

Rapport annuel **2004**
Gestion des âges
et politiques de l'emploi

En application du Code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, une reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans autorisation de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française - Paris, 2004.
ISBN 2-11-005738-6

Préface

La mixité des âges est facteur de cohésion sociale. L'ensemble des politiques publiques est appelé à intégrer cette dimension. Dans une société vieillissante ou vivant plus longtemps, le rapport annuel 2004 de l'IGAS analyse les conséquences des évolutions démographiques actuelles sur les conditions de travail, l'organisation du travail et la formation professionnelle et s'intéresse aux leviers dont disposent les pouvoirs publics pour garantir l'équilibre des âges dans l'emploi.

Le moment est opportun, entre l'année 2003, marquée par une profonde réorientation des politiques publiques en matière de retraites et de préretraites, et l'année 2005, au cours de laquelle la réforme des préretraites portera son plein effet et où l'on devrait dresser un premier bilan de la négociation collective sur l'emploi des seniors.

Les investigations de l'IGAS analysent l'action publique au croisement de deux voies :

- les branches professionnelles essentielles pour structurer le dialogue social,
- les territoires dans un contexte marqué par les nouvelles lois de décentralisation.

Dans la ligne des conclusions du rapport annuel 2002 sur la territorialisation des politiques sociales, les clefs du succès dépendent largement du dialogue social, du comportement des acteurs économiques et sociaux et de l'évolution des mentalités.

La gestion des âges et l'emploi des seniors sont des thèmes relativement neufs pour l'IGAS ; en choisissant de s'engager sur ce terrain, par ailleurs défriché par de nombreux travaux, l'inspection générale ne prétend pas se substituer aux analystes de la démographie et de l'emploi. Elle entend, après un rappel des enjeux et de la problématique, apporter une contribution nourrie à partir d'enquêtes de terrain, de références à d'autres politiques européennes et de sa pratique des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

L'élaboration des propositions a été précédée d'un tour d'horizon avec l'ensemble des partenaires sociaux et les constats ont été largement éclairés par des contacts avec les branches et les entreprises, dans le bâtiment, les banques, la construction aéronautique et spatiale.

L'accent mis cette année sur les politiques de l'emploi tient également compte des problématiques de santé y afférant : la santé au travail ou la préven-

tion de l'usure professionnelle des salariés du champ sanitaire et social a constitué l'un des secteurs d'investigations spécifiques de l'inspection générale.

Les constats effectués mettent en évidence la forte résistance d'une culture de retrait anticipé du marché du travail, la persistance de discriminations de fait au détriment des seniors et les difficultés qu'éprouvent les acteurs de terrain, en dépit d'une prise de conscience collective qui progresse, à passer de l'analyse à l'action. Le programme d'actions qu'esquisse le dernier chapitre de ce rapport illustre ce que pourrait être une démarche intégrée, initiée par un Etat incitateur ou facilitateur. Il constitue une participation concrète au débat public sur la gestion des âges et l'emploi des seniors.

Marie-Caroline BONNET-GALZY,
chef de l'Inspection générale des affaires sociales

Sommaire

Introduction	7
Première partie	
Les enjeux du vieillissement	11
Chapitre 1	
La nouvelle donne démographique : la France vieillit et sa population active baissera à terme	13
Chapitre 2	
Des enjeux nouveaux pour les politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle	51
Deuxième partie	
L'état des pratiques	83
Chapitre 3	
Des discriminations persistantes	85
Chapitre 4	
Une prise de conscience collective qui progresse, mais des pratiques encore modestes	103
Troisième partie	
Des perspectives pour l'action	153
Chapitre 5	
Une réorientation des politiques publiques de l'emploi, du travail et de la formation à accentuer	155
Chapitre 6	
Les leçons de l'international	203
Chapitre 7	
Propositions	243

Annexes	275
Annexe 1 Liste des personnes ayant contribué au rapport public 2004	277
Annexe 2 Fiches signalétiques des branches (extrait des portraits de branches établis par le CEREQ)	279
Annexe 3 Résumés des rapports de branches et de pays	283
Annexe 4 Liste des sigles utilisés	325

Introduction

Le vieillissement de la population n'est pas une malédiction sociale. Bien au contraire, l'allongement de la vie (gain d'espérance de vie de trois mois tous les ans) et l'amélioration de l'espérance de vie sans incapacité font reculer l'âge effectif de la vieillesse. Pour autant, la déformation attendue de la structure des âges questionne les politiques publiques de la famille, de l'emploi, de la formation, des conditions de travail, de la vieillesse...

