

Annexe 12

Relever le taux d'activité des salariés âgés : les actions menées aux Pays-Bas et en Finlande ⁵¹

Pourquoi une comparaison avec les cas néerlandais et finlandais

La sortie anticipée d'activité constitue aujourd'hui un problème majeur pour l'ensemble des pays d'Europe continentale qui se sont enfoncés dans une véritable « culture » du retrait précoce du marché du travail. Le phénomène s'est aggravé lorsque, au nom du chômage des jeunes, un certain nombre de pays ont demandé aux salariés âgés de « laisser la place aux jeunes ».

La nouvelle organisation de la fin du parcours des âges (multiplication de dispositifs conjoncturels d'emploi favorisant la sortie anticipée des salariés âgés) a modifié durablement les horizons temporels de tous les acteurs (salariés comme employeurs) et n'a eu que des résultats décevants pour l'emploi.

Ainsi, le modèle de l'activité après 55 ans tend à devenir un phénomène moins fréquent, voire minoritaire, dans un certain nombre de pays. En 1995, la France, les Pays-Bas, la Finlande, la Belgique, le Luxembourg avaient un taux d'emploi des 55-64 ans inférieur à 40 %. En 1999, seuls les Pays-Bas et la Finlande sont parvenus à renverser cette tendance forte à l'abaissement du taux d'emploi de cette catégorie d'âges et à faire remonter significativement l'activité de ce groupe.

Si une série de réformes relatives à l'âge de la retraite et à la durée de cotisation, à des tentatives de restriction des voies de sortie précoce, ont vu le jour, partout ces réformes « de type paramétrique » se révèlent peu opérantes pour renverser une culture de la sortie précoce. Il convient d'entreprendre des changements plus radicaux et de chercher à passer d'une logique passive essentiellement indemnitrice à une logique active de prévention des déficits.

L'examen des cas néerlandais et finlandais nous montre comment il est possible d'inverser la tendance à la baisse des taux d'emploi des salariés âgés pour entrer dans le cercle vertueux du vieillissement actif. Ces deux pays ont développé un programme intégré de politiques actives d'emploi visant à préserver et promouvoir les capacités de travail des plus de 40 ans,

51. Résumé du document d'information, réalisé par Anne-Marie Guillemard et Gérard Cornet, pour le Conseil d'orientation des retraites.

voire à les réhabiliter, en passant d'une logique d'indemnisation à des systèmes d'incitations/désincitations qui encouragent la participation au marché du travail des salariés âgés et découragent leur sortie anticipée. Dans les deux cas, aucune mesure autoritaire et coercitive n'a été prise. Le processus de réforme a mobilisé une très large concertation avec tous les partenaires sociaux, depuis la conception jusqu'à la mise en œuvre. Il a bénéficié d'une forte impulsion des gouvernements en place. De ce point de vue, le contraste est frappant avec la situation française, où non seulement le dialogue social s'est bloqué sur la réforme des systèmes de retraite, mais où la solution globale d'un partage du travail n'a pas été l'occasion de poser la question d'une évolution de la distribution des temps de travail sur l'ensemble de la vie.

La réponse néerlandaise au défi du vieillissement démographique et à la montée de l'inactivité en fin de carrière

• *Contexte*

Avec une population totale de 16 millions, les Pays-Bas vont vieillir à un rythme plutôt plus lent que la moyenne des pays européens : le « choc démographique » ne touchera ce pays que vers 2030. Traditionnellement les Pays-Bas constituaient un pays au taux d'activité globalement faible (taux d'emploi de 61 % pour les 15-64 ans en 1990).

L'âge légal de la retraite à taux plein est demeuré fixé à 65 ans.

Outre la voie du chômage (de moindre importance), deux voies principales de sortie précoce existaient :

- l'invalidité (la plus fréquente) qui jusqu'en 1994 permettait aux salariés âgés n'ayant qu'une invalidité partielle, mais qui ne trouvaient pas à s'employer, de se voir reconnaître une invalidité totale ;
- les VUT (*Voluntary Early-retirement* ou préretraites) qui relèvent d'accords d'entreprises ou de branches et sont financés par les entreprises et pour une partie très limitée par les salariés eux-mêmes.

