers le travail ? Travailler plus – ou travailler tout court – n'est pas contradictoire avec la vie sociale ou familiale.

Le fossé est important entre le débat français et les politiques d'activation scandinaves visant à soutenir, autoriser et inciter les femmes à vivre pleinement leur activité professionnelle, au plus haut niveau possible et dans des métiers exigeant un fort investissement

personnel. À tel point que l'on peut se poser la question : veut-on réellement encourager le travail des femmes en France ?

Les chiffres, tout d'abord : alors que 72,2% des femmes âgées de 25 à 54 ans travaillent en France, ce taux est de 80,8% en Suède, 80,6% au Danemark, 80% en Norvège et 78,1% en Finlande. L'écart se creuse pour les femmes qui ont deux enfants ou plus : seuls 58,8% de ces mères françaises ont une activité salariée, contre 81,8% des mères suédoises. En outre, les femmes françaises ont plus souvent une activité à temps partiel. Sur plusieurs points, l'emploi des femmes se dégrade en France : la proportion de couples où l'homme et la femme sont tous les deux à temps complet est en baisse, le nombre de familles monoparentales où toute la charge financière et éducative repose sur la femme est en croissance rapide. La formation, élément essentiel pour accéder à un emploi épanouissant, ne comble pas l'écart : une femme française ayant un niveau d'études supérieur est moins active qu'une Islandaise peu formée, et à peine plus active qu'une Suédoise n'ayant pas de diplôme universitaire.

Plus préoccupant encore, l'écart entre la situation réelle des femmes françaises et leurs espoirs est important : dans plus d'un couple sur deux avec enfant, les deux partenaires souhaiteraient travailler à temps complet, alors que seul un couple sur trois a cette chance aujourd'hui. Il y a clairement un décalage entre les politiques mises en place et les désirs des femmes – un décalage qui freine la croissance et l'augmentation du pouvoir d'achat.

Il est temps d'entamer une réflexion plus sérieuse sur l'activité salariale des femmes en France.

Très tôt, les pays scandinaves ont élargi le cadre des politiques d'activation pour poser la question du travail des femmes : toute personne de sexe masculin ou féminin en âge de travailler, quels que soient le nombre et l'âge des enfants, est censée avoir une activité rémunérée. Le taux d'emploi exceptionnel des femmes scandinaves est dû à une réflexion nationale, née il y a plus de trente ans, sur l'intérêt du travail des femmes pour l'économie, les entreprises, les femmes elles-mêmes, et les hommes. Les débats sont au cœur même du concept d'activation :

— loin de toute logique malthusienne, les pays scandinaves ont souhaité faciliter et promouvoir l'activité des femmes, à la fois comme employées et comme employeurs : chaque femme a le *droit* – et le *devoir* – d'intégrer la vie active, quelle que soit la situation économique du pays ;

— les changements démographiques et économiques rendent de surcroît le travail des femmes indispensable pour assurer le financement des retraites dans les décennies à venir ;

— l'activité des femmes et la natalité ne sont pas contradictoires : les études montrent d'ailleurs que la naissance d'un ou plusieurs enfants a peu d'effets sur le taux de travail des femmes, mais qu'elle a un effet positif sur celui des hommes ;

— il est donc nécessaire de mettre en place une politique active, globale, transférant les tâches traditionnellement assurées par les femmes (garde et soin des enfants et des personnes âgées) vers la société : sous la plume d'Esping-Andersen est né le concept de « défamiliarisation », encore quasiment inconnu en France ;

— depuis une dizaine d'années, d'autres pays tirent les conclusions de « l'expérience scandinave » et tentent de trouver des solutions adaptées aux situations nationales : c'est le cas du Canada et du Royaume-Uni qui, jugeant que le système scandinave repose trop largement sur les impôts, explorent la voie d'incitations financières et d'exonérations fiscales pour obtenir les mêmes résultats, mais sans alourdir l'État providence.

Dès lors, plusieurs types de politiques ont été élaborés.

