

Chapitre 2

« Âge et travail » : conduire une grande politique nationale

En choisissant pour sa première manifestation publique le thème « âge et travail »⁵, le Conseil d'orientation des retraites a marqué clairement l'attention qu'il porte à cette question. Il ne cherche pas à faire en cela œuvre originale : de nombreux auteurs⁶, de nombreux rapports traitent de la question. Il faut maintenant agir : le principal retard français dans la politique des retraites se situe sur la politique de l'emploi.

Une mutation longtemps retardée et dont l'urgence est accrue par l'augmentation de l'espérance de vie

Longtemps retardée, l'adaptation du monde du travail à l'évolution démographique revêt aujourd'hui un caractère d'urgence particulière.

5. Colloque Âge et travail, 6 avril 2001. Les actes de ce colloque ont été publiés par La Documentation française.

6. Voir notamment les ouvrages de X. Gaullier et de A.-M. Guillemard, et pour les plus récents rapports consacrés exclusivement à cette question, le rapport de D. Taddei, *Retraites choisies et progressives*, La Documentation française et le rapport du Conseil économique et social présenté à l'automne 2001 par B. Quintreau, *Dynamique de la population active et emploi : la gestion prévisionnelle des âges à l'horizon 2010*.

Une mutation longtemps retardée

Dès 1960, le rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, présidée par Pierre Laroque, appelait l'attention sur les conséquences en termes de charges sur la société de la baisse des taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans dans le secteur du commerce et de l'industrie, évoquant à propos des difficultés de reclassement des travailleurs vieillissants, « un courant contre lequel les employeurs se disent impuissants ⁷ ». Le rapport proposait, de manière détaillée, des mesures à court et long terme permettant, d'une part, une adaptation de l'homme au travail (enseignement et formation continue, recherche de types d'emplois adaptés aux personnes âgées, reclassement et réadaptation professionnelle des travailleurs vieillissants), d'autre part, le maintien des travailleurs âgés en activité ainsi que l'adaptation et l'amélioration des conditions de travail des personnes âgées.

Assurer le maintien dans l'emploi des plus de 55 ans

La nécessité de remédier à la baisse du taux d'activité des travailleurs vieillissants est, depuis le *Livre blanc sur les retraites*, systématiquement évoquée dans les différents rapports sur les retraites comme un accompagnement ou un préalable nécessaire des mesures de financement des retraites.

Il est très frappant de voir que si nombre de politiques proposées par la commission Laroque ont été développées avec constance, notamment le relèvement des ressources des retraités alors souvent faibles, l'humanisation des « hospices » et le maintien à domicile des personnes âgées, les recommandations concernant l'emploi n'ont pas fait l'objet d'une politique d'ensemble. Comme on l'a rappelé dans la première partie de ce rapport, des initiatives diverses et parfois importantes, ont été prises par les entreprises ou l'État mais, globalement, le mouvement est à peine engagé.

Une mutation désormais urgente

Une nécessité renforcée par le vieillissement de la population active

La mutation dont la nécessité est évoquée depuis longtemps est maintenant urgente pour deux raisons. Comme on le sait, les changements démographiques vont entraîner des besoins de financement importants pour les régimes de retraite. Sans ajustement des politiques de l'emploi, les difficultés des régimes de retraite seront plus importantes.

Ces changements, par ailleurs, vont conduire, même si les pratiques d'éviction des salariés les plus âgés demeurent, à une augmentation de la part des personnes de plus de 45 ans dans les entreprises. Une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises indifférente à la structure par âges de la population active mettrait en danger la productivité et la croissance.

7. Rapport de la Commission d'étude des problèmes de la vieillesse, page 59.

Le Conseil d'orientation des retraites estime que la conduite d'une politique de l'emploi et de la gestion des entreprises adaptée aux changements de la composition par âges de la population doit être, enfin, considérée non comme une simple mesure d'accompagnement mais comme une grande politique nationale, un volet essentiel d'une politique des retraites.

Une nécessité commune à tous les pays européens et intégrée à des degrés divers dans les politiques nationales

La nécessité de relever les taux d'activité des travailleurs âgés est commune à la plupart des États membres de l'Union. Elle constitue désormais une priorité, affirmée avec force par les instances européennes.