Or, depuis 1995, on observe une nette remontée du taux d'emploi des 55-64 ans (plus 17 points entre 1995 et 1999) qui s'inscrit dans un mouvement de remontée générale des taux d'emploi. Les femmes et les salariés âgés, considérés comme les principaux réservoirs de main-d'œuvre, ont fait l'objet de politiques ciblées afin de faire face à terme au vieillissement, à la hausse des dépenses sociales et à la pénurie de main-d'œuvre.

Un plan global et cohérent d'action avec un objectif chiffré (accroître de 0,75 % par an d'ici 2030 le taux d'emploi des salariés de plus de 55 ans pour atteindre le taux de 50 %) a été mis en œuvre de manière concertée et négociée avec tous les partenaires sociaux. Le gouvernement a favorisé une prise de conscience de cette question et le Conseil socio-économique, organisme consultatif prestigieux, a joué un grand rôle.

Les principales perspectives d'action de l'avis « Promouvoir la participation des salariés âgés au marché du travail » sont les suivantes :

- le groupe ciblé principal doit être les travailleurs âgés de 40 à 55 ans ;
- il est nécessaire de promouvoir la réintégration dans l'emploi de ceux qui, âgés de 55 ans à 65 ans, ont été exclus du marché du travail ;
- c'est un changement fondamental des mentalités des employeurs comme des salariés qui doit s'opérer ;
- prolonger l'activité pour les actifs âgés doit être rendu possible et attractif ;
- les dispositifs qui encouragent le retrait précoce doivent être révisés ;
- le retrait involontaire doit être prévenu et le retrait volontaire doit demeurer une option.

• *Les principales mesures*

Restructurer les voies institutionnelles de sortie précoce

Le principe est le suivant : passer d'un droit à l'indemnisation pour la sortie précoce à un système d'incitations au maintien et à la réhabilitation de salariés âgés et de désincitations au retrait.

- **Invalidité : une indemnisation plus favorable à l'emploi**
 - Suppression de la « clause relative au marché du travail », ce qui a rendu plus difficile d'accéder au statut d'invalidité à 100 %.
 - L'accès aux bénéficiaires de l'invalidité est conditionné par une réhabilitation active des salariés.
 - La responsabilité de l'assurance invalidité est partiellement confiée aux employeurs, qui sont financièrement responsabilisés. Leurs primes d'assurance invalidité sont calculées en fonction du niveau de leur risque. D'autre part, l'indemnisation est désormais directement en lien avec une politique extensive de prévention et de réinsertion à l'intention des bénéficiaires.

Ainsi, les droits et prestations contenus dans l'assurance sont encadrés dans un système d'incitations/désincitations qui affecte les décisions de toutes les parties pour faire valoir leurs droits.

- **Réformer la voie du chômage**
 - La directive qui en cas de licenciement collectif privilégiait de faire porter en premier lieu les réductions sur les salariés âgés a été abolie en 1994.
 - La dispense de recherche d'emploi (appliquée aux 57 ans et demi ou plus) est en cours de réexamen par les partenaires sociaux et le gouvernement.
 - Une mesure vient d'être instaurée (1^{er} janvier 2001) concernant l'incitation financière pour l'embauche de chômeurs âgés de plus de 50 ans.
- **VUT : de la préretraite totale à la retraite flexible et à la « pré pension » par capitalisation**

L'idée est de faire évoluer les VUT vers des formules plus choisies, individualisées et graduelles qui ménagent des incitations financières au maintien en activité pour les salariés vieillissants. On peut signaler :

– l'ouverture de nouvelles options pour combiner du travail à temps partiel et des retraites partielles : jusqu'à maintenant, il n'était pas possible de cumuler les revenus d'un VUT et les rémunérations d'une activité à temps partiel. Enfin, les avantages fiscaux concédés au moment de la création des VUT afin de compenser les dépenses des entreprises, sont abolis depuis juillet 2002 ;

– l'introduction de la « pré pension » par capitalisation : alors que les VUT étaient financés selon un système de répartition, les pré pensions relèvent de la capitalisation individuelle de droits à la préretraite. Dans le nouveau système, le droit au retrait d'activité est directement fonction de la carrière individuelle et des contributions accumulées sur son compte ; le grand changement étant que pour accéder à la sortie précoce, le salarié âgé doit préalablement avoir accumulé des droits. La pré pension est flexible (entre 55 et 65 ans), le salarié peut choisir d'arrêter plus tôt avec une pension moindre ou de continuer plus tard pour améliorer sa pension : l'effet coupeur est évité.

