

Les politiques de vieillissement actif : les mesures adoptées au Luxembourg et dans les pays voisins

Franz CLEMENT



Les politiques de vieillissement actif : les mesures adoptées au Luxembourg et dans les pays voisins

Le processus européen dit de Luxembourg, né fin des années 1990, a notamment demandé aux Etats de l'Union européenne de se préoccuper du vieillissement actif. L'augmentation de l'espérance de vie, les projections démographiques ont rendu nécessaire le fait de se pencher sur la question dans l'Union entière et d'y apporter des réponses appropriées. Toutefois, les réponses apportées par les Etats membres ont varié de l'un à l'autre en fonction de données et de contextes propres à chacun. Les quelques pages qui suivent vont tenter de dresser un bilan des politiques favorisant le vieillissement actif au Luxembourg et dans les Etats limitrophes que sont l'Allemagne, la Belgique et la France. Ces politiques seront déclinées selon trois catégories bien précises : les politiques dites défensives, puis les actives et enfin celles favorisant le retour à l'emploi des travailleurs âgés au chômage.



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

INTRODUCTION

La date de novembre 1997 constitua le début d'un processus par lequel le Luxembourg et les Etats de l'Union européenne en général eurent à prendre en charge, notamment, la problématique des travailleurs dits « âgés ». Chargé de la présidence tournante de l'Union au second semestre de cette année-là, le Grand-Duché, sous l'impulsion de son Premier ministre Jean-Claude Juncker, lança le processus « PAN », abréviation pour « Plan d'action national pour l'emploi ». La législation de fondement instituant le plan en question fut adoptée par une loi du 12 février 1999. Cette initiative demandait aux Etats membres de l'Union de produire annuellement un plan d'action destiné à doper l'emploi et à corriger certains problèmes sur les marchés nationaux du travail. Ainsi naissait le processus dit « de Luxembourg » auquel succédera un peu plus tard celui dit « de Lisbonne ». Le processus PAN, annuel, fut remplacé dès 2005 par le processus « PNR » pour « Programme national de réforme » portant cette fois sur trois années au lieu d'une seule. Les deux processus eurent à prendre en compte la problématique du vieillissement actif en proposant des mesures concrètes allant en ce sens. Ils sont relayés actuellement par un nouveau processus encore, dénommé « Europe 2020 ».

Il existe quatre types de politiques destinées à mettre en œuvre les mesures permettant de prolonger la vie active des travailleurs âgés, :

- les politiques « défensives » de maintien dans l'emploi : elles doivent inciter au maintien en activité par la modification de règles concernant les retraites,
- les politiques dites « actives » : elles visent à la préservation des capacités des travailleurs âgés.
- les politiques favorisant le retour à l'emploi des chômeurs âgés,
- les politiques de sensibilisation sur l'emploi des plus âgés.

En fonction des pays, les leviers d'actions mobilisés pour favoriser l'emploi des salariés vieillissants varient et la priorité donnée à l'une ou à l'autre politique dépend de l'approche dans laquelle s'inscrit l'action des pouvoirs publics.

L'objectif de ce document est de présenter la politique luxembourgeoise en matière de vieillissement actif en la comparant à celle adoptée par les partenaires de la Grande Région que sont la France, la Belgique et l'Allemagne.

Nous nous pencherons sur les trois premiers types de politiques uniquement car nous avons pu observer que les politiques de sensibilisation sont davantage éparées. Pour assurer la présentation de ces politiques, nous proposerons les mesures communes aux quatre pays, celles adoptées uniquement par le Luxembourg et enfin celles qui ont été prises par tout ou partie des pays limitrophes sans équivalent au Luxembourg, lorsque le cas s'y prête¹.

Nous tenterons alors d'établir quelques considérations finales.

¹ Les mesures luxembourgeoises présentées dans ces pages sont des mesures publiques dont l'inventaire a été établi sur base d'un recensement au travers des rapports d'activité du Ministère du travail et de l'emploi depuis 1997. Parallèlement, nous ferons aussi l'inventaire des politiques menées en matière de vieillissement actif selon les catégories susdites, mais cette fois dans les Etats voisins du Luxembourg : la Belgique, la France et l'Allemagne. Nous utiliserons principalement pour ce faire les rapports rédigés par les experts nationaux du réseau « Sysdem » (System of Documentation, Evaluation and Monitoring of Employment Policies), une branche de l'Observatoire européen de l'emploi (www.eu-employment-observatory.net/). Il s'agit de R. Plasman (Belgique), S. Gineste (France) et N. Duell (Allemagne).

I. LES MESURES DE POLITIQUES DÉFENSIVES

1. Mesures communes au Luxembourg et à ses voisins

Réformes dans les régimes généraux des pensions

Au **Luxembourg**, une loi du 28 juin 2002 portant sur les régimes de pension, a eu pour but essentiel de valoriser sur le plan financier les dernières années de carrières, de façon à inciter les salariés à rester plus longtemps en activité.

Pour trouver une nouvelle véritable réforme dans le régime des pensions de retraite, il faudra attendre 2012. Le ministre de la sécurité sociale, Mars Di Bartolomeo, a en effet présenté le 2 février 2012 la réforme de l'assurance pension qui a été adoptée le 20 janvier précédent par le Conseil de gouvernement². Selon le ministre, la réforme confirme le système par répartition et le financement tripartite et paritaire entre assurés, employeurs et État. L'âge légal de la retraite fixé à 65 ans n'est pas modifié, ni la pension anticipée à 57 et à 60 ans. Elle confirme aussi le maintien des régimes de préretraite, ce qui est une donnée fondamentale à prendre en compte en matière de vieillissement actif. La Belgique, a contrario, vient de se diriger vers la suppression de ce genre de pratiques.

