

# Europe vieillessement actif et travailleurs âgés

*La qualité de l'emploi pour les travailleurs âgés et la politique de vieillissement actif sont-elles deux facettes antinomiques de la stratégie européenne de l'emploi ? Cette stratégie est basée, notamment, sur des objectifs en matière de taux d'emploi, de lutte contre la non-discrimination et sur la qualité de l'emploi. Malgré l'adoption d'une politique de vieillissement actif, la plupart des États membres n'ont pas su concilier les difficultés liées au marché du travail avec les perspectives du vieillissement des populations européennes. L'amélioration des conditions de travail des travailleurs âgés est pourtant une condition essentielle pour assurer la durabilité du marché du travail et des systèmes de la sécurité sociale. Or, si au début du XXI<sup>e</sup> siècle, l'Union européenne a consacré beaucoup d'attention à la qualité de l'emploi, cette dimension a totalement disparu de la politique sociale européenne depuis 2004.*

---

**CHRISTINE CANAZZA**

L'Union européenne doit faire face à un vieillissement de sa population qui s'accompagne de bouleversements profonds qui touchent la protection sociale et le marché de l'emploi dans tous les pays concernés.

Le développement du marché de l'emploi implique que l'on tienne compte de ses aspects quantitatifs et qualitatifs. Des indicateurs ont été mis en place pour mesurer l'aspect qualitatif du travail, notamment des travailleurs âgés, en ce qui concerne l'amélioration de leurs conditions de travail et le respect du droit fondamental à la non-discrimination sur la base de l'âge. Si le respect de ce dernier principe semble assuré en droit européen, qu'en est-il des autres aspects ?

Parallèlement à la promotion de la qualité de l'emploi, l'Union européenne s'est fixé des objectifs européens en matière de taux d'emploi des travailleurs âgés — entre cinquante-cinq et soixante-quatre ans — et encourage une politique de vieillissement actif. Comment conjuguer ces objectifs et cette politique tout en préservant une qualité de l'emploi pour les travailleurs âgés ?

## LA QUALITÉ DE L'EMPLOI

La question de la qualité de la vie et du bien-être est une préoccupation de plus en plus fréquente au sein de l'Union européenne. Pour les personnes actives, l'une des facettes de la qualité de vie est la qualité de leur emploi.

Au conseil européen de Lisbonne (mars 2000), l'Union se fixe un nouvel objectif, répété à plusieurs reprises par la suite : « Devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale. »

La qualité de l'emploi devient l'une des priorités des lignes directrices de l'emploi dès 2001 et elle fait partie intégrante de la stratégie européenne pour l'emploi. La Commission européenne relève que la qualité de l'emploi est un élément déterminant de réinsertion des personnes âgées sur le marché du travail<sup>1</sup> et qu'il existe un lien évident entre un travail de faible qualité et l'exclusion sociale et la pauvreté.

### Les dix critères de qualité

1. la qualité intrinsèque de l'emploi,
2. les qualifications, l'éducation et la formation tout au long de la vie,
3. l'égalité entre hommes et femmes,
4. la santé et la sécurité au travail,
5. la flexibilité et la sécurité de l'emploi,
6. l'insertion et l'accès au travail,
7. l'organisation du travail et l'équilibre entre vie professionnelle et privée,
8. le dialogue social et la participation des travailleurs,
9. la diversité et la non-discrimination,
10. les performances économiques générales et la productivité.

Les indicateurs de qualité de l'emploi qui s'appliquent aux travailleurs âgés

La notion de qualité de l'emploi a été définie en 2001 par la Commission européenne qui identifie dix critères de qualité. Ceux-ci ont été adoptés au Conseil européen de Laeken en décembre 2001. Les indicateurs de la qualité de l'emploi couvrent non seulement les caractéristiques spécifiques des emplois individuels, mais également celles liées à l'environnement du travail au sens large, en ce compris le fonctionnement du marché du travail dans son ensemble.