Ce nouveau système, contrairement à l'ancien, est transférable d'une entreprise à l'autre.

La conversion des VUT vers le système de pré pensions capitalisées ne pourra se faire que très graduellement (20 ou 30 ans seront nécessaires). Un régime transitoire doit être imaginé.

Dès 1997, l'État comme employeur a adopté un système flexible de pré pension pour ses salariés.

Il semble que ce dispositif seul ne sera pas suffisant pour améliorer l'activité des salariés âgés. Des études montrent que les salariés demeurent prêts à sacrifier une part importante de leur revenu de préretraite pour échapper à la vie de travail.

Encourager une gestion des ressources humaines attentive à l'âge

Les évaluations récentes convergent pour montrer la faiblesse des avancées dans ce domaine. Si l'on peut noter des progrès dans l'organisation des bilans de carrière ou au niveau de la formation (notamment des travailleurs âgés), l'investissement dans les salariés âgés n'est pas encore devenu une pratique courante.

Aussi, afin de transformer les mentalités, le Gouvernement s'est engagé à soutenir financièrement une campagne d'information, et un projet de loi d'initiative gouvernementale contre la discrimination dans l'emploi fondée sur l'âge a été adopté en 2000.

• Conclusion

Les dispositifs mis en place aux Pays-Bas ne produiront leurs effets que graduellement et ne seront pleinement efficaces que s'ils s'accompagnent d'une transformation des pratiques des entreprises à l'égard des salariés âgés.

Le programme national finlandais
pour les travailleurs vieillissants : 1998-2002

En Finlande, le vieillissement démographique plus accentué et plus précoce que le nôtre permet déjà, mais à une échelle différente, d'observer ses effets sur les ressources de main-d'œuvre. Aussi ce pays a-t-il été le premier à changer de stratégie et à développer une politique coordonnée afin d'augmenter le taux d'emploi des salariés seniors et de sortir du cercle vicieux des préretraites et du *welfare without work* pour un *welfare with work*.

Le « Programme national finlandais pour les travailleurs vieillissants » s'inscrit dans le cadre des plans d'ensemble en faveur de l'emploi (développement de l'employabilité, promotion de l'esprit d'entreprise, incitation à l'adaptabilité du travail et des salariés, égalité des chances). L'objectif du plan est à terme d'arriver à reculer de deux ou trois ans l'âge moyen effectif de la sortie définitive de l'emploi.

• Contexte

La population active comprend entre 2 200 000 et 2 500 000 personnes dont 1 840 000 salariés. La Finlande compte 99 % de PME sur 219 000 entreprises (hors secteur primaire). 73 % des salariés sont employés dans des entreprises de plus de 800 personnes. Le taux d'adhésion aux syndicats est élevé : 78 % des salariés cotisent à un syndicat (66 % dans le secteur privé).

La structure par âge se traduit par un vieillissement accentué de la population active plus rapide d'ici 2005 que dans tous les autres pays européens. La projection des indicateurs d'activité laisse prévoir une importante pénurie de main-d'œuvre dès 2003 et un ratio d'un retraité pour un actif dès 2015.

Le taux de chômage (18,5 % en 1994) s'abaisse en 1997 à 12,7 %, mais le taux d'emploi des 55-59 ans régresse (il ne dépasse pas 50 %) ; le taux d'emploi des hommes de 55/64 ans est voisin de 37 %, celui des 60 ans et plus atteint à peine 20 %.

Les études soulignent un niveau insuffisant de formation et de qualification des travailleurs vieillissants et âgés et un formidable écart de niveau de formation entre jeunes et âgés.