L'IGAS a choisi pour thème de son rapport annuel 2004 de mettre l'accent sur la gestion des âges dans le champ de l'emploi puisque, dans l'ensemble des questions que le vieillissement de la population adresse aux politiques sociales, la plus décisive est sans doute celle du maintien de notre force de travail et de l'évolution du rapport entre actifs et inactifs.

C'est en 2006, selon les projections tendanciennes de l'INSEE à comportements sociaux constants, que nous devrions connaître notre maximum démographique de population active ; à partir de 2007, nous serions confrontés à une diminution de la population active. Naturellement, l'intégration dans les projections des variables de comportement, en particulier l'allongement des carrières résultant de la loi portant réforme des retraites, a de fortes chances de modifier significativement ce scénario tendanciel, comme l'illustrent les travaux les plus récents de l'INSEE. Mais que l'échéance soit susceptible de se produire en 2007 ou un peu plus tard, demain ou après-demain, un tassement de la population active constitue un défi majeur pour les politiques du travail et de l'emploi.

- L'enjeu central, dans une perspective de cohésion des âges et donc de cohésion sociale, est bien celui du taux d'emploi (population active occupée sur population d'âge actif).

L'Union européenne s'est fixée en 2000, lors du sommet de Lisbonne, un objectif global de taux d'emploi de 70 % en 2010 (plus dix points). Elle s'est fixée en 2001, à Stockholm, l'objectif d'un taux d'emploi de 50 % pour la tranche d'âge 55/64 ans.

La France a, au sein de l'Union européenne, un double handicap en matière de chômage des jeunes et de taux d'activité des seniors. Elle a cependant un atout à long terme, celui d'une moindre diminution de la base de sa pyramide des âges, liée à un meilleur maintien de ses taux de fécondité, qui lui assure une dégradation moins rapide du poids de sa population d'âge actif. Sous réserve d'éventuelles adaptations ponctuelles ou sectorielles, le maintien de sa force de travail sera moins dépendant des flux d'immigration que dans d'autres pays européens.

C'est sur l'activité des salariés les plus âgés que la France dispose le plus de « réserves » pour une croissance de sa population active. Les marges sont plus faibles en matière de développement du travail féminin (forte dynamique des trente dernières années) ou d'emploi des jeunes (effet mécanique prévisible de l'évolution démographique sur le chômage des jeunes, pause observée depuis 1997 sur la tendance à l'allongement des durées d'études).

Comment développer les taux d'activité après 50 ans et retarder l'âge moyen de sortie de l'emploi, aujourd'hui de 58 ans, dans le cadre des orientations européennes communes adoptées aux sommets de Lisbonne, de Stockholm et de Barcelone ?

La diminution de la population d'âge actif et la perspective d'un tassement de la population active appellent une approche globale de la gestion des âges et des compétences, mettant l'accent sur la formation tout au long de la vie, l'adaptabilité des conditions de travail, la prévention du chômage des salariés âgés, l'allongement des carrières et la possibilité de réorientations en seconde partie de carrière.

Sur un plan plus micro-économique, la diffusion d'une culture de gestion prévisionnelle des âges, dès l'entrée dans l'entreprise, est une condition indispensable d'une prévention aussi en amont que possible des licenciements liés à des restructurations, et, de façon plus générale, un moyen de préparer et d'accompagner les mutations économiques.

- Au demeurant, la gestion des âges est en passe de devenir une contrainte politique, économique et sociale pour les entreprises et les partenaires sociaux :

- Une contrainte légale et politique : depuis les réformes de 2003, l'allongement des durées de carrière et l'extinction des facilités apportées par les formules de préretraite constituent une nouvelle donne, effective dès 2005.