La réforme luxembourgeoise relie la durée de la vie active à la longévité. En conséquence, celui qui ne prolonge pas sa carrière professionnelle ne peut pas espérer le même niveau de prestation que celui qui la prolonge. C'est le principe fondamental de cette réforme qui comprend un ensemble de mesures concernant tant les dépenses que les recettes. À côté du renforcement du lien entre vie active et longévité, qui doit contribuer à une diminution des prestations en cas de non prolongation de la carrière professionnelle, mesure qui agit donc sur les dépenses du système, d'autres mesures concernent les recettes. Une augmentation estimée supportable et progressive des cotisations

(patronales et salariales) de 24 à 30% fait ainsi partie de la réforme. Dans le même contexte, la réforme du système de pension augmente les possibilités pour concilier une retraite complète ou partielle avec une occupation professionnelle partielle dans le secteur privé. Signalons toutefois que la réforme adoptée mise sur une croissance annuelle du PIB de 3% et de l'emploi de 1,5%. Si malgré tout, les évolutions devaient s'avérer moins importantes et qu'un déséquilibre de l'assurance pension surviendrait plus tôt, des mesures agissant tant sur les recettes que sur les dépenses devraient être proposées.

Les Etats voisins du Luxembourg se sont attaqués plus tôt aux réformes générales des régimes de pensions, avec chaque fois des moyens propres à leurs contextes nationaux, mais en visant toujours un allongement de l'âge d'accès à la retraite.

En 2007, en **Belgique**, le gouvernement a accordé des bonus de pension pour les travailleurs acceptant de prolonger leur activité professionnelle. La mesure est valable jusqu'à fin 2013. Mais la **Belgique** a surtout procédé à des réformes de fond durant la longue élaboration de l'accord de formation de l'actuel gouvernement. Ces réformes vont dans le sens d'une augmentation de l'âge de départ à la retraite³.

En **Allemagne**, dès les années 1990, le problème de la réforme des retraites avait été pris en charge pour viser, dans les années 2000, le fait de pénaliser une arrivée précoce à l'âge de la retraite⁴. En 2004, une autre réforme avait entraîné une déconnexion entre le niveau de salaire et celui des pensions, rendant ces dernières moins élevées que dans le passé. L'**Allemagne** a entrepris une réforme des pensions dès 2007 afin d'en garantir l'entrée en application en 2012. Il s'agissait de repousser l'âge de la retraite progressivement de 65 à 67 ans en 2029⁵.

² www.mss.public.lu/actualites/2012/02/art_ref_pension/index.html

³ L'âge de départ à la retraite est en principe fixé à 65 ans. Mais il existait un âge minimum pour un travailleur pouvant justifier de 35 années d'activité salariée, fixé à l'âge de 60 ans. Dès 2016, il faudra pouvoir justifier de 40 années d'activité pour pouvoir obtenir sa pension de retraite à l'âge de 62 ans. Le relèvement de l'âge de 2 années se fera de manière progressive entre 2012 et 2016.

⁴ Ainsi, au début des années 2000, l'âge d'accès à une pension complète pour les femmes avait été repoussé de 60 à 65 ans.

⁵ Depuis la réforme entrée en application en 2012, une personne affichant 45 années d'activité complète peut toujours prendre sa retraite à 65 ans, sans subir de réduction financière. La personne n'affichant que 35 années de cotisation peut, quant à elle, se retirer à l'âge de 63 ans, mais avec une réduction du montant de la retraite. En cas de retrait avant 67 ans, des réductions des montants de pension de 3,6% par année sont appliquées. Des mesures particulières ont toutefois été prises pour les personnes atteintes de handicaps. Ces dernières peuvent partir à la retraite entre 60 et 62 ans, à condition d'afficher un degré de handicap de 50% au moins et de bénéficier de 35 années de cotisations.

En ce qui concerne la **France** à présent, en matière de pensions de retraite, une loi de 2010 a instauré l'augmentation progressive de l'âge d'accès à la retraite. Simultanément, la possibilité d'accès à une pension de retraite complète a été modulée à raison de 4 mois par année jusqu'à l'âge de 67 ans en 2023⁶. Comme ce système entraînait des difficultés d'adaptation dans le temps, notamment pour certains chômeurs arrivant en fin de droits avant l'âge d'accès à la retraite ou n'ayant pas suffisamment cotisé pour obtenir une pension décente, un mécanisme fut instauré : l'allocation transitoire de solidarité. Elle consistait dans le versement d'un montant financier et d'un arrangement à conclure avec Pôle Emploi, le service public français de l'emploi.

Notons toutefois que l'élection présidentielle et les législatives de 2012 remettent considérablement en cause le système imaginé. Le changement de gouvernement qui en a résulté souhaite revenir à la retraite à 60 ans pour certaines catégories de travailleurs⁷. Un décret en ce sens a été publié au Journal officiel le 3 juillet 2012 et entrera en vigueur au 1^{er} novembre 2012⁸.

2. Les mesures propres au Luxembourg

Le Luxembourg s'est profilé dans le concert européen des mesures défensives notamment par deux politiques spécifiques : celle de l'invalidité et du reclassement professionnel ainsi que celle du maintien dans l'emploi.