Une nécessité commune

La baisse des taux d'activité à partir de 55 ans constitue une caractéristique commune des États européens. Globalement, en Europe, le taux d'emploi des 55-64 ans atteint un niveau faible, de l'ordre de 37 %, même si l'on note des divergences entre les pays (38,3 % aux Pays-Bas, 50 % en Grande-Bretagne, 37,7 % en Allemagne, 42,7 % en Finlande, 37,8 % en Italie de 27,8 % et 65,1 % en Suède). Pour les salariés de 60 à 64 ans, le taux d'emploi moyen en Europe est actuellement de 32 %.

En Europe, 37 % des 55-64 ans ont un emploi

Le phénomène de baisse des taux d'activité des 55-64 ans constaté dans tous les pays européens conjugué à l'augmentation de la population de plus de 65 ans et à l'allongement de l'espérance de vie est responsable d'un surcoût financier important pour tous les régimes de retraite des pays européens.

L'intégration d'un objectif de relèvement des taux d'activité dans la politique européenne et à des degrés divers dans les politiques nationales

Dès le Conseil européen de Luxembourg de 1997, la préoccupation européenne en matière de remontée des taux d'emploi a donné lieu à l'adoption d'une stratégie coordonnée pour l'emploi, dans le cadre de laquelle les États présentent, chaque année, un plan d'action comportant des objectifs et des mesures précis. Lors du sommet de Lisbonne, le Conseil européen a fixé à l'Union européenne un objectif de taux d'emploi de la population entre 20 et 65 ans de 70 % à l'horizon 2010.

Le sommet de Stockholm retient un objectif de 50 % en 2010 pour le taux d'emploi des 55-64 ans

Lors du sommet de Stockholm, en mars 2001, la décision de fixer un objectif de taux d'emploi pour les salariés âgés de 55 à 64 ans de 50 % en 2010 a complété cette stratégie.

Les politiques nationales, qui se sont développées dans le cadre des lignes directrices évoquées ci-dessus, sont variables selon les pays. Si tous les pays européens ont pris des mesures tendant à un relèvement des taux d'activité des salariés âgés, le degré d'engagement des pays est inégal. Rares sont les pays qui, comme les Pays-Bas et la Finlande, ont mis en place des politiques volontaristes d'ensemble visant à renverser le mouvement de baisse des taux d'activité, (voir en annexe le résumé de l'étude de M^{me} Guillemard et M. Cornet). Mais, plusieurs pays ont appliqué des mesures originales par rapport à ce qui se fait en France : des campagnes d'information importantes sont menées en Grande-Bretagne et en Allemagne ; la Grande-Bretagne a mis en place un code de bonne conduite...

L'impulsion européenne s'est manifestée par ailleurs sous la forme d'une directive anti-discrimination qui s'applique, avec certaines limites, à la discrimination par âges. Enfin, un code de bonne conduite européen a été proposé par l'association européenne Eurolink très proche des autorités européennes.

Conduire des évolutions en profondeur

Pour sortir du cercle vicieux qui a abouti au fil des ans à l'exclusion des travailleurs âgés du monde du travail, il est nécessaire d'agir sur l'ensemble des éléments qui forment aujourd'hui un système. Une grande politique nationale à bâtir par l'État et les partenaires sociaux est, à cette fin, indispensable.

Une grande politique nationale à bâtir par l'État
et les partenaires sociaux

Dès lors que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas à lui seul d'inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des salariés âgés, l'élaboration d'une politique volontariste de l'emploi, du travail et de la formation, englobant tant le secteur privé que le secteur public doit être reconnue comme une priorité par l'État et les partenaires sociaux. Il est clair qu'à court terme chacun trouve encore un intérêt aux mesures d'âge (facilité de gestion pour les entreprises, retraite avancée pour les salariés, baisse apparente du chômage pour l'État) et que cet intérêt est d'autant plus sensible qu'au moment où ce rapport est écrit les restructurations se développent. Il est clair aussi que les politiques à engager feront sentir leurs effets dans la durée et qu'il est possible de concilier l'existence de préretraites décidées dans le cadre de restructurations et la mise en place nécessairement progressive de mesures destinées à permettre aux seniors de travailler jusqu'à la retraite.