- Une contrainte économique, tout simplement parce que des branches, des territoires ou des secteurs d'activité se trouvent ou vont se trouver confrontés à des difficultés de recrutement, à une concurrence accrue entre branches et territoires sur l'emploi, comme l'illustrent les travaux du Commissariat général du Plan sur la prospective des métiers et des qualifications. Des questions telles que l'âge des recrutements, l'accueil dans l'entreprise, le maintien dans l'emploi des salariés expérimentés se poseront dans un contexte de plus en plus concurrentiel.

- Une contrainte sociale et culturelle, parce que les réticences des salariés à l'allongement des durées de carrière s'inscrivent largement dans un climat de malaise sur les conditions de travail et sur le contenu du travail en fin de carrière. La revalorisation du travail intègre un fort enjeu de gestion des âges au travail et nécessite une approche de l'adaptation et de l'évolutivité des conditions de travail tout au long des carrières. La question de l'organisation du tra-

vail n'est pas non plus sans influence sur les arbitrages que rendront les salariés entre moment du départ en retraite et niveau du revenu de remplacement.

- La mise en œuvre de stratégies d'anticipation visant au renforcement des taux d'activité est largement à contre-courant des représentations dominantes en matière d'âges de début et de fin d'activité ; elle s'inscrit, pour ce qui est de l'activité des salariés plus âgés, dans une visée à long terme contradictoire avec des impératifs de gestion d'urgence de crises locales ou sectorielles de l'emploi. Le consensus social sur le développement des préretraites a été fort, il doit aujourd'hui être dépassé.

Dès lors une question majeure est celle de savoir inciter à un changement profond des comportements, de faciliter l'évolution des mentalités, de développer l'appropriation par les partenaires sociaux et les acteurs économiques et sociaux de terrain de démarches d'anticipation touchant l'ensemble de la gestion des ressources humaines et des conditions de travail sur l'ensemble des durées de carrière. C'est dans cette perspective que souhaite s'inscrire ce rapport.

Sa démarche s'enchaînera en trois temps :

1) Les enjeux du vieillissement :

- une analyse de la nouvelle donne démographique, sans catastrophisme mais avec le souci de faire apparaître les différentes évolutions possibles et les facteurs qui les déterminent (chapitre 1) ;
- l'apparition d'enjeux nouveaux dans le champ des politiques de l'emploi et du travail (chapitre 2).

2) L'état des pratiques :

- la persistance de discriminations de fait au détriment des seniors, liés à des handicaps de retour à l'emploi ou d'accès à la formation (chapitre 3) ;
- une prise de conscience collective qui progresse, mais des pratiques encore modestes (chapitre 4).

3) Des perspectives pour l'action :

- l'utilisation des instruments de politique publique au service d'objectifs de gestion des âges (chapitre 5) ;
- un détour par les comparaisons européennes, pour nourrir la réflexion sur les propositions des leçons de l'international (chapitre 6) ;
- des orientations pour un plan d'action global (chapitre 7).

Note méthodologique

Pour préparer l'élaboration du rapport public, un dispositif a été mis en place mobilisant plusieurs équipes de l'IGAS à partir de l'automne 2003.

Quatre équipes ont travaillé sur le bilan de la gestion des âges dans quatre branches choisies en raison de leurs spécificités.

Une première investigation a porté sur le champ des emplois salariés du secteur sanitaire et social, champ sous contrôle du ministère chargé des Affaires sociales mais relativement peu défriché jusqu'à présent en terme de gestion des âges.

Trois autres branches ont été retenues : le bâtiment, branche du secondaire caractérisée par la prédominance des petites et moyennes entreprises, par des difficultés de renouvellement sur certains métiers et par une pénibilité avérée ; les banques, branche tertiaire ayant largement recouru aux cessations anticipées d'activité comme instrument de régulation des sureffectifs ; et, enfin, au sein d'une vaste branche industrielle – la métallurgie – le secteur de la construction aéronautique, secteur dynamique, ouvert sur le marché international et ayant fortement recours aux technologies de pointe.