Invalidité et reclassement professionnel

Par la loi du 25 juillet 2002 concernant l'incapacité de travail et la réinsertion professionnelle, la Chambre des députés a modifié et durci les conditions d'accès à l'invalidité. En effet, concernant « *le travailleur salarié (...), qui par suite de maladie prolongée, d'infirmité ou d'usure présente une incapacité pour exercer son dernier poste de travail* », cette nouvelle législation a mis en place des mécanismes destinés à réduire les conditions d'octroi d'une pension d'invalidité en favorisant le reclassement du salarié dans son entreprise à un autre poste de travail ou sur le marché de l'emploi en général, contribuant ainsi à son maintien en activité.

Plus précisément, la décision finale de reclassement comporte plusieurs étapes, chacune répondant à une question différente. Premièrement, la personne peut-elle encore exercer son activité professionnelle, c'est-à-dire celle qu'elle exerçait juste avant la demande en invalidité ? Si ce n'est pas le cas, est-elle apte à exercer une autre activité ? Si la réponse à cette 2^{ème} question est également négative, la personne est déclarée en invalidité. En revanche, si c'est le cas, l'entreprise dans laquelle l'individu travaille peut-elle lui proposer un autre emploi qui corresponde à ses capacités ? Si une telle possibilité existe dans l'entreprise, la personne est en reclassement interne ; si ce n'est pas le cas, elle est en reclassement externe et est considérée comme une personne à la recherche d'un emploi.

Même si cette loi sur le reclassement concerne tous les salariés, quel que soit leur âge, il est clair qu'elle s'applique proportionnellement plus souvent à des travailleurs âgés, ayant une probabilité plus forte de demander à être en invalidité. En limitant l'accès à l'invalidité, considérée comme l'une des principales possibilités de sorties précoces du marché pour les seniors, la loi sur le reclassement contribue au vieillissement en contraignant certains travailleurs à se maintenir en activité.

Le maintien dans l'emploi

L'année 2006 vit l'arrivée d'une législation considérée comme particulièrement importante, celle dite de « maintien dans l'emploi ». Cette loi a pour but fondamental d'instaurer dans les entreprises où doivent être effectués des licenciements, des plans de maintien dans l'emploi destinés à trouver d'autres alternatives à des licenciements purs et simples. Le but de la législation consiste à anticiper les restructurations économiques et à éviter aux travailleurs concernés de devoir passer par une situation de chômage. La loi sur le maintien dans l'emploi, qui s'applique à tous les salariés, a été complétée ultérieurement par une décision gouvernementale de 2006 relative à des dispositions sur la préretraite en changeant le taux de participation des entreprises au coût de la préretraite dite « ajustement ». Le taux de participation se situe entre 30% et 75% de l'indemnité de préretraite, y compris la part patronale des charges sociales afférentes à cette

⁶ Ces modifications devaient entraîner que l'âge légal d'accès à la pension serait de 62 ans et que celui pour bénéficier d'une pension complète serait de 67 ans pour la génération de 1956.

⁷ Le nouveau gouvernement a en effet annoncé le 6 juin 2012 qu'un décret doit permettre aux personnes ayant commencé à travailler à 18 ou 19 ans et ayant cotisé 41,5 ans de cotisations (166 trimestres pour ceux nés en 1955, un peu moins pour ceux nés avant) le droit de partir à 60 ans à taux plein, sans attendre les 62 ans prévus par la réforme de l'ancien président Nicolas Sarkozy en 2010. Environ 110 000 personnes seront concernées par cette mesure dès 2013.

⁸ www.lesechos.fr/economie-politique/france/dossier/0202105852206/0202103187665-la-reforme-de-la-reforme-des-retraites-331365.php

indemnité. Auparavant, le plafond était situé à 50%. La modification intervenue réduit ainsi l'attractivité financière du recours à ce genre d'instrument pour les entreprises. Ce taux pourra toutefois être inférieur à 30% si c'est dans le cadre de l'exécution d'un plan de maintien dans l'emploi.

Quelques mesures de politiques défensives adoptées en 2003

Il fut décidé en 2003 de certaines mesures ponctuelles à mettre en œuvre. Ces mesures devaient avoir un impact positif sur le taux d'emploi des personnes âgées. Il s'agissait de procéder à l'abolition du permis d'accès à l'emploi des bénéficiaires d'une rente ou pension de vieillesse. Il s'agissait encore d'élargir les possibilités de travailler à temps partiel dans la fonction publique, de manière à continuer d'exercer une activité de service au-delà de l'âge de la retraite. Une concrétisation à ce sujet aboutira dans un règlement grand-ducal du 5 mars 2004.

Possibilités d'activités cumulées

Suite aux élections législatives de juin 2009, le Ministère du travail et de l'emploi a remis de nouveau au cœur des préoccupations le fait d'augmenter le taux d'emploi en accordant une attention particulière aux travailleurs âgés. Partant du principe que la constitution physique et/ou psychique d'importantes franges de salariés âgés ne leur permettait plus d'exercer une activité professionnelle à 100 % alors qu'une occupation à tâche réduite restait tout à fait imaginable, le programme gouvernemental⁹ pour la législature 2009-2014 a imaginé certaines mesures. Il a été prévu de créer la possibilité de cumuler un salaire en provenance d'une activité réduite à temps partiel et une pension partielle. Un possible cumul d'éléments de salaire et de pension de vieillesse est destiné à inciter un certain nombre de salariés de la fonction publique âgés à rester actifs.

⁹ www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/index.html

II. LES MESURES DE POLITIQUES ACTIVES

1. Les mesures propres au Luxembourg

On constatera que les politiques de formation ne concernent pas exclusivement les travailleurs âgés, mais déjà les plus jeunes. Nous en faisons mention en raison de leur importance dans les parcours de vie.