Certains de ces indicateurs visent plus particulièrement les travailleurs âgés. Ainsi, la condition liée à l'âge du travailleur est reprise dans trois de ceux-ci : celui de l'égalité entre hommes et femmes ; celui de l'insertion et l'accès au travail, et celui de la diversité et de la non-discrimination.

Sept des dix critères sont susceptibles d'améliorer la qualité de l'emploi des travailleurs âgés. Parmi ces sept critères, deux composantes importantes : l'amélioration des conditions de travail au sens large (formation, santé et sécurité...), d'une part, et le développement des mesures antidiscrimination, d'autre part.

<sup>1</sup> Il y a quatre fois plus de travailleurs âgés qui occupent un emploi de mauvaise qualité (et qui quittent le marché du travail) que de travailleurs âgés qui occupent un emploi de qualité.

L'amélioration des conditions de travail permet d'assurer une meilleure qualité du travail, ce qui permet d'éviter une sortie anticipée du marché du travail et encourage une plus grande participation des travailleurs âgés, davantage enclins à prolonger leur vie active.

Par ailleurs, le principe de non-discrimination fondée sur l'âge assure également la qualité de l'emploi. On retrouve ce principe de façon transversale à travers certains critères de qualité dont il y a lieu de tenir compte pour améliorer les conditions de travail (la formation, l'insertion et l'accès au travail, et l'organisation du travail).

### Le droit fondamental à la non-discrimination fondée sur l'âge

La notion de qualité de l'emploi est indissociable du principe de non-discrimination en droit social. Dans la majorité des pays de l'UE, les travailleurs âgés font l'objet d'une différence de traitement sur le marché du travail, notamment en matière de recrutement et de formation ; ils sont également plus nombreux à être chômeurs de longue durée.

Le principe de la non-discrimination est établi au niveau international et européen. Les États membres de l'UE ont tous adopté des législations qui interdisent la discrimination.

Toutefois, s'il existe une longue tradition d'interdiction de la discrimination dans le droit européen concernant le genre et la nationalité, ce n'est que plus récemment que l'UE peut agir contre la discrimination basée sur l'âge. Ce pouvoir s'est matérialisé à travers une directive qui interdit la discrimination pour des motifs liés à la religion ou la croyance, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle : la directive 2000/78/CE du 27 novembre 2000. Celle-ci définit un ensemble de principes qui offrent à chaque individu un niveau minimum commun de protection légale contre la discrimination, tout en prévoyant néanmoins l'existence d'exceptions. Ainsi, une différence de traitement peut être justifiée par le fait qu'une caractéristique particulière (par exemple l'âge) constitue une condition professionnelle déterminante. Par ailleurs, une différence de traitement en raison de l'âge ne constitue pas une discrimination si elle est justifiée par un but légitime — tel que la politique de l'emploi — et à condition que les moyens prévus soient appropriés et nécessaires.

La non-discrimination entre les travailleurs est l'un des piliers essentiels du droit européen. Pour assurer le respect de ce principe et du droit à la diversité, les États membres doivent favoriser l'intégration et le maintien sur le marché de l'emploi des travailleurs âgés, en tenant compte de leur capacité et de leur volonté de rester actifs. Notons que, lorsque la Commission publie en septembre 2005 le premier rapport relatif à la mise en application de la directive 2000/78/CE, elle relève que « de tous les motifs de discrimination, l'âge et le handicap sont particulièrement difficiles à transposer en droit national, surtout du fait des conséquences pouvant en résulter sur le marché du travail. L'interdiction de discrimination pour cause d'âge et de handicap remet aussi

en question des conceptions existant depuis longtemps sur les capacités des personnes et leur place dans la société ».

### Quid des autres critères ?

Au sein de l'UE, peu d'efforts ont été faits pour ce qui concerne les six autres critères de la qualité de l'emploi. Ainsi, dans son rapport de 2003, la Commission estime que « pour augmenter le taux d'emploi des personnes plus âgées, il faut impérativement appliquer des stratégies nationales globales et mener des actions politiques mieux ciblées qui, outre l'adoption de mesures d'incitation financière, prévoient aussi la mise en œuvre de stratégies de formation continue et de conditions de travail adaptées ».