Bien évidemment, sur un tel sujet au cœur des politiques sociales, il était naturel de recueillir les analyses et les propositions des partenaires sociaux. C'est pourquoi, au-delà des rencontres avec les branches professionnelles déjà évoquées plus haut, les cinq confédérations syndicales et les trois organisations d'employeurs ont été auditionnées par les rapporteurs généraux.

Les services régionaux du travail et de l'emploi, d'une part, et des affaires sanitaires et sociales, d'autre part, ont été sollicités par questionnaire pour identifier les expériences de terrain dignes d'intérêt et recenser les actions menées à leur initiative. Les rapporteurs généraux se sont également rendus dans trois régions : Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais et Auvergne.

Les investigations ont aussi porté sur les politiques menées par quelques-uns de nos voisins européens. Conduite par une autre équipe de l'IGAS, cette mission a examiné la situation en Belgique, en Suède, en Allemagne ainsi qu'au Royaume-Uni.

Les rapporteurs généraux, outre la coordination des travaux et la rédaction du rapport final, ont assuré également les études et les synthèses transversales sur les questions démographiques, l'analyse des pratiques de terrain, des politiques publiques et des problématiques inter-branches ou intersectorielles.

Les réunions de coordination des travaux du rapport annuel 2004 ont également été l'occasion – au-delà des inévitables ajustements de méthode et de calendrier – de bénéficier des apports de plusieurs personnalités de référence sur le thème de la gestion des âges. Qu'elles soient ici remerciées d'avoir enrichi les réflexions de l'IGAS.

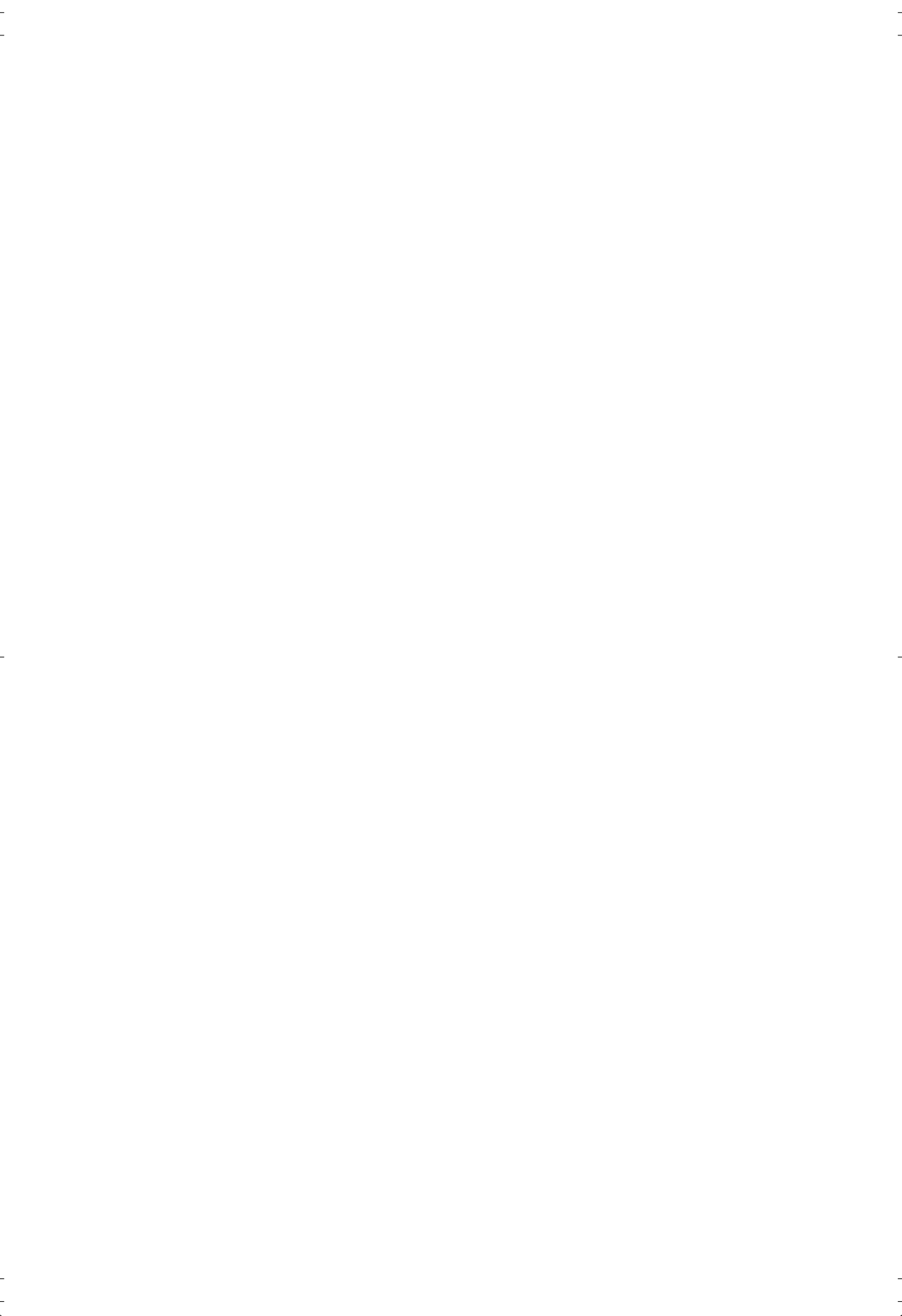
Enfin, le rapport public ne serait pas ce qu'il est sans les recommandations et les conseils formulés par les deux relecteurs généraux.