Le stage de réinsertion professionnelle

La loi du 12 décembre 1999 concernant la mise en œuvre du premier plan d'action national en faveur de l'emploi a introduit un stage de réinsertion professionnelle afin d'offrir un nouveau départ aux demandeurs d'emploi adultes. Le stage s'adresse aux demandeurs d'emploi indemnisé ou non, âgé de 30 ans au moins et inscrits depuis 3 mois au moins.

L'ADEM détache le stagiaire auprès du patron de stage pour 12 mois maximum. Le demandeur d'emploi non indemnisé touche une indemnité de stage équivalente au salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Cette indemnité est à charge du fonds pour l'emploi. Sauf exception, le demandeur d'emploi indemnisé garde en principe le bénéfice de son indemnité de chômage complet. Ce stage est pris en compte comme période de stage ouvrant droit à l'indemnité de chômage complet et donne droit à la prolongation de 6 mois de l'indemnité de chômage complet.

L'entreprise peut verser au stagiaire une prime de mérite facultative qui ne peut être prise en compte pour le calcul de l'indemnité de chômage complet. Le stagiaire est dispensé de se présenter au contrôle, mais reste disponible pour le marché de travail.

L'entreprise s'engage à rembourser au fonds pour l'emploi une quote-part égale à 50% du salaire social minimum pour travailleur non qualifié. Cette quote-part est ramenée à 35% en cas d'occupation de personnes du sexe sous représenté dans le secteur d'activité et/ou dans une profession déterminée.

En cas de recrutement de personnel, l'entreprise est obligée d'embaucher par priorité l'ancien stagiaire redevenu demandeur d'emploi dans les 3 mois précédant celui du recrutement.

Le soutien à la formation professionnelle en entreprise

Signalons aussi que des politiques pouvant être qualifiées d'actives ont aussi été mises en place, essentiellement au travers de la formation et de l'apprentissage. Il faut faire mention essentiellement d'une législation du 22 juin 1999. Celle-ci a introduit un système de soutien à la formation professionnelle continue sur le lieu de l'entreprise où le travailleur exerce son activité. Cette législation ne connaîtra que des modifications mineures par la suite.

La formation entendue au sens de cette loi comprend toutes les activités de formation ou d'enseignement, à l'exclusion de l'enseignement ou de la formation scolaire, ayant pour objet :

- l'adaptation de la qualification du travailleur et du chef d'entreprise par la mise à niveau de leurs compétences aux techniques et technologies d'organisation, de production ou de commercialisation ;
- le recyclage du travailleur et du chef d'entreprise en vue d'accéder à une autre activité professionnelle ;
- la promotion du travailleur par le biais de sa préparation à des tâches ou des postes plus exigeants ou à plus grande responsabilité et la mise en valeur de compétences et de potentiels non ou incomplètement utilisés.

La formation prévue ne concerne que le secteur privé. Elle vise les travailleurs salariés affiliés à la sécurité sociale luxembourgeoise et liés par un contrat de travail à une entreprise légalement établie au Luxembourg et y exerçant principalement leur activité. Elle s'applique aussi aux chefs d'entreprises artisanales, commerciales, industrielles, agricoles ou forestières. Peuvent participer également aux mesures de formation les personnes bénéficiant d'un congé de quelque nature que ce soit ou ayant quitté temporairement l'entreprise pour des raisons personnelles.

Afin de bénéficier des dispositions financières prévues par la loi, la moitié au moins du temps consacré à la formation doit se situer dans l'horaire normal de travail et les périodes de formation fixées pendant des heures normales de travail sont assimilées à des périodes de service. En revanche,

les périodes de formation fixées en dehors des heures normales de travail ouvrent droit, pour le salarié, soit à un congé de compensation correspondant à 50 % des heures de formation professionnelle continue, soit à une indemnité pécuniaire calculée au taux normal des heures de travail. L'Etat contribue au coût de l'investissement dans la formation continue réalisée, soit sous forme d'une aide directe, soit sous forme d'une bonification d'impôt sur le revenu. Toutefois, l'Etat ne peut intervenir que si le coût total des mesures de formation professionnelle continue engagé par l'entreprise dépasse 0,5 % de la moyenne de sa masse salariale des trois exercices d'exploitation précédents. L'aide directe consiste dans une participation financière de l'Etat de 10 % du coût de l'investissement dans la formation professionnelle continue de l'entreprise et réalisé au cours de l'exercice d'exploitation. La bonification d'impôt est de 10 % du coût de l'investissement dans la formation professionnelle

La formation professionnelle continue entendue au sens de cette mesure donne lieu à deux types de certificats :

- le certificat délivré à la suite d'une épreuve d'examen ou d'un test de connaissance, qui indique le programme suivi ainsi que le résultat obtenu par le candidat;
- le certificat de fréquentation.

Il faut mentionner aussi, depuis le début du processus PAN l'arrivée sur le plan législatif et réglementaire d'un nombre considérable de dispositifs en faveur de l'apprentissage et de la formation. Il serait vain de tous les énumérer ici. Ces mesures diverses s'appliquent à plusieurs types de publics et peuvent donc avoir un effet sur les travailleurs âgés, entre autres. Si celles-ci valent essentiellement pour le secteur privé, la fonction publique n'a pas été oubliée.