La question de l'emploi des salariés âgés fait partie du dialogue social entre l'État et les partenaires sociaux initié en juin 2001 par le Premier ministre et conduit depuis lors par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Le Conseil d'orientation des retraites souhaite que cette politique soit menée de manière résolue et visible. Il demande la réunion d'une conférence tripartite (État, organisations syndicales d'employeurs et de salariés) mobilisant l'ensemble des acteurs concernés autour d'un projet collectif global, portant aussi bien sur l'emploi, que sur les conditions de travail, la prise en compte de la pénibilité de certains travaux et les modes de gestion des entreprises ⁸.

Réunir une conférence tripartite nationale (État, représentants des employeurs et des salariés) afin de bâtir un plan pour l'emploi des salariés âgés et d'en assurer le suivi

Modifier les perceptions et la capacité de gérer les âges

Quels moyens mettre en œuvre pour infléchir le comportement de l'ensemble de la société et, en particulier, des entreprises et des salariés ? Ces moyens sont naturellement divers ; l'action sur les mentalités et les représentations collectives en est un axe important. Elle peut être orientée autour de la valorisation de l'expérience des salariés âgés. Le titre donné à la campagne d'information et d'actions de la Finlande est un titre beau et juste : l'expérience est une richesse nationale.

Il est très important de faire comprendre l'absurdité d'une situation dans laquelle on considère un homme ou une femme de 54 ans comme un salarié âgé qu'il faut pousser au départ et un retraité de 60 ans comme un jeune retraité actif et dynamique. Une telle image, suffisamment intériorisée par les salariés pour qu'ils soient fréquemment demandeurs de départs anticipés, montre que le monde du travail n'a pas pris en compte un phénomène essentiel : l'espérance de vie en bonne santé augmente et continuera sans doute à augmenter.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées :

– Une *campagne nationale d'information* concernant les entreprises et les salariés, mais aussi l'ensemble de l'opinion, ce qui a été fait dans plusieurs pays étrangers. Destinée à sensibiliser aux aspects positifs du vieillissement, à l'intérêt du maintien de la capacité de travail, tant pour l'individu que pour l'entreprise et le bien-être collectif, à la discrimination que constitue l'éviction des plus de cinquante ans du marché du travail, une telle campagne peut avoir une influence réelle sur les comportements.

Informers, mener des actions exemplaires dans des branches ou des entreprises, développer un appui au changement

– Une *action globale avec de grandes entreprises et quelques branches représentatives* souhaitant mettre en place une politique de vieillissement

8. La gestion des ressources humaines n'est pas seule concernée : nombre de décisions importantes pour la gestion des âges relèvent d'autres décisions de gestion (choix des investissements,...).

actif concernant différents domaines de l'entreprise et notamment le recrutement, l'emploi et les conditions de travail.

- La définition d'un *programme spécifique de formation à la gestion des âges* pour promouvoir les attitudes adaptées du personnel d'encadrement envers les travailleurs vieillissants, à l'instar de ce qui a été fait en Finlande. Dans ce pays, après la réalisation d'un test sur un programme de formation, ce sont plusieurs milliers de personnes qui ont été concernées par un tel programme.
- Une *aide publique au diagnostic et à la conduite d'une politique active de gestion des âges*, destinée à accompagner les entreprises dans la mise en place d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Des crédits ont été prévus à cet effet dans le budget 2001. Ils devront sans doute être développés.

Prendre en compte la gestion des âges
tout au long de la vie active

Former en s'appuyant sur les acquis de l'expérience, améliorer les conditions de travail, valoriser les compétences, développer les cessations progressives d'activité

Il s'agit sur le long terme de se donner les moyens d'une meilleure adaptation des emplois à une population dont la moyenne d'âge s'élève. Plusieurs politiques et mesures semblent de nature à répondre à cette préoccupation.