Au-delà de la synthèse présentée dans le rapport public, les lecteurs désireux d'approfondir l'analyse sur tel ou tel aspect sectoriel ou international trouveront un résumé de chacun des rapports préparatoires en annexe et pourront utilement se référer aux rapports eux-mêmes, qui sont également disponibles en version intégrale.

Première partie



Les enjeux du vieillissement



Chapitre 1

La nouvelle donne démographique : la France vieillit et sa population active baissera à terme

S'essayer à un diagnostic prospectif sur les perspectives d'évolution de la société, de son économie, du marché du travail, du fonctionnement des entreprises... suppose une connaissance précise des mouvements démographiques. C'est ainsi que les modifications profondes qui marquent déjà et qui vont marquer plus encore la démographie de notre pays dans les années à venir, conduisent à s'interroger sur les capacités d'adaptation des politiques publiques de l'emploi et de la gestion des entreprises à cette nouvelle donne.

Comment mesurer cette évolution ? Faut-il en redouter les conséquences ? Quel est le degré d'appropriation des enjeux ? Telles sont les trois questions auxquelles il est d'abord nécessaire de répondre. Pour ce faire, il importe de pouvoir apprécier l'évolution générale de la population, de laquelle dépend, dans une large mesure, la population active dont les caractéristiques commandent la nature des politiques de l'emploi.

L'avenir démographique de la France est en effet placé sous le signe d'une faible croissance, conjuguée à une place croissante occupée par les personnes « âgées ».

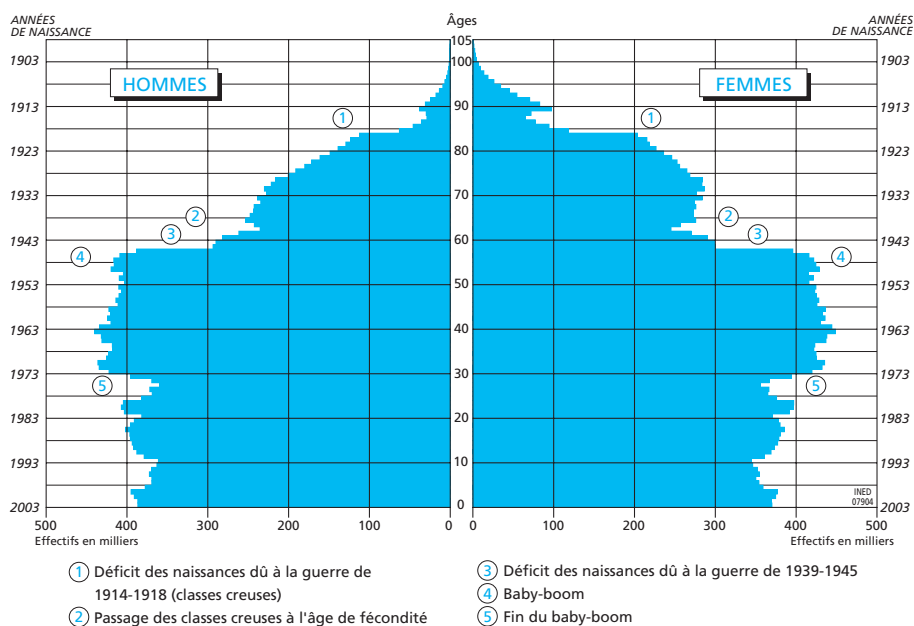
C'est le constat qui résulte des projections opérées par l'INSEE et tirées du scénario dit tendanciel ou central.