Le congé-formation

En 2007 fut adoptée une législation portant création d'un congé individuel de formation permettant de se former sur base d'un financement de l'Etat. Il a en effet été institué un congé spécial dit « congé-formation », destiné à permettre aux travailleurs salariés de participer à des cours, de préparer des examens et d'y participer, de rédiger des mémoires ou d'accomplir tout autre travail en relation avec une formation. Peuvent bénéficier de ce congé depuis cette date, les travailleurs salariés, normalement occupés sur un lieu de travail situé sur le territoire luxembourgeois, liés par un contrat de travail à une entreprise ou association légalement établie et active au Grand-Duché et ayant une

ancienneté de service d'au moins 6 mois auprès de l'employeur avec lequel ils se trouvent en relation de travail au moment de solliciter le congé. Le congé est accordé sur demande de l'intéressé par le ministre ayant la formation professionnelle dans ses attributions,

Sont éligibles pour l'obtention du congé-formation, les formations dispensées, soit au Luxembourg, soit à l'étranger:

- par les institutions bénéficiant du statut d'école publique ou privée reconnues par les autorités publiques et délivrant des certificats reconnus par ces mêmes autorités ;
- par les chambres professionnelles ;
- par les associations privées agréées individuellement à cet effet par le ministre.

La durée totale du congé-formation ne peut dépasser 80 jours pour chaque bénéficiaire au cours de sa carrière professionnelle. Le nombre maximal de jours de congé-formation attribuable est de 20 jours sur une période de 2 ans. Le congé peut être fractionné, la durée minimale du congé-formation étant d'1 jour.

Pour les salariés travaillant à temps partiel, les jours de congé par formation sont calculés proportionnellement. Le nombre total de jours de congé-formation auquel peut prétendre le bénéficiaire est fonction du nombre d'heures investies dans la formation. Ce nombre d'heures est soit défini par l'organisme de formation, soit déterminé sur base des horaires de cours des écoles et instituts de formation. La durée du congé-formation est assimilée à une période de travail effectif. Pendant la durée du congé-formation, les dispositions légales en matière de sécurité sociale et de protection de l'emploi restent applicables aux bénéficiaires.

Les salariés bénéficiaires du congé-formation ont droit, pour chaque journée de congé, à une indemnité compensatoire égale au salaire journalier moyen, sans qu'elle ne puisse dépasser le quadruple du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés. L'indemnité compensatoire est payée par l'employeur. L'Etat rembourse à l'employeur le montant de l'indemnité et la part patronale des cotisations sociales au vu d'une déclaration y afférente.

Le bénéfice du congé-formation est étendu aux travailleurs indépendants et aux personnes exerçant une profession libérale, affiliés depuis deux années au moins à la sécurité sociale luxembourgeoise.

Les personnes exerçant une activité professionnelle indépendante ou libérale bénéficient d'une indemnité compensatoire fixée sur base du revenu ayant servi pour le dernier exercice cotisable comme assiette de cotisation pour l'assurance pension, sans qu'elle ne puisse dépasser le quadruple du salaire social minimum pour travailleurs non qualifiés.

Il faut mentionner aussi que les entreprises du secteur privé, établies au Luxembourg, peuvent obtenir une aide à la formation s'élevant à 20% imposables du montant annuel investi. La participation financière de l'Etat passe à 35% imposables pour les frais de salaire des participants si ceux-ci n'ont pas de diplôme reconnu et une ancienneté inférieure à 10 ans, ou encore s'ils ont plus de 45 ans.

2. Des mesures adoptées par les voisins du Luxembourg

Les politiques actives en matière de vieillissement actif se sont essentiellement centrées sur la formation professionnelle, comme nous allons le voir.

En **Belgique**, un fonds spécifique relatif au développement de l'expérience professionnelle octroie des subsides aux associations adaptant les postes de travail des travailleurs âgés et augmentant leur âge d'activité. Des activités de promotion sont menées en ce sens.

En matière de politiques actives mais ne concernant pas la formation professionnelle, ajoutons encore que la **Belgique** a aussi procédé à une adaptation du temps et des conditions de travail. Un bonus est ainsi accordé aux travailleurs de plus de 50 ans acceptant de passer d'un travail pénible à un emploi plus léger, moyennant certaines conditions de revenus. Le bonus est amélioré en fonction de l'âge jusqu'à 58 ans. Toujours moyennant certaines anciennetés d'activité professionnelle, un accord collectif datant déjà de 1990 avait permis à des travailleurs de nuit de passer à un travail de jour dès qu'ils avaient atteint l'âge de 50 ans. En **Belgique** toujours, les entreprises sont impliquées directement par le nouvel accord gouvernemental de décembre 2011. Ainsi, ces entreprises doivent élaborer des plans d'emploi pour travailleurs âgés de manière à prolonger l'activité professionnelle. En cas de licenciements, les entreprises sont obligées de respecter la pyramide interne des âges de manière à ne pas cibler une catégorie d'âge particulière. La pyramide ne doit pas connaître

de déséquilibre entre la période ancienne et celle suivant les licenciements.

Concernant les politiques en matière de formation tout au long de la vie en **Allemagne**, la Bundesagentur für Arbeit élaborera dès 2006 un nouveau programme destiné aux peu qualifiés et aux travailleurs de plus de 45 ans. Ce programme était soutenu par des incitants financiers couvrant salaires et formations. Le programme connut un certain succès essentiellement dans les grandes compagnies. D'autres programmes concernant la santé des seniors, notamment, furent mis en place à des niveaux régionaux. Le ministère fédéral du travail et des affaires sociales mit au point aussi un pacte général pour l'emploi des travailleurs âgés, dénommé « Perspectives 50plus ». Ce pacte fut décliné en 78 pactes régionaux incluant une variété d'acteurs syndicaux, publics associatifs... Ces pactes concernaient surtout la formation professionnelle, des conseils en matière de recherche d'emploi.