1. Politiques d'imposition

Une quinzaine de pays occidentaux a déjà choisi un système d'imposition séparée des salaires, plutôt que l'imposition commune, pour ne pas décourager l'activité salariée de la femme. Il s'est avéré que dans un système d'imposition commune, le partenaire ayant le salaire le plus faible (la femme, le plus souvent) est moins incité à travailler davantage : lorsque le système d'imposition est progressif, le salaire est alors assujéti à un taux marginal d'imposition supérieur. C'est pour cette raison que la Suède, le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas et bien d'autres pays sont passés d'un mode d'imposition commune à l'imposition séparée. En France, la majorité des hommes et des femmes considèrent encore que le salaire de la femme est celui de la mère, donc destiné à subvenir aux besoins des enfants. Une réforme fiscale contribuant à un changement du statut du salaire de la femme serait la bienvenue.

2. Politiques dites de « défamiliarisation » ou de *Work-Life Balance* (WLB)

Les mesures WLB visent à collectiviser les responsabilités des charges familiales et à permettre ainsi un meilleur équilibre entre vie professionnelle et vie familiale. Encore une fois, la réflexion part de la société tout entière : il s'agit d'encourager les familles à double

revenu en proposant le partage des soins, ce qui a pour effet de créer des emplois dans les services et des remplacements, et d'augmenter le taux de natalité. Ainsi, un investissement important pour la garde des enfants a conduit non seulement à un taux élevé d'emploi des femmes, mais encore à un faible recours au temps partiel. Le dispositif mis en place en Scandinavie est important : 90 % des enfants danois de 3 à 6 ans vont à la crèche, 80 % en Suède, et 70 % en Norvège et en Finlande. Pour les enfants de moins de 3 ans, un enfant suédois sur deux est gardé dans un accueil institutionnalisé, contre moins d'un enfant français sur trois. En outre, ces mesures renforcent naturellement l'emploi – et par conséquent le recul de la pauvreté – des familles monoparentales.

Or, en France, la situation se dégrade pour ces deux catégories : la proportion de couples où les deux partenaires travaillent est en baisse, et l'emploi des familles monoparentales est passé de 60,8 % en 1989 à 51,6 % en 1999.

3. Dispositifs mis en place au sein des entreprises

De nombreuses entreprises apportent une contribution décisive aux salariés, par des mesures « favorables à la famille » qui vont plus loin encore que la législation. Ces mesures peuvent prendre la forme

de congés exceptionnels, d'horaires flexibles, d'aide à la garde des enfants ou encore de temps de travail choisis. Ces politiques sont davantage développées par les entreprises dans des pays où les prestations légales sont relativement faibles et, inversement, réduites à un minimum lorsque ces prestations sont importantes. Peu d'études ont été réalisées pour mesurer l'intérêt et l'investissement des entreprises dans ce type de dispositifs ; or identifier leur mise en place et les effets bénéfiques pour les entreprises et les salariés permettrait d'inclure les entreprises comme acteur à part entière dans une politique d'activation des femmes, encore à définir en France.

Il est aujourd'hui urgent de changer la vision française du travail féminin. Les politiques menées en France ne visent qu'à sauver les apparences ; de fait, on y encourage trop peu l'emploi des femmes, que ce soit par des politiques d'incitation fiscale, familiale ou salariale. Ce sont pourtant ces politiques qui ont permis à de nombreux pays d'aller plus loin, en considérant simplement le travail féminin comme l'un des éléments d'une nouvelle attitude de la société envers le travail. Car chaque femme, autant que chaque homme, a le *droit* et le *devoir* d'intégrer le marché du travail, indépendamment du contexte économique du pays.



Tous droits réservés

■ Marie ANDRÉ

Chargée de recherche à la Fondation pour l'innovation politique, elle est normalienne et chercheur associé au Centre de géostratégie de l'ENS.

Le salaire minimum, un outil pour l'activation

En France, la question du salaire minimum est toujours au centre de la politique de l'emploi. Conçu à l'origine pour empêcher des rémunérations excessivement basses, il est peu à peu devenu un moyen de garantir et de promouvoir le pouvoir d'achat. Cette évolution a rendu le débat extrêmement confus : le salaire minimum est-il un minimum social ? Une revendication économique ? Une protection ou un facteur de motivation ? Sa forte revalorisation depuis cinq ans – il est passé de 6,67 euros à 8,03 euros de l'heure entre 2000 et 2005 – a relancé la polémique sur sa raison d'être. Les uns souhaitent que le SMIC revienne à son inspira-

tion originelle et réclament son assouplissement pour ouvrir le champ de la relation contractuelle. Les autres y voient plus que jamais un instrument de pilotage de la politique des revenus, dont la progression et l'impact sur la hiérarchie des salaires sont souhaitables.