Différents dispositifs de sortie anticipée coexistent :

- la retraite partielle : la pension partielle est égale à 50 % de la différence entre le salaire à plein temps et le salaire à temps partiel. Les modalités sont souples (16 à 28 heures par semaine, alternance travail/repos de six semaines, formules variables possibles). Mais jusqu'en 1997, cette voie est peu empruntée (la pratique du temps partiel est rare) ;
- la préretraite volontaire ou pré pension vieillesse : généralisée en 1994 à partir de 58 ans (60 ans à partir de 2001 pour le secteur privé) avec des abattements dépendants de l'âge de cessation d'activité ;
- la pension chômage : ouverte pour les chômeurs de longue durée âgés de 57 ans au moins, ayant épuisé leur droit à l'allocation chômage (23 mois) ;
- les pensions invalidité/maladie : très utilisé depuis les années 80, ce dispositif concerne les personnes âgées ayant eu une longue vie professionnelle et présentant une diminution de la capacité au travail.

Ainsi, entre 55 et 59 ans, les deux grandes voies de sortie sont le chômage de longue durée et l'invalidité. Après 60 ans, ces voies se diversifient.

Si différentes mesures – critères médicaux plus stricts, seuil d'âge élevé de 55 à 58 ans, temps de l'allocation chômage longue durée doublé et porté à 500 jours, âge d'éligibilité de l'allocation retraite/chômage reculé de 55 à 60 ans – ont été prises pour freiner les excès des préretraites pour invalidité au milieu des années 90, elles se sont avérées peu efficaces.

Les relations sociales se caractérisent par une coopération très étroite au niveau national entre les syndicats de salariés, les organisations patronales et le gouvernement. À partir de 1995, une concertation centrale sur les orientations économiques et sociales s'établit avec les confédérations nationales. Le mode de financement des retraites n'est pas un objet de conflit social : les retraites du secteur privé sont gérées par des organismes privés sous le contrôle d'une institution publique. En 2001, selon l'Office central des pensions, les cotisations sociales pour les retraites représentent 21,1 % des salaires (employeurs 16,6 %, salariés 4,5 %, prélevées à la source). Elles sont pour 1/3 affectées à des fonds de réserve qui, fin 2000, s'élèvent à 430 milliards de marks finlandais, soit 56 % du PIB. Ces réserves couvrent 26 % des droits à pension constitués.

En 1995, un consensus se fait jour pour stopper la hausse des cotisations sociales due au poids croissant des préretraites et des retraites (de 5 % en 1962 à 16,8 % en 1995 pour les employeurs). Un groupe de travail créé par le gouvernement définit des champs d'actions prioritaires et aboutit fin 1997 au lancement du « Programme national finlandais en faveur des travailleurs vieillissants ».

Avant même la mise en œuvre du programme, la décision d'abaisser le seuil d'âge pour bénéficier de la retraite partielle à 56 ans au lieu de 58 ans est annoncée.

• *Les réformes introduites par le Programme national finlandais (1998-2002)*

Ce programme, interministériel, est piloté par un comité ad hoc réunissant l'ensemble des acteurs intéressés au processus. Il a pour objectif d'améliorer l'emploi des travailleurs vieillissants en promouvant leurs capacités professionnelles et en reculant l'âge effectif des sorties anticipées d'emploi. Plus précisément il s'agit de :

- maintenir la pleine capacité productive des personnes âgées de plus de 45 ans, et leur adaptation professionnelle ;
- prévenir leur exclusion du marché du travail qui se traduit par le chômage ou la sortie précoce ;
- favoriser le retour à l'emploi de chômeurs de longue durée ;
- reculer de 2 à 3 ans l'âge effectif de la sortie du marché définitive du travail en le rapprochant progressivement de l'âge légal de la retraite (65 ans).

Le Programme constitue, avec quarante mesures, un ensemble incitatif cohérent et mobilisateur en faveur de l'emploi des plus de 45 ans. 25 millions de marks ont été affectés aux actions dans le domaine de l'information (50 %), la recherche (30 %), et l'éducation/formation (20 %).