En **France**, une loi dite de programmation pour la cohésion sociale datant de 2005 a soumis les entreprises ou groupes d'entreprises d'au moins 300 salariés à une obligation triennale de procéder à des négociations sur la mise en place d'un dispositif de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. La loi stipule que les négociations doivent notamment porter sur les conditions de retour et de maintien dans l'emploi des salariés âgés ainsi que sur leur accès à la formation.

Dans le même ordre d'idée, signalons que, dans le cadre de l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle, le Ministre luxembourgeois Nicolas Schmit, lors d'une conférence de presse le 3 mai 2012, a indiqué la préparation en cours d'un texte dont nombre d'éléments sont en discussion. Il a annoncé qu'un projet de loi proposerait des mesures favorisant le maintien en activité des seniors, en obligeant par exemple toute entreprise de plus de 150 salariés à établir un « plan d'action senior ». Il y sera question, en fonction des spécificités de l'entreprise et des discussions avec les partenaires sociaux en son sein, des conditions de travail, d'un meilleur suivi sur le plan de la santé, mais aussi de formation tout au long de la vie, ou encore d'une organisation plus souple du travail.

III. LES MESURES FAVORISANT LE RETOUR À L'EMPLOI DES CHÔMEURS ÂGÉS

1. Mesures communes au Luxembourg et à ses voisins

Des aides à l'embauche des chômeurs

Au Luxembourg, par un règlement grand-ducal de 2006, a été confirmée et étendue une possibilité d'embaucher des chômeurs âgés et des chômeurs de longue durée, en pouvant récupérer les cotisations de sécurité sociale, part employeur et part assuré. Des conditions différentes s'il s'agit de chômeurs de 30 ans au moins, de 40 au moins et de 45 ans accomplis.

Pour les chômeurs âgés de 30 ans au moins, ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi pendant une durée de 12 mois au moins et le remboursement des cotisations de sécurité sociale porte sur deux ans. Pour les chômeurs âgés de 40 ans au moins, ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi pendant une durée de 3 mois au moins et le remboursement des cotisations de sécurité sociale porte alors sur trois ans.

En ce qui concerne enfin les chômeurs âgés de 45 ans accomplis, ils doivent être inscrits comme demandeurs d'emploi pendant une durée d'1 mois au moins et le remboursement des cotisations de sécurité sociale portera jusqu'à l'âge de la mise en retraite. Ce dernier dispositif constitue une évolution notable puisqu'avant le règlement grand-ducal de 2006, le remboursement ne portait que sur une période de 7 années pour les travailleurs de 50 ans embauchés par les entreprises.

Signalons que ce contrat peut prendre la forme d'un contrat de travail à durée indéterminée ou déterminée de 18 mois. Dans ce dernier cas, le remboursement des cotisations est alors limité à 18 mois. L'occupation est de 16 heures de travail au moins par semaine.

Dans le même ordre d'idée, mentionnons le projet « Fit4 job » par lequel le Ministère du travail et de l'emploi ainsi que l'ADEM, en collaboration avec les professionnels du secteur financier, visent à augmenter l'employabilité des personnes ayant perdu leur emploi dans le secteur financier et qui souhaitent y retrouver un travail. La démarche consiste à effectuer un diagnostic des compétences techniques sur base duquel les personnes pourront

être réorientées, moyennant une éventuelle formation qualifiante, vers le secteur financier ou tout autre secteur de l'économie. Ce genre de programme se décline sous des aspects similaires dans d'autres pays de l'Union européenne.

En **Belgique**, un plan dénommé « Activia » permet à l'employeur de bénéficier d'une réduction d'impôts en cas d'embauche de personnes au chômage. Cette mesure a été mise en place en visant spécifiquement les plus de 45 ans. La **Belgique**, avait déjà adopté en 2005 le « Pacte des générations ». Par cet instrument, destiné à augmenter l'âge de l'activité professionnelle, les employeurs bénéficiaient déjà d'avantages fiscaux s'ils employaient des personnes âgées de plus de 50 ans. La mesure avait été rendue plus attractive encore en 2007.

En **France**, en 2010, des aides financières ont été accordées aux entreprises engageant des chômeurs de plus de 55 ans. La mesure fut remplacée en 2011 par une autre accordant un bonus aux entreprises engageant des chômeurs de plus de 45 ans au travers d'un « contrat de professionnalisation », entraînant encore une exemption de paiement de cotisations sociales.

2. Mesures adoptées par les voisins du Luxembourg

Des mesures visant les entreprises

Dès 1996, l'**Allemagne** introduisit des possibilités de retraite à temps partiel pour les travailleurs de plus de 55 ans. La mesure s'effectua via des versements financiers aux employeurs moyennant l'engagement d'un salarié plus jeune ou d'un chômeur. Le système prit fin en 2009. Dès 2003, l'**Allemagne** procéda encore à des encouragements au recrutement de travailleurs âgés de plus de 50 ans par le biais de subsides financiers. Ces derniers, versés pour une durée de 12 à 36 mois, augmentaient selon des classes d'âge de travailleurs âgés et selon le degré du handicap éventuel de ceux-ci. Un autre mécanisme fut mis en place pour les travailleurs de plus de 50 ans acceptant de recevoir un salaire plus bas que le précédent de manière à échapper au chômage, les différences s'étalant entre 30 et 50% du dernier salaire perçu.

En **France**, des avantages fiscaux ont aussi été établis en 2010 pour encourager le tutorat d'un jeune salarié par un plus ancien au sein des entreprises.