C'est la thèse développée par David Card et Alan Krueger dans un ouvrage paru en 1995. Leur étude empirique démontre que rien ne vient à l'appui de la conception classique qui veut que l'existence d'un salaire minimum soit néfaste à l'emploi des travailleurs à bas salaires. Au contraire, les augmentations du salaire minimum en Californie en 1990-1991 puis dans le New Jersey en 1992 ont soutenu la croissance économique dans ces deux États. Il n'en faut pas moins remarquer que le niveau moyen du salaire mini-

mum aux États-Unis n'est que de 4,21 euros de l'heure, encore qu'il soit prévu de le faire progresser à 6 euros d'ici juin 2007. La question fait d'ailleurs actuellement l'objet d'un débat très vif entre le gouvernement fédéral et nombre d'États favorables à une revalorisation rapide. Le salaire minimum n'est plus, en tout cas, une simple mesure sociale, synonyme d'une perte sèche pour les employeurs; il peut même être considéré comme un élément dynamique de politique économique. La raison en est simple: il s'agit de lutter contre les trappes à inactivité et de rendre le travail attractif. Car le différentiel entre l'inactivité indemnisée et l'activité faiblement rémunérée est souvent minime, bien qu'il ait été augmenté récemment.

Il est de toute façon humiliant d'accepter un emploi dont la rémunération ne permet pas de sortir de la pauvreté. Le *working poor*, épouvantail du modèle américain, se répand en France et en Europe. Et il ne s'agit pas que de l'absence d'un salaire minimum ou de son insuffisance; le problème se pose du respect de la législation. Nombreux sont les contrats français qui autorisent une rémunération durablement inférieure au SMIC. Au Royaume-Uni, au contraire, les dérogations au salaire minimum sont considérées comme des exceptions temporaires qui doivent permettre de «mettre le pied à l'étrier»: le salaire horaire est inférieur au salaire minimum pour les 16-17 ans, puis pour les 18-21 ans. Pour les plus de 22 ans, des dérogations sont possibles pendant les six premiers mois d'un nouvel emploi et à condition que le salarié suive une formation. C'est que le pouvoir d'achat est un aspect décisif pour l'individu comme pour la collectivité; notre modèle socio-économique est toujours fondé sur une

consommation de masse. Le concept de «salaire d'efficacité» correspond bien à cette idée qu'un employé compétitif doit être rémunéré à un niveau supérieur au salaire de subsistance, supérieur surtout au sacro-saint salaire d'équilibre qui égalise l'offre et la demande. Il n'est pas possible d'exiger motivation et compétence de travailleurs que leur salaire ne réussit pas à faire vivre – surtout lorsqu'ils doivent de plus en plus faire face eux-mêmes aux grands risques de la vie.

Le salaire minimum n'est donc pas qu'un instrument de protection. Mieux vaut le considérer comme un élément «pour»: pour l'activation d'individus à qui il permet de vivre et donc de consommer, d'épargner et donc de préserver leur indépendance, de voir leur travail reconnu et donc de s'y reconnaître. En Grande-Bretagne, d'ailleurs, le salaire minimum a été créé en 1999 pour rendre le travail plus attractif, et a depuis été réévalué de près de 40%, pour que chaque travailleur puisse recueillir les fruits d'un dynamisme économique qui ne se dément guère; il s'agit bien d'un salaire de motivation et d'encouragement, et pas d'une politique sociale – ou pas seulement. Il est actuellement de 7,14 euros de l'heure et est donc loin d'être «insignifiant» du point de vue économique. Il ne l'est pas plus du point de vue quantitatif: en France, ce sont 15,6% de la population active qui sont rémunérés au SMIC.

Mais il ne s'agit pas d'épuiser le débat. Le salaire minimum a des impacts multiples, tant positifs que négatifs, et qui sont difficilement mesurables. Là comme ailleurs, cependant, la pensée ne peut plus être unique. Rien ne prouve que le SMIC soit toujours une bonne chose; mais rien n'autorise non plus à le considérer comme forcément négatif.



Tous droits réservés

■ Philippe BRONGNIART

Membre du directoire de la Fondation pour l'innovation politique.

Comment faire évoluer l'opinion ?