Cinq types d'actions ont été au cœur de cette campagne :

1) Une intense campagne de communication :

« L'expérience est une richesse nationale » appuie le lancement du programme au cours de la première année. Elle comprend différents volets, nationaux (télévision, radio, presse) et plus ciblés (employeurs, dirigeants et cadres, dirigeants de PME/PMI, services d'emploi et médecine du travail).

2) La santé et la protection au travail :

Des mesures législatives visent à transformer l'organisation du travail et à lutter contre la discrimination.

Un guide est réalisé mettant en avant une approche globale du vieillissement au travail (promotion de l'aménagement du temps et des horaires, travail en alternance, temps partiel, réadaptation, etc.). Il s'agit de passer du maintien de la capacité physique au maintien des capacités mentales en vue de travailler demain.

3) La formation professionnelle :

Des actions spécifiques ciblent les salariés à partir de 45 ans et plus. Le Programme national prévoit l'extension du droit à la formation sans limite d'âge (abolition en 1999 de la limite d'âge fixée à 54 ans, aide financière à la formation portée à 60 ans).

L'objectif est de doubler, dès 1998 (5 % en 1997), la participation des chômeurs âgés de plus de 50 ans à la formation professionnelle.

4) Des mécanismes incitatifs pour encourager la flexibilisation des fins de carrière :

- Abaissement transitoire à 56 ans du seuil d'âge ouvrant droit à la possibilité d'une retraite partielle volontaire et négociée.
- Incitations à retarder l'âge de sortie définitive du travail : maintien intégral des droits à pension en cas d'activité partielle ; bonification en cas de prolongation de l'activité jusqu'à 60 ans (1,5 %), encore accrue si l'on prolonge l'activité au-delà de 60 ans (2,5 %) ; ouverture d'un droit à la réadaptation pour les 58/59 ans, progressivement étendu à tous en 2002 (financé par les instituts de pensions gérant les retraites).

Ces mécanismes sont accompagnés de **mesures désincitatives** longuement étudiées :

- diminution de la pension chômage de 4 % ;
- recul de l'âge ouvrant droit à la retraite anticipée à titre individuel qui passe de 58 à 60 ans (58 ans pour le secteur public) ;
- augmentation de la part des employeurs dans le financement des pensions invalidité et chômage.

5) Études, recherches et expérimentations par l'évaluation du programme :

La création du baromètre du maintien de la capacité au travail a pour but d'évaluer l'impact du Programme national, d'aider les entreprises à améliorer les conditions et l'environnement du travail, et d'aider les salariés à rester actifs et en bonne santé. Ce baromètre social permet une étude longitudinale portant sur un échantillon représentatif de 4 945 salariés volontaires. La méthode comporte une auto-évaluation par questionnaire, un entretien téléphonique individuel ; une grille permet d'établir un score de capacité au travail. Des recommandations sont ensuite faites aux salariés, en fonction du score obtenu pour le maintien de sa santé et de sa capacité au travail.

De nombreux autres programmes de recherche concernent les attitudes et les pratiques des travailleurs en fin de carrière, l'âge, la santé et la compétence au travail, les pratiques discriminatoires à l'embauche, l'aptitude au changement, etc.

• *Bilan du programme à mi-parcours (fin 2000)*

- Le taux d'emploi des salariés âgés progresse : celui des salariés vieillissants (45-54 ans) dépasse 80 % et se rapproche du plein emploi ; le taux d'emploi des 50-54 ans est sensiblement le même que celui des 45-49 ans ; pour les 55-59 ans, la progression de l'emploi devient la plus rapide de tous les groupes d'âges (le taux s'élève à 59 %, 4 points de plus par rapport à 1999). Cette amélioration est essentiellement due au maintien dans l'emploi, les sorties anticipées diminuant au profit des retraites partielles ; mais le chômage régresse aussi.

Pour les 60-64 ans, le taux d'emploi reste faible, mais il décolle de quelques points au-dessus de la barre des 20 % (23 % en 1999), essentiellement par le maintien dans l'emploi.