Via un accord national datant de 2010 intégré dans le code du travail sous le nom de « Plan seniors », les entreprises de plus de 50 salariés ont été contraintes de conclure des plans spécifiques pour les travailleurs âgés, plans dont l'inexistence pouvait entraîner des sanctions financières. Les plans devaient contenir plusieurs éléments comme des objectifs quantifiés d'engagement et de maintien de travailleurs âgés, des mesures pour atteindre ces objectifs ainsi qu'un système de monitoring. Cette mesure pouvait se faire, non seulement au sein d'entreprises particulières, mais aussi par des accords de branches. L'accord visait un objectif chiffré global de maintien dans l'emploi et de recrutement des salariés âgés. Si cet objectif concernait le maintien dans l'emploi, il devait viser les salariés âgés de 55 ans et plus ; s'il concernait le recrutement, il devait viser les salariés âgés de 50 ans et plus.

Il faut ajouter que le nouveau gouvernement français installé en juin 2012 a marqué son souhait de création d'un « contrat de génération » dont un document d'orientation a été adressé aux partenaires sociaux le 4 septembre. La négociation devrait s'engager prochainement afin qu'un projet de loi soit présenté fin 2012 à l'issue de la négociation, pour une entrée en vigueur du contrat de génération début 2013. Le contrat de génération devrait être un outil pour favoriser simultanément, sans les opposer, emploi des jeunes et emploi des seniors dans les entreprises, tant quantitativement (embauches de jeunes, accroissement du taux d'emploi des seniors) que qualitativement (favoriser l'insertion en CDI, transférer les compétences,...)¹⁰.

Des mesures en matière d'indemnités de chômage

En matière de chômage, en **Belgique**, les plus de 50 ans étant au chômage depuis au moins un an ne sont pas automatiquement versés dans une « Agence locale pour l'emploi » (ALE)¹¹ les rendant automatiquement disponibles pour le marché du travail. Leurs documents ne font pas l'objet de contrôles. Il était prévu aussi d'accorder aux chômeurs âgés un supplément d'allocations de

chômage s'ils atteignaient l'âge de 50 ans. Cette barrière est relevée à 55 ans depuis le 1^{er} juillet 2012. Il faut aussi relever l'intensité des contrôles des chômeurs dans leur recherche active d'emploi. Ce contrôle qui concernait surtout les personnes âgées au maximum de 50 ans est intensifié et prolongé jusqu'à l'âge de 55 ans en 2013 et 58 ans en 2016.

En **Allemagne**, les allocations de chômage ont aussi été visées. Ainsi, jusqu'à la fin de 2007, les travailleurs âgés de 58 ans et plus étaient exempts de contrôles sur la recherche d'emploi et de disponibilité pour le marché de l'emploi, tout en continuant à recevoir des allocations de chômage complètes. Les allocations pour ces personnes étaient versées jusqu'à ce qu'elles atteignent l'âge d'accès à la retraite, sans réduction aucune.

La **France** a aussi entrepris des réformes dans le domaine des allocations de chômage. Depuis 2008, des changements ont été apportés à la procédure de dispense de recherche d'emploi. La dispense qui avait été accordée aux plus de 57 ans jusqu'en 2008 et aux plus de 60 ans jusqu'en 2011, a été abolie en 2012. La **France** avait déjà pris des mesures en 2006 pour une période allant jusqu'en 2010. On y relevait l'existence d'un contrat à durée déterminée réservé aux seniors. Ce « CDD senior », négocié avec les partenaires sociaux, était réservé aux chômeurs âgés de 57 ans au moins et pouvait être conclu pour une durée maximale de 36 mois de manière à reprendre une activité professionnelle.

¹⁰ www.gouvernement.fr/gouvernement/ouverture-du-chantier-du-contrat-de-generation.

¹¹ Chaque commune est tenue (éventuellement avec d'autres communes) de créer une agence locale pour l'emploi. En collaboration avec l'Office national de l'emploi (ONEM), cette agence est chargée de l'organisation et du contrôle des activités non rencontrées dans les circuits de travail réguliers. En outre, les agences locales pour l'emploi sont également habilitées à fournir des services et emplois de proximité.

CONSIDÉRATIONS

Il est temps à présent de formuler quelques considérations et de tirer quelques conclusions sur ces mesures que nous venons de voir.

Commençons par quelques considérations propres au Luxembourg. Premièrement, on l'aura remarqué, la politique du vieillissement actif est toujours soutenue par des incitants de nature financière ou fiscale lorsqu'il s'agit de réintégration de personnes au chômage. Ces incitants sont tant en faveur des entreprises que des particuliers et conséquemment à charge de l'Etat. Ceci démontre bien entendu l'apport que le monde patronal apporte aux politiques en faveur du vieillissement actif. En deuxième lieu, la politique de vieillissement actif est intimement liée à celle de la formation professionnelle continue. Les mesures de formation apparaissent non seulement dans celles qui en relèvent exclusivement, comme les mesures de politique active, mais dans les défensives aussi. Finalement, la politique est essentiellement basée sur des mesures dites défensives. Sur l'ensemble des mesures relevées au Luxembourg, 8 sont de type défensif, contre 3 seulement de type actif et 2 concernant le retour à l'emploi des chômeurs âgés. Les réformes agissant directement sur le système de pensions et d'âge d'accès à la retraite, n'a été présenté par le gouvernement grand-ducal que plus tardivement par rapport aux trois Etats limitrophes. Au Grand-Duché, il semble bien que pareille politique n'ait constitué qu'un ultime recours après avoir laissé place à d'autres mesures de politique défensive, si l'on exclut la législation déjà ancienne du 28 juin 2002 que nous avons relatée, conséquence directe du processus « Rentendesch » de l'époque. Robert Kieffer, président de la Caisse nationale d'assurance pension (CNAP), explique que l'exceptionnelle évolution économique et démographique du Grand-Duché au cours des trois dernières décennies avait conduit les décideurs politiques à relever les promesses des droits à pension à un niveau tel que seul une croissance démographique infinie de la population active de plus de 3% par an pouvait garantir la viabilité du système¹². C'est toutefois suite aux recommandations du Fonds monétaire international (FMI) et de l'OCDE dans le cadre de leurs analyses de la situation luxembourgeoise

qu'une réforme s'est avérée nécessaire, en raison du caractère insoutenable à long-terme du système actuel de pensions par les finances publiques. Le Conseil de l'Union européenne a adressé au Luxembourg une recommandation allant dans le même sens en juillet 2012¹³.