• *Encourager la formation tout au long de la vie professionnelle*

- Le taux d'accès à la formation reste très inégal selon l'âge : de 73,8 % pour les 25-45 ans, il chute de plus de moitié pour la tranche d'âge des salariés de plus de 45 ans (26,2 %) ⁹, reflétant l'opinion commune qui associe ancienneté et absence d'adaptabilité.
- Les dispositions incluses dans le projet de loi de modernisation sociale et visant à élargir l'usage de la validation des acquis de l'expérience constituent une étape importante dans la reconnaissance des compétences des salariés expérimentés, pour le secteur privé. Le principe de la validation de l'expérience professionnelle pour les recrutements externes dans le secteur public a été reconnu par une loi du 3 janvier 2001. Des dispositions réglementaires restent encore à prendre pour les différents corps de la fonction publique.

Au-delà de ce dispositif, la formation continue tout au long de la vie active devrait permettre aux salariés d'utiliser le savoir accumulé, de l'enrichir et de mettre leur expérience au service de l'entreprise. Dans cette perspective, l'accès à la formation continue devrait devenir plus indépendant de la formation initiale. Par ailleurs, les méthodes et les contenus des formations

9. *Exploitation des déclarations fiscales des employeurs*, CEREQ, DARES, novembre 2000.

devraient être adaptés de façon à valoriser les atouts liés à l'expérience. Les actions développées dans certaines entreprises montrent l'intérêt d'aller vers une individualisation des formations, une adaptation des méthodes d'apprentissage, privilégiant un apprentissage théorique et pratique, et une mobilisation des savoir faire des salariés âgés.

Il est clair que la formation tout au long de la vie est un axe essentiel et que la France, qui attache plus d'importance que d'autres pays au diplôme initial, a un réel retard à rattraper dans ce domaine. Ce domaine constitue, à lui seul, un champ considérable pour la négociation sociale et pour une action concertée entre l'État et les partenaires sociaux.

• *Agir sur les conditions et l'organisation du travail pour maintenir dans l'emploi les travailleurs âgés*

La prise en compte de la pénibilité de certaines fonctions devrait conduire à promouvoir le concept d'emploi de qualité répondant à deux critères : préservation de l'intégrité physique et psychique du travailleur, ouverture à une large gamme de salariés, quel que soit leur profil. Une action sur ce thème devrait sans doute s'appuyer sur un important travail de communication, notamment pour s'affranchir des représentations qui tendent à survaloriser la performance, présentée comme incompatible avec l'âge.

Au-delà de cette action générale, c'est au niveau des branches d'activité, des entreprises et des administrations que des mesures devraient être prises :

- recensement des facteurs de pénibilité constituant des sources d'usure physique des salariés vieillissants ;
- réflexion sur les conditions et l'organisation du travail, en intégrant leurs conséquences à long terme pour les salariés, en prenant en compte les stratégies de travail, individuelles ou collectives, construites par les salariés au fil de l'âge et du parcours professionnel et enfin en mettant en place une articulation entre le renouvellement des équipements et le rythme de départ des salariés ;
- définition de parcours professionnels permettant de ménager des alternances entre postes, selon leur caractère plus ou moins exposé ;
- mise en place d'actions plus ciblées sur des catégories de personnels présentant des déficiences fonctionnelles.

• *Favoriser la valorisation des compétences des travailleurs âgés*

Le terme de « seconde carrière », qui ne doit pas être compris comme s'appliquant seulement aux cadres, concerne autant les administrations publiques que le secteur privé. Il est possible, si on en fait un objectif, d'ouvrir à des salariés ayant des fonctions de natures très différentes des possibilités d'évolution professionnelle, se situant dans un environnement nouveau et entraînant l'exercice de responsabilités valorisantes et supérieures à celles de la « première carrière ». Outre les départs massifs de certaines compétences qui pourraient justifier des fonctions de tutorat illustratives de secondes carrières valorisantes, devra être prise en compte l'évolution

inévitables des entreprises et des administrations en termes d'organisation et de fonctionnement. La politique de gestion des ressources humaines à mettre en place devra comporter un volet relatif à la promotion interne, celle-ci devant parallèlement être adaptée et développée. L'enjeu est important dans la fonction publique où la structure démographique va conduire à horizon 2010 à un accroissement des départs en retraite de 50 % pour les personnels de catégorie A et de 50 % pour les personnels de catégorie B, alors même que la situation du marché de l'emploi sera plus tendue dans les prochaines années. Dès lors, la promotion interne débouchant sur une « seconde carrière » est appelée à prendre pour partie le relais du recrutement par concours externe, en s'appuyant sur la validation des acquis professionnels. Une réflexion approfondie sur les conditions et les modalités de cette promotion interne ainsi que sur la part respective des recrutements internes et externes, qui a d'ailleurs été déjà initiée sur certains aspects, doit être menée.