Rappelons d'abord que l'évolution de la population résulte de la combinaison des facteurs de fécondité, de mortalité et de flux migratoires. En leur appliquant un certain nombre d'hypothèses d'évolution dans le temps, il est possible de calculer la population française et ses différentes composantes par âges à 10, 20, 30 ans...

Les projections démographiques les plus récentes établies par l'INSEE¹ et la DARES, pour la France métropolitaine, ont été publiées en juillet et août 2003. Elles actualisent des travaux plus anciens pour tenir compte des résultats du recensement de population de 1999. Ces travaux ont aussi

¹ Voir notamment : *Insee-Résultats* n° 516, janvier 1997 ; *Économie et Statistique* n° 355-356, 2002 ; *INSEE-Résultats* n° 5, juillet 2003.

Graphique 1 : Répartition de la population totale par sexe et âge au 1^{er} janvier 2004



Sources : Statistiques de l'état civil et enquête « Villes », Insee.

actualisé les projections de population en âge de travailler à partir de nouvelles évaluations des comportements d'activité, mises à jour pour prendre en compte les dernières années d'observation. Il est important de souligner ici que ces projections ont été établies antérieurement à l'adoption de la loi d'août 2003² portant réforme des retraites, et qu'elles n'intègrent donc pas par exemple les conséquences potentielles de cette loi sur les taux d'activité.

Il importe enfin de préciser que *projection n'égalé pas prévision*. En effet, la projection est le résultat d'une série d'hypothèses se rapportant aux principaux déterminants des évolutions démographiques et entrées dans un modèle de calculs. Un ensemble d'hypothèses constitue un scénario. Parmi les projections opérées par l'INSEE, le scénario dit « central ou tendanciel » est celui dans lequel les tendances du passé ont été reconduites en ce qui concerne la fécondité, la mortalité, les migrations... Autour de ce scénario, d'autres hypothèses peuvent être examinées, afin notamment d'apprécier la sensibilité des résultats à certaines des hypothèses retenues ou estimer l'impact de réformes.

² Pour le détail de ces réformes, le lecteur peut se reporter au chapitre 5.

Les projections opérées par l'INSEE reposent sur trois hypothèses d'évolution de la fécondité :

- une hypothèse moyenne d'une descendance finale des générations 1955 à 1982 stabilisée à 1,8 enfant par femme. Cette hypothèse prolonge sur les générations futures le retard de la fécondité aux jeunes âges observé aujourd'hui ;
- une hypothèse haute prévoit une descendance finale de 2,1 enfants par femme. Cette hypothèse correspond au niveau de fécondité nécessaire pour qu'il y ait remplacement intégral des générations ;
- une hypothèse basse de 1,5 enfant par femme, correspondant à la moyenne observée dans l'Union européenne, qui n'assure pas le renouvellement des générations.

Les projections reposent par ailleurs sur une hypothèse d'une stabilisation des flux migratoires à plus de 50 000 personnes par an et des hypothèses de mortalité intégrant la poursuite de l'allongement de l'espérance de vie selon une tendance prolongeant l'évolution enregistrée jusqu'à aujourd'hui.

Sur la base des hypothèses moyennes formant le scénario tendanciel, les perspectives d'évolution de la population française³ à l'horizon des cinquante prochaines années sont caractérisées par une faible croissance démographique, assortie d'un vieillissement de la population entendu comme l'augmentation de la part des personnes âgées dans la population.