Or, si le respect de certains critères est assuré via l'application du principe de non-discrimination basée sur l'âge, on constate qu'en dépit de l'attention portée à la qualité de l'emploi depuis 2001, celle-ci n'a pas fait l'objet d'une réelle évaluation, en particulier pour ce qui concerne les travailleurs âgés.

En outre et bien que l'Union en souligne la nécessité, les États membres interprètent restrictivement cet objectif. La plupart des mesures prises par les États visent avant tout à mettre en place des incitants pour rester sur le marché du travail (de nature préventive) et/ou à réduire les possibilités de retraite anticipée. Il n'y a aucune prise en considération de la motivation et/ou de la capacité des travailleurs âgés à continuer de travailler.

Favoriser la qualité de l'emploi et le principe de la non-discrimination sont deux aspects importants de la stratégie européenne pour l'emploi. Or, si l'on respecte le critère lié au principe de non-discrimination par rapport à l'âge, les autres critères ne sont pas suffisamment pris en compte, ce qui ne permet pas aux travailleurs âgés de bénéficier de véritables emplois de qualité.

## **LA POLITIQUE DE VIEILLISSEMENT ACTIF**

L'Union européenne s'est fixée comme objectif d'améliorer, outre la qualité de l'emploi, le taux d'emploi des travailleurs âgés. Elle a également mis en place depuis 1999 une politique de vieillissement actif. Vers la fin des années nonante, on voit apparaître en parallèle dans le discours de l'Union européenne une préoccupation pour la politique de l'emploi et une inquiétude relative aux conséquences liées au vieillissement de la population.

Le traité d'Amsterdam, adopté en 1997 et entré en vigueur en 1999, introduit une politique communautaire de l'emploi. Celle-ci devient l'une des priorités de l'Union européenne : désormais, ses institutions bénéficieront d'un rôle plus important et d'outils supplémentaires pour intervenir dans ce domaine. Pour renforcer cette nouvelle politique, le traité d'Amsterdam lance la stratégie européenne pour l'emploi.

En 1998, l'Union européenne met en place les premières lignes directrices pour l'emploi qui fixent des objectifs et priorités communs pour les politiques nationales d'emploi dans tous les États membres. Elles prévoient une coordination à travers les plans nationaux d'action pour l'emploi. C'est lors de la première évaluation de ces plans que certains États font part à la Commission de leur inquiétude face à l'absence de prise en considération de la question du vieillissement.

Dans son programme d'action 1998-2000, la Commission pointe pour la première fois le défi que représente le vieillissement de la population et définit le cadre pour le développement futur de la politique sociale européenne. Toutefois, la prise en compte du vieillissement se fait principalement à travers l'examen de ses conséquences en matière de sécurité sociale et ne tient que très peu compte des conséquences quant à l'emploi.

#### Les objectifs fixés dans le cadre de la politique de vieillissement actif

À partir de 1999 vont apparaître de nouveaux objectifs tendant à prendre en considération le vieillissement. Si certains d'entre eux sont toujours en lien avec la sécurité sociale, comme la viabilité des systèmes de retraite, d'autres se rattachent aux politiques de l'emploi.

En matière d'emploi, je me focaliserai sur deux objectifs : l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et la qualité de l'emploi. Si l'UE insiste régulièrement sur les objectifs quantitatifs en matière de taux d'emploi, les objectifs qualitatifs en matière d'amélioration des conditions de travail sont peu examinés et vont même disparaître après 2004.

Dans une communication intitulée « Vers une Europe pour tous les âges – promouvoir la prospérité et la solidarité entre les générations », la Commission insiste sur l'objectif de parvenir à une augmentation significative du taux d'emploi en Europe. Pour l'atteindre, l'un des facteurs clés est le relèvement du taux d'emploi des travailleurs âgés. L'UE invite par conséquent les États à introduire des mesures visant à maintenir plus longtemps les travailleurs âgés sur le marché de l'emploi ainsi qu'à promouvoir leur formation et leur accès aux régimes de travail flexible.