• *Développer des mécanismes incitatifs au retrait progressif d'activité*

Les dispositifs actuels de préretraites progressives, qui connaissent une diffusion limitée en raison de la concurrence exercée par l'existence de dispositifs de cessation totale d'activité ¹⁰, devraient être encouragés afin de faciliter le maintien en activité des salariés âgés et intégrés dans une politique de l'emploi prenant mieux en compte la gestion des âges.

Plusieurs mesures pourraient être envisagées pour rendre plus attractif, tant pour l'entreprise ou l'administration que pour le salarié, un maintien en activité à temps partiel :

- majorer les droits à retraite de manière progressive selon le temps passé en préretraite ;
- faire prendre en charge par l'État le coût du maintien des droits à retraite de base équivalents à ceux que procurerait une activité à temps plein ;
- ouvrir des possibilités de cessation progressives d'activité pour des quotités de travail supérieures au mi-temps.

Rechercher les moyens d'une plus grande neutralité de l'âge tant à l'entrée dans la vie active qu'à la sortie de celle-ci

Resserrer l'accès aux cessations anticipées et totales d'activité, embaucher à tous les âges, éliminer toutes les discriminations par l'âge

Ces moyens concernent aussi bien les conditions de cessation d'activité, que l'embauche des travailleurs âgés et toutes les formes de discrimination par l'âge.

10. Sur ce sujet, on peut se reporter à l'étude « Les dispositifs de cessation d'activité », C. Zaidman, M. Okba, L. Olier, B. Salzmann, A. Savary, octobre 1999, mimeo.

• *À court terme, resserrer les conditions d'accès aux cessations totales et anticipées d'activité*

S'il ne fait pas de doute que cette question doit être traitée rapidement, il ne s'agit bien entendu pas de supprimer toutes les préretraites, celles-ci pouvant être utiles notamment en cas de restructuration intervenant dans des bassins d'emploi aux ressources limitées. Il est en revanche nécessaire de proposer un certain nombre de mesures allant dans le sens d'une moins grande attractivité des dispositifs de préretraite mis en place pour pallier l'absence d'une politique de gestion des âges dans les entreprises ou les administrations. On peut penser à des mesures telles que :

- un durcissement des mécanismes sociaux et fiscaux applicables aux préretraites d'entreprise, les rentes versées aux salariés étant exonérées de cotisations sociales, dès lors qu'elles ne correspondent pas à un salaire versé en contrepartie d'une d'activité ;
- une évolution de la mise en œuvre du dispositif de cessation d'activité de certains travailleurs salariés (CATS), dans le sens d'une plus grande articulation avec le volet « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences » ;
- une évolution des dispositifs de cessation anticipée d'activité dans la fonction publique, qui pourrait conduire à une refonte globale du congé de fin d'activité et de la cessation progressive d'activité, au bénéfice de la cessation progressive.

• *Développer les incitations à l'embauche des travailleurs âgés*

Pourraient par ailleurs être envisagées plusieurs mesures d'incitation permettant aux actifs âgés qui le souhaitent de poursuivre une activité :