En rupture avec les évolutions enregistrées au cours des décennies précédentes, ces phénomènes vont fortement caractériser notre pays dans les prochaines décennies, à la fois quant à l'évolution de sa population générale et celle de la population active.

Notre pays connaîtra au cours des prochaines décennies une faible croissance démographique et un vieillissement significatif de sa population

Au 1^{er} janvier 2004, la population de la France, départements d'outre-mer compris, est estimée à 61,7 millions d'habitants. Elle a doublé en 200 ans, la population française comptant 30 millions en 1804. La croissance démographique n'a pas été régulière au cours de ces deux derniers siècles. Relativement rapide dans la première moitié du XIX^e siècle, elle ralentit après 1850, la population française se stabilisant ensuite pendant près d'un siècle autour de 40 millions d'habitants. Après la Deuxième Guerre mondiale, la population croît rapidement, en raison du *baby boom* et de l'immigration : 1 % l'an en moyenne,

³ « Projections démographiques pour la France, ses régions et ses départements (horizon 2030-2050) », *INSEE-Résultats Société* n° 16, juillet 2003. Chantal Brutel, Laure Omalek.

et plus lentement ensuite, entre 1975 et 1990 : 0,5 % par an. Le chiffre des 50 millions d'habitants est franchi en 1969 et celui des 60 millions en 2004.

La pyramide des âges précédente⁴ reflète l'histoire des 100 dernières années de la population française : par exemple, les repères 3 et 4 illustrent la période du *baby boom*. L'évolution démographique des prochaines années est largement inscrite dans la structure de ces courbes. Entre 1949 et 1999, soit en un demi-siècle, la population française a crû de 17 millions d'habitants. Elle n'atteindra pas 70 millions d'habitants avant longtemps car la croissance démographique sera faible dans les prochaines décennies.

Une croissance démographique fortement ralentie

Selon le scénario central, la France compterait 63,4 millions d'habitants en 2025 et 64 millions en 2050, soit 5 millions de plus qu'en 2000. La pyramide des âges sera sensiblement différente de celle observée aujourd'hui⁵. Une diminution de la population doit être envisagée à partir de 2026, 2036 ou 2040, selon les différentes hypothèses retenues en ce qui concerne la fécondité, la mortalité et les migrations.

Selon le scénario tendanciel, la population française devrait croître jusqu'en 2040, pour atteindre un maximum de 64,5 millions d'habitants, puis diminuer légèrement. Le ralentissement, puis l'arrêt de la croissance sont liés à l'augmentation du nombre de décès qui passera de 600 000 en 2025 à près de 700 000 en 2040, conséquence directe de l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses du *baby boom*. En 2035, le nombre de naissances deviendra inférieur au nombre annuel de décès. Après 2040, le solde migratoire de 50 000 personnes par an ne suffirait pas à compenser le solde naturel devenu négatif cinq ans auparavant et la population commencerait donc à décroître.

Alors que la France avait gagné plus de 17 millions d'habitants en cinquante ans, le prolongement des tendances conduit à prévoir une augmentation trois fois moins rapide : plus 5 millions – dans le prochain demi-siècle.

Un vieillissement de la population

L'autre fait marquant des années à venir est l'accélération du vieillissement de la population française.

En effet, les générations du *baby boom* nées dans l'immédiat après-guerre auront 60 ans en 2005 et 65 ans en 2010. L'espérance de vie à la naissance devant continuer de croître entre 2000 et 2035, ces générations resteront en vie plus longtemps, selon l'hypothèse de mortalité retenue dans le scénario

⁴ Bilan démographique pour 2003 – INSEE.

⁵ INSEE, *Les tableaux de l'économie française*.

central, qui devrait progresser de 75,2 ans à 80,9 ans pour les hommes, et de 82,7 à 88,7 ans pour les femmes.