En mars 2000, lors du conseil européen de Lisbonne, l'Union européenne pointe à nouveau la participation insuffisante des travailleurs âgés sur le marché du travail européen et, dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, fixe comme objectif l'augmentation du taux d'emploi global à 70 % pour 2010.

En décembre 2000, le conseil européen de Nice adopte l'agenda social européen pour la période 2000-2005. Il définit six objectifs de politique sociale, dont trois tiennent compte du vieillissement de la population : faciliter le maintien dans l'emploi des travailleurs vieillissants, veiller à la mise en œuvre effective de la législation communautaire en matière de lutte contre les discrimi-

minations fondées sur l'âge et atteindre un niveau élevé et durable de protection sociale qui tient compte de l'impact du vieillissement.

Quelques mois plus tard, lors du conseil européen de Stockholm, l'Union européenne fixe pour la première fois un objectif en matière de taux d'emploi des travailleurs âgés. En 2010, le taux d'emploi moyen de la catégorie des travailleurs entre cinquante-cinq et soixante-quatre ans devra être porté à plus de 50 %. Parallèlement à cela, la Commission plaide pour la mise en place de pratiques et politiques en faveur d'un vieillissement actif comprenant principalement des mesures favorisant le maintien ou la réinsertion des travailleurs âgés sur le marché de l'emploi. Lors du conseil de Barcelone en 2002 est fixé un nouvel objectif qui vise les travailleurs âgés : l'augmentation de cinq ans de l'âge effectif de la retraite pour 2010.

Au cours de l'année 2003, on va voir apparaître pour la première fois un objectif de qualité de l'emploi des travailleurs âgés dans les travaux de la *task-force* européenne pour l'emploi, qui est chargée de procéder à un examen approfondi des difficultés auxquelles se heurtent les politiques de l'emploi et d'identifier les mesures pratiques permettant aux États membres d'atteindre les objectifs de la stratégie européenne pour l'emploi. Le rapport de la *task-force* engage les États membres et les partenaires sociaux à définir une stratégie globale de vieillissement actif, qui requiert un changement radical tant politique que culturel à travers trois pistes d'actions : la mise en place d'un cadre juridique et financier incitant les travailleurs à rester plus longtemps en activité ainsi que les employeurs à recruter et à garder les travailleurs plus âgés ; l'augmentation de la participation à des formations à tout âge ; l'amélioration des conditions et de la qualité pour assurer un cadre de travail attractif et adaptable tout au long de la vie professionnelle.

En janvier 2004, la Commission décide que ce rapport doit être entièrement suivi afin de renforcer la stratégie européenne pour l'emploi. Sur la base des conclusions de la *task-force* et de l'analyse de la mise en œuvre des lignes directrices 2003, la Commission recommande aux États membres d'agir dans quatre domaines. Deux de ceux-ci visent directement les travailleurs âgés (définir des stratégies globales de vieillissement actif et élargir la formation tout au long de la vie pour les travailleurs âgés), mais aucun ne tient compte de la dimension relative à la qualité de l'emploi.

Lorsqu'en février 2004, la Commission constate que « la persistance du défi du vieillissement actif » continue de freiner la stratégie pour l'emploi, elle décide que la promotion de ce vieillissement actif deviendra l'une des trois priorités de l'Union. Le discours de la Commission se focalise principalement sur l'augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés et n'aborde qu'incidemment la question de la qualité de l'emploi à travers l'objectif d'amélioration des « conditions de travail favorables au maintien dans l'emploi, notamment en termes de santé et de sécurité ».

Depuis 2004, la question de la qualité de l'emploi n'est donc plus abordée par L'UE dans le cadre de la politique de vieillissement actif. Seul l'objectif lié au taux d'emploi des travailleurs âgés est pris en considération.