- Les retraites à temps partiel ont plus que triplé depuis la réforme, passant de 7 000 bénéficiaires en 1997 à 24 000 à la fin 2000, au profit notamment des femmes (plus 30 % par rapport aux hommes).
- L'âge moyen de la sortie anticipée du travail s'élève régulièrement : en l'an 2000, le gain est d'au moins un point par rapport à 1996.
- Les actions en faveur du maintien de la capacité au travail se sont développées : les programmes de formation/qualification sont organisés dans 73 % des entreprises en 1999 contre 60 % en 1997.
- Les résultats du premier baromètre de maintien de la capacité au travail montrent que la réduction de capacité chez les plus de 50 ans est auto-évaluée à 7 %, mais s'élève à 20 % pour les plus de 55 ans. Cependant ceux-ci percevaient les changements en cours comme très positifs : la satisfaction au travail pour le salarié âgé progresse sensiblement en l'an 2000, de même que la perception des attitudes de la direction et du collectif de travail envers les plus âgés.
- La participation aux actions de formation des salariés âgés et vieillissants arrive presque au même niveau que celle des autres groupes d'âge.
- Enfin, un programme spécifique de formation à la gestion des âges est mis sur pied (2000-2002) afin de promouvoir les attitudes positives du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants (séminaires, sessions de formation).

Les difficultés qui ont pu être repérées concernent principalement :

- la réintégration des chômeurs âgés : le chômage de longue durée des plus de 55 ans reste élevé, même s'il se réduit : la règle « oui à 50 ans, non à 55 » prévaut encore ;
- les résultats de mesures incitatives directes qui déçoivent : le nombre d'emplois aidés créés reste insuffisant ;
- une demande et des pratiques de cessation anticipée d'activité qui restent élevées : parmi ceux qui continuent à travailler après 55 ans, une majorité préférerait bénéficier d'une préretraite ;
- une interrogation sur le sens des retraites partielles : il est difficile de savoir si ce dispositif a favorisé le maintien en activité de ceux qui, sans son existence, auraient pris une autre voie de sortie totale, ou permis le retrait partiel de salariés qui se destinaient à travailler à plein temps ;
- la faiblesse du niveau de l'activité après 60 ans, qui reste de moitié inférieur à celui de la Suède ;
- un relais insuffisant dans les PME ;
- et la nécessité de faire un effort particulier pour favoriser le maintien dans l'emploi des femmes vieillissantes qui, plus que les hommes, choisissent les voies de sortie anticipée.

• *Conclusion*

Le Programme national a eu une influence pédagogique décisive pour sensibiliser les acteurs économiques et sociaux au maintien de l'activité des salariés âgés et à une perception positive de leur image sur le marché du travail. Il montre la pertinence d'une vision stratégique à long terme (l'emploi est au premier plan), coordonnant un ensemble d'actions cohérentes axées sur une construction positive préalable (l'emploi des salariés âgés), l'importance de l'organisation du consensus social, la nécessité d'un effort pédagogique impulsé par l'État en concertation avec les partenaires sociaux, l'obligation d'aménagement de transitions flexibles, et l'intérêt de la recherche pour construire des outils d'évaluation et piloter les actions.

Les enseignements des cas néerlandais et finlandais

Des pays à forte culture de sortie précoce du travail ont réussi à renverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, en choisissant une autre voie que les réformes des systèmes de retraite. La politique de l'emploi a eu une place prépondérante et la cible principale des réformes a été explicitement les plus de 45 ans. Les deux pays sont parvenus à conjointement une restructuration de la protection sociale avec une politique du travail et de l'amélioration des ressources humaines. Aucune fermeture autoritaire des voies de sortie précoce n'a été opérée. D'autres alternatives autour du maintien dans l'emploi, passant par une prévention de la perte d'employabilité, ont été créées : la sécurisation des trajectoires de fin de vie active est aussi essentielle que l'aménagement des marges individuelles de choix. Politique au long cours, une ligne univoque, cohérente et ferme a été retenue visant l'emploi et l'employabilité des plus de 45 ans. Elle a montré l'importance de la communication, de la recherche de la gestion des temporalités au cours du cycle de vie, ainsi que de la réorganisation du travail, de la formation et de la gestion des compétences.