Les politiques de l'emploi les plus efficaces en Europe se sont largement appuyées sur de vastes programmes de communication. Ces programmes sont des composants indispensables à une politique d'ensemble: nombre d'obstacles à l'emploi viennent

en effet des réticences psychologiques ou des craintes des employeurs ou des employés.

Par ailleurs, une grande partie de l'opinion n'est sensible qu'aux messages puissamment médiatisés par la télévision, la radio et l'affichage. En France, la communication a été utilisée avec succès pour de grandes causes nationales, telles que le sida, la sécurité routière, l'assurance-maladie.

De façon surprenante, ce n'est pas le cas pour l'emploi, un domaine pourtant encombré d'idées reçues négatives. L'exemple de la Finlande montre ce que peut être une politique efficace de communication. Influencer les attitudes de la société tout entière fut l'objectif premier de la « Campagne nationale pour les travailleurs âgés », une des plus importantes campagnes d'information en Europe, engagée en Finlande en 1998. La forte diminution du nombre des travailleurs âgés de 15 à 49 ans (-130 000 personnes entre 1998 et 2005), couplée à l'augmentation de la population des 50 à 64 ans (+180 000 personnes), a conduit la Finlande à définir non seulement des politiques puissantes visant à garder ou intégrer les seniors au marché du travail, mais surtout à établir une campagne de sensibilisation conséquente, cohérente pour changer les mentalités à l'égard des seniors et de leur place au sein du marché du travail.

Sous un logo et un slogan uniques (« l'expérience est un atout pour la nation »), un très large éventail de supports de communication a été diffusé à toutes les catégories de la population : par des publications disponibles en librairie, dans les administrations ou encore dans le cadre d'expositions ; par le biais de chanteurs ou d'artistes populaires diffusant le message en musique ou par leurs prises de position ; par des réunions régulières destinées aux journalistes et aux éditeurs ; par des courts-métrages à la télévision et des spots d'information de 15 à 30 minutes sur plusieurs radios locales ; par des séminaires proposés aux employeurs ; ou encore par un site Internet spécifique.

Le pari a été gagné : selon plusieurs enquêtes, près des deux tiers des sondés trouvent l'attitude générale envers les travailleurs âgés désormais plus positive. C'est ce que nous explique Markku Wallin, secrétaire d'État auprès du ministre finlandais de l'Emploi.



Tous droits réservés

■ Markku WALLIN

Secrétaire d'État auprès du ministre finlandais de l'Emploi depuis janvier 2001, auprès duquel il a précédemment exercé les fonctions de conseiller. Il a auparavant été conseiller spécial auprès du ministre des Affaires sociales et de la Santé (1995-1999) et chercheur à l'OCDE.

Concernant la « Campagne nationale pour les travailleurs âgés » (1998-2002)

Entretien avec Anna Stellingner, le 23 décembre 2005.

En Finlande, la « Campagne nationale pour les travailleurs âgés » a été lancée en 1998 avec l'objectif de changer les mentalités à l'égard de ces derniers. Les acteurs visés par cette campagne étaient nombreux : les secteurs public et privé, les entreprises de toutes tailles, les travailleurs de tous âges et les syndicats. Autrement dit, la société tout entière a été prise en compte.

La profonde crise économique que la Finlande a traversée dans les années 1990 a suscité une atmosphère très négative concernant les travailleurs âgés, en particulier dans le secteur privé. Les systèmes de pré-retraite étaient largement répandus, et on négligeait trop souvent les apports de l'expérience et de la compétence qui viennent avec l'âge.

Or les changements structurels de la population active sont importants et sont amenés à se prolonger : la part de la population active âgée de 25 à 49 ans va

diminuer et le nombre de travailleurs de plus de 50 ans va fortement augmenter.

Étant donné la situation dramatique précédant la campagne – seul un tiers des personnes âgées de 60 à 65 ans était en activité –, un consensus s'est établi concernant les actions à mettre en place. Plusieurs ministères ont participé au lancement du programme : ministère des Affaires sociales et de la Santé, ministère de l'Éducation et ministère de l'Emploi. Le gouvernement finlandais a pris en charge le financement du programme, dont le budget s'élevait à un peu plus de 4 millions d'euros.