Ainsi en 2006, la Commission définit quatre nouvelles actions prioritaires dont l'une vise à répondre au vieillissement de la population. Or, à l'appui de cette action, elle encourage uniquement la flexibilité accrue des marchés du travail et des politiques actives du marché du travail et invite à accorder une importance stratégique à l'augmentation du taux de participation des travailleurs âgés de plus de cinquante-cinq ans en veillant particulièrement à ce que « l'ensemble des politiques publiques élargissent les possibilités d'emploi des travailleurs âgés » ; la même année, la Commission définit un cadre de cinq orientations afin de répondre au défi démographique. Aucune de ces orientations ne tient compte de la qualité de l'emploi.

Enfin, la stratégie 2020 met également l'accent sur le vieillissement démographique, rappelant que la combinaison d'une population active peu nombreuse et d'un nombre de plus en plus important de personnes âgées implique des contraintes sur les systèmes d'État providence européens. Un des trois objectifs est l'augmentation du taux d'emploi de la population active (de vingt à soixante-quatre ans) à 75 %, notamment par une plus grande participation des travailleurs âgés. Toutefois, si la ligne n° 7 des lignes directrices pour l'emploi 2010 encourage l'augmentation de la participation au marché du travail, elle aborde la qualité de l'emploi à travers cette simple phrase : « Il serait souhaitable d'aborder la question de la qualité des emplois et des conditions de travail »...

L'UE a mis en place une politique du vieillissement actif afin de répondre au défi démographique que représente le vieillissement de la population européenne. Dès le début du XXI<sup>e</sup> siècle, les travailleurs âgés vont être considérés comme des intervenants à part entière pour le développement durable et viable d'une Europe vieillissante à travers des mesures qui visent principalement à les maintenir sur le marché du travail. On observe que les objectifs fixés par l'UE depuis la stratégie de Lisbonne se traduisent principalement par des objectifs quantitatifs en matière de taux d'emploi même si on est loin d'avoir atteint les objectifs fixés par le Conseil lors de ses réunions de Stockholm et de Barcelone.

On constate également à regret que la qualité de l'emploi n'est toujours pas un élément clé de la politique du vieillissement actif, alors que le rapport de la *task force* insistait dès 2003 sur l'importance de définir une stratégie globale de vieillissement actif qui tienne compte tant de la participation des travailleurs âgés sur le marché du travail que de l'amélioration des conditions et de la qualité de l'emploi tout au long de la vie professionnelle.

## L'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI EST UNE CONDITION NÉCESSAIRE

Pour améliorer l'emploi des travailleurs âgés, il est nécessaire d'avoir une participation de toutes les parties concernées (gouvernements, entreprises et partenaires sociaux) qui doivent prendre des mesures afin d'améliorer les conditions de travail et de lutter contre la discrimination. Quant aux travailleurs âgés, ils doivent accepter l'idée de travailler et d'acquérir — ou de maintenir — leurs qualifications professionnelles plus longtemps. Pour atteindre cet objectif, certains facteurs clés permettent d'améliorer la qualité de l'emploi des travailleurs âgés. La majorité de ceux-ci est reprise parmi les indicateurs de la qualité de l'emploi pris en considération par l'UE. Les spécificités liées à l'âge des travailleurs doivent nécessairement être prises en compte afin de déterminer la qualité de leurs conditions de travail, en adoptant, par exemple, pour cette catégorie de travailleurs des conditions et pratiques favorables à l'embauche, la santé et la sécurité, aux promotions et au licenciement.

Enfin, si l'âgisme est une barrière importante à la politique de vieillissement actif, le principe de non-discrimination sur la base de l'âge est déjà présent à travers certains des facteurs clés susceptibles d'améliorer les conditions de travail des travailleurs âgés.

L'année 2012 sera consacrée au vieillissement actif. Si des efforts ont été réalisés pour lutter contre la discrimination sur la base de l'âge et augmenter le taux d'emploi des travailleurs âgés, il reste beaucoup à faire pour améliorer la qualité de leur emploi. ■