- une révision du dispositif de dispense de recherche d'emploi. La croissance des effectifs dispensés de recherche d'emploi, dont le nombre dépasse celui des préretraités, peut conduire à envisager d'assortir la dispense de recherche d'emploi d'une obligation faite à l'UNEDIC de proposer une aide au reclassement pour les anciens salariés qui exprimeraient le désir de retravailler ;
- un éventuel assouplissement des règles actuelles d'interdiction de cumul emploi-retraite, dans les cas où ces règles apparaissent excessivement pénalisantes. Si la réglementation sur le cumul emploi-retraite issue de l'ordonnance de 1982 n'interdit pas à un retraité de reprendre une activité, elle limite considérablement l'exercice d'une activité professionnelle avec le précédent employeur et elle interdit, par exemple, à un artisan de reprendre le même métier, quel que soit le statut de sa nouvelle activité. Il est clair que l'opinion publique comprendrait mal, dans une situation où il existe encore plus de deux millions de chômeurs, que les règles du cumul soient soudainement bouleversées. On ne peut ignorer non plus, que certaines difficultés de recrutement localisées peuvent coexister avec le maintien d'un chômage encore élevé et que ces difficultés peuvent entraver le développement de l'activité économique. Il faut enfin voir que les interdictions les plus sévères (artisans, commerçants, agriculteurs)

conduisent inévitablement à du travail au noir et que certaines règles (par exemple dans les régimes complémentaires) conduisent à une situation très ambiguë : elles ne sont pas contrôlées de telle sorte qu'elles peuvent être aisément tournées mais elles dissuadent ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas méconnaître la réglementation. Un assouplissement de la réglementation et des accords existants commençant par des modifications des règles les plus clairement obsolètes serait utile pour l'économie, permettrait un meilleur respect du droit au travail des retraités et pourrait constituer un signal positif sur la question de l'âge et du travail. Dans ces conditions, la question du cumul emploi-retraite, qui devra faire l'objet d'un examen complémentaire par le Conseil d'orientation des retraites qui ne l'a pas jusqu'ici examinée de manière approfondie, doit être traitée certes avec précautions mais en recherchant les marges d'évolution possible et en agissant dès maintenant sur les règles les plus clairement injustifiées.

• *Éliminer les discriminations par l'âge*

Sur un plan plus général, se pose la question de l'élimination des discriminations par l'âge, dans le cadre tant de la directive européenne sur la discrimination par l'âge que du code de conduite européen élaboré par l'Association européenne Eurolink.

La loi relative à la lutte contre les discriminations, qui vient d'être adoptée, permet de transposer dans notre droit la directive européenne sur la discrimination par l'âge. Elle ne remet pas en cause les politiques de l'emploi fondées sur l'âge.

Trois types de réflexions complémentaires sont nécessaires :

- Pour la fonction publique, il faut examiner la question des limites d'âge des fonctionnaires, qui n'a pas son équivalent pour les salariés du secteur privé, plusieurs options étant toutefois possibles : supprimer les limites d'âge des fonctionnaires pour aligner les salariés du secteur public sur ceux du secteur privé, relever toutes les limites d'âges ou autoriser des maintiens temporaires en activité de façon à ce que l'existence de limites d'âge ne constitue pas un obstacle à la poursuite d'une activité professionnelle dans le secteur public.
- Il est, par ailleurs, nécessaire de procéder à une expertise des discriminations négatives à l'égard des travailleurs âgés tant dans le droit du travail que dans les conventions collectives.
- Il faut enfin examiner les limites d'âge existant pour les établissements publics et qui empêchent les conseils d'administration de bénéficier de l'expérience des personnes qui, dès 65 ans, ne peuvent plus siéger. Si l'on comprend bien la nécessité de favoriser le renouvellement des conseils d'administration, dès lors que l'âge de la vieillesse recule, il est temps de déplacer les frontières. À un moment où les personnes expérimentées et disponibles manquent pour siéger dans ces conseils, cette modeste réforme répondrait à un besoin et constituerait un signal positif.

À l'issue de cet examen rapide des mesures qui peuvent être prises, le Conseil souhaite revenir sur un point essentiel.

Une grande politique nationale impliquant l'État, les collectivités publiques, les partenaires sociaux ne peut être réellement menée que dans la durée.

Cela suppose que soit élaboré un plan d'ensemble, que soit mis en place un dispositif d'information et de suivi des mesures et que la réunion de la conférence nationale tripartite que le Conseil souhaite prenne un caractère régulier.

La création d'un climat permettant d'aborder dans des conditions positives les autres mesures qui seront nécessaires pour le financement des retraites dépend beaucoup de l'implication des responsables dans cette politique.