Quelques considérations concernant à la fois le Luxembourg et ses Etats voisins sont à formuler aussi. Premièrement, la politique de vieillissement actif a été réalisée suite à une intervention extérieure globale. Nous avons pu constater que c'est le processus PAN lancé au niveau européen qui en est le déclencheur. Au sein de ce processus, l'Union européenne est intervenue à diverses reprises pour demander au Luxembourg d'agir dans la problématique. L'OCDE fit de même à plusieurs reprises. Cette première considération n'est pas propre au Luxembourg, l'ensemble de l'Union à quinze à l'époque ayant été soumise aux mêmes demandes de réformes politiques.

D'autres considérations sont à formuler. Ainsi, il apparaît clairement que la France constitue un cas particulier dans l'ensemble des pays étudiés, non pas en raison du contenu des politiques de vieillissement actif, mais dans le sens où ce qui avait été imaginé par le précédent gouvernement est totalement remis en question par le nouveau installé en juin 2012. Les politiques de vieillissement actif sont ainsi tributaires de changements politiques et de conceptions idéologiques différentes. Un autre élément est à relever encore, même s'il ne concerne pas le Luxembourg : les autres pays étudiés ont clairement durci les politiques de contrôle en matière de chômage. Les dispenses accordées pour certains éléments aux chômeurs âgés ont été entièrement revues. En dernier lieu, même si nous n'avons pas abordé sur le fond la question du dialogue social et du rôle de celui-ci dans les mesures de politique adoptées, les accords conclus en Belgique et en Allemagne l'ont été dans le cadre d'un dialogue social assez apaisé en comparaison de ce qu'a connu la France. Le monde patronal est bien présent pour les quatre pays dans les mesures passées en revue, sous forme d'octroi de boni financiers ou fiscaux,

¹² R. KIEFFER, *Réforme de l'assurance pension : contexte et orientations*, *Echo des entreprises*, n°4/2012, pp.33-39.

¹³ *Actes législatifs et autres instruments. RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015*, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 6 juillet 2012.

sous forme d'élaboration de plans de maintien des travailleurs âgés et handicapés en entreprises.

Finalement, il faut constater que si le Luxembourg a davantage investi dans les politiques défensives que dans les autres, la situation se présente différemment dans les pays voisins. La Belgique et l'Allemagne ont mené des politiques des trois types de façon relativement équilibrée quant à leur nombre dans chaque catégorie. La France en revanche a davantage mis en oeuvre des politiques favorisant le retour à l'emploi des chômeurs âgés.

BIBLIOGRAPHIE

Actes législatifs et autres instruments. RECOMMANDATION DU CONSEIL concernant le programme national de réforme du Luxembourg pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité du Luxembourg pour la période 2012-2015, Conseil de l'Union européenne, Bruxelles, 6 juillet 2012.

R. KIEFFER, Réforme de l'assurance pension : contexte et orientations, *Echo des entreprises*, n°4/2012, pp.33-39.

Ministère du travail et de l'emploi. Rapports d'activités de 2001 à 2011.

www.eu-employment-observatory.net/

www.gouvernement.fr/gouvernement/ouverture-du-chantier-du-contrat-de-generation

www.gouvernement.lu/gouvernement/programme-2009/programme-2009/index.html

www.lesechos.fr/economie-politique/france/dossier/0202105852206/0202103187665-la-reforme-de-la-reforme-des-retraites-331365.php

www.mss.public.lu/actualites/2012/02/art_ref_pension/index.html

ANNEXE

TABLE RÉCAPITULATIVE ET CHRONOLOGIQUE DES MESURES EN MATIÈRE DE VIEILLISSEMENT ACTIF ADOPTÉE AU LUXEMBOURG SELON LE TYPE (1: politique défensive ; 2 : politique active ; 3 : politique favorisant le retour à l'emploi de chômeurs âgés)

Date d'entrée en application	Type de mesure	Contenu global de la mesure
1999	2	Stage de réinsertion professionnelle
1999	2	Soutien à la formation professionnelle en entreprise
2002	1	Incitation financière dans le régime général des pensions
2002	1	Invalité et reclassement professionnel
2003	1	Mesures dans la fonction publique
2003	1	Abolition du permis d'accès à l'emploi
2006	1	Maintien dans l'emploi
2006	1	Modifications en matière de préretraite
2006	3	Extension de l'aide à l'embauche de chômeurs âgés et de longue durée
2007	2	Congé-formation
2009	1	Possibilité d'activités cumulées
2010	3	Fit4Job
2012	1	Réforme du régime général des pensions (en cours)



Sources Mixtes
Groupe de produits issus de forêts
bien gérées, de sources contrôlées
et de bois ou fibres recyclés
www.fsc.org Cert no. CU-COC-812363
© 1996 Forest Stewardship Council

ISSN: 2077-3048

CEPS
I N S T E A D

3, avenue de la Fonte
L-4364 Esch-sur-Alzette
Tél.: +352 58.58.55-801
www.ceps.lu