L'idée de la campagne était de toucher le plus grand nombre de personnes ; différents modes de communication ont donc été utilisés : télévision, radio, articles dans la presse, séminaires, conférences et panneaux publicitaires. À toutes les étapes, les preuves scientifiques quant aux capacités des travailleurs âgés ont été mises en évidence. Par ailleurs, un effort particulier a été fait pour montrer aux entreprises de quelle manière l'embauche des seniors pourrait leur être financièrement profitable.

Les résultats de la campagne sont visibles à plusieurs niveaux. Premièrement, il y a eu un important changement des mentalités à l'égard des seniors et des travailleurs âgés finlandais. Le climat est désormais très positif. Deuxièmement, le taux d'activité des travailleurs de 60 ans est passé de 36% à 48% aujourd'hui; cette hausse a été réalisée en quatre à cinq ans seulement. D'autres facteurs ont pu influencer ces résultats : le niveau croissant d'éducation des seniors, par exemple, a facilité l'augmentation du taux

d'emploi. Mais c'est la campagne qui a joué le rôle principal.

En conclusion, je pense que des campagnes de communication telles que celle qui a été lancée en Finlande peuvent s'avérer très efficaces pour faire évoluer les mentalités. Elles se révéleront utiles pour combattre la discrimination liée à l'âge, au sein de la société et au niveau du marché de l'emploi en particulier : selon moi, de telles campagnes peuvent connaître le même succès dans d'autres pays.

■ Actualités

Nouvelles publications

■ ÉTUDES

Pour une relance civique et politique de l'Union européenne

Par Elvire Fabry

(à paraître en février 2006)

Quel budget européen pour quelles politiques après 2013 ?

Une politique fiscale pour dynamiser le marché unique

Francis Mer (dir.)

(à paraître en février 2006)

L'avenir de la politique européenne de défense avant et après 2013

Par Sophia Clément-Noguier

(à paraître en février 2006)

Avenir du référendum

Par Frédéric Rouvillois et

Patrick Longuet, préface

d'Alain-Gérard Slama

(à paraître en février 2006)

Pour un référendum européen consultatif

Par Patrick Longuet et Anne

Paynot, préface de Franck Debié

(à paraître en février 2006)

Les prochaines rencontres

■ Mercredi 8 février 2006, à 18 h 30

« **Comment penser l'identité de la France en Europe ?** », table ronde autour du dernier ouvrage d'Alain-Gérard Slama, *Le Siècle de Monsieur Pétain. Essai sur la passion identitaire* (Perrin, 2005), avec Alain-Gérard Slama et François Ewald.

■ Mardi 14 février 2006, à 18 h 30

Séminaire des « Anthologistes », sur le thème : « La laïcité, une exception française ? ». La laïcité de la République française renvoie à un ensemble de dispositions juridiques liées aux deux ensembles de textes que sont les lois scolaires votées entre 1881 et 1886 et la grande loi de 1905 dite de « séparation de l'Église et de l'État ». Cette notion, conjointe à celle de souveraineté populaire, n'a sans doute pas encore livré toutes ses leçons. La singularité française du concept de laïcité ne comporte-t-elle pas des leçons de portée universelle ?

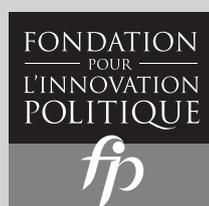
■ Au mois de février (*date à préciser, consulter notre site www.fondapol.org ou appeler le 01 47 53 67 00*)

« **Les Européens et les énergies au XXI^e siècle** », table ronde organisée conjointement par la Fondation pour l'innovation politique et la Fondation Gabriel Péri, animée par Denis Cohen, ancien secrétaire de la fédération CGT de l'énergie, avec Bernard Loez, auteur de l'étude *Quand l'énergie nous est comptée*.

■ LA PROCHAINE LETTRE

La Lettre de la Fondation pour l'innovation politique n° 19, à paraître en février 2006 :

« **Quelles priorités pour relancer la construction européenne ?** »



LA LETTRE DE LA FONDATION POUR L'INNOVATION POLITIQUE

Directeur de publication : Jean-Claude Paye

Rédacteur en chef : Franck Debié

Secrétaire de rédaction : Lucie Fougerson

ISSN 1777-9022 — N° CPPAP : 0610 P 11477

Dépôt légal janvier 2006 — Impression : Roto Presse Numéris (93190 Livry-Gargan)

Les propos reproduits dans ce numéro l'ont été librement; ils n'engagent que leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Fondation pour l'innovation politique.