Aussi, le nombre des personnes âgées de 60 ans devrait-il passer de 12 millions aujourd'hui à 21 millions en 2035 et à 22,4 millions d'habitants en 2050, soit plus d'un tiers de la population totale. Cette croissance se ralentirait cependant vers 2035-2040, lorsque les générations moins nombreuses parviendront à leur tour à des âges élevés et que commenceront à décéder les générations nombreuses nées entre 1945 et 1975. Ils seraient donc 9,5 millions de plus qu'en 2000. Même si la mortalité restait à son niveau actuel, l'effectif des 60 ans ou plus augmenterait et serait de 4,2 millions de plus qu'en 2000.

La croissance prévisible des effectifs sera spectaculaire pour les groupes les plus âgés. D'ici 2050, l'effectif des personnes âgées de 75 ans ou plus serait multiplié par trois et celui des 85 ans ou plus par quatre : il serait respectivement de 11,6 et 4,8 millions. La part de la population féminine resterait à peu près constante au cours du temps, soit 51,2 % de la population totale. Aux âges élevés, la part des femmes resterait plus élevée : 58 % des plus de 60 ans et 65 % des plus de 85 ans en 2050.

Si la projection du nombre de personnes âgées de 60 ans ou plus est inscrite dans la pyramide des âges actuelle, l'effectif des personnes âgées de moins de 20 ans dépend fortement de l'hypothèse de fécondité retenue. Avec le niveau de fécondité de 1,8 enfant par femme qui caractérise actuellement notre pays, le nombre de personnes âgées de 20 ans ou moins diminuerait sur toute la période. En effet, dès maintenant, l'effectif des femmes en âge de procréer diminue. Dès 2011, le nombre de personnes âgées de moins de 20 ans serait inférieur à l'effectif des « 60 ans ou plus ». En 2050, 12,8 millions d'habitants, soit une personne sur cinq, auraient moins de 20 ans contre 15 millions, soit une personne sur quatre en 2000.

Donnée plus importante encore, la structure interne de la catégorie des personnes âgées de 20 ans ou plus devrait connaître de profonds bouleversements. En 2000, l'effectif de ce groupe d'âge se divise en 3/4 de moins de 61 ans et 1/4 de plus de 62 ans. En 2025, l'âge divisant ce groupe selon les mêmes proportions serait de 67 ans et de 72 ans en 2050. En 2000, selon la classe d'âge retenue, 20 à 59 ans et 18 à 64 ans, le nombre de personnes les plus âgées est respectivement de 377 et de 262 pour mille personnes en âge de travailler.

En 2050, ils seraient de 762 et de 552, soit plus du double. La croissance rapide de ce rapport serait amorcée dès 2007, si l'on retient les 20 à 59 ans, et s'amorcerait cinq ans plus tard avec une définition plus large des personnes en âge de travailler, soit 18 à 64 ans.

Comme cela a été indiqué au début de ce chapitre, les prévisions à long terme sont sensibles aux hypothèses qui sont retenues quant aux principaux déterminants des comportements de fécondité, de flux migratoires, d'évolution de la mortalité.

Tableau n° 1 : Évaluation de la population de la France métropolitaine

Année	Population au 1 ^{er} janvier (en milliers)	Part des 0-19 ans	Part des 20-59 ans	Part des 60 ans et plus	Part des 20-64 ans	Part des 65 ans et plus	solde naturel de l'année (en milliers)
1950	41 647	30,1	53,7	16,2	58,5	11,4	327,8
1990	56 577	27,8	53,2	19,0	58,3	13,9	235,4
1995	57 753	26,1	53,8	20,1	58,8	15,0	198,0
2000	58 744	25,6	53,8	20,6	58,4	16,0	209,5
2005	59 983	24,7	54,3	21,0	58,8	16,6	179,3
2010	61 061	23,8	53,1	23,1	59,2	17,0	145,9
2015	61 975	23,2	51,5	25,3	57,9	19,0	113,2
2020	62 734	22,5	50,2	27,3	56,5	21,0	86,6
2025	63 377	21,8	48,9	29,3	55,2	22,9	67,7
2030	63 927	21,3	47,6	31,1	53,8	24,9	45,4
2035	64 326	20,9	46,3	32,8	52,6	26,6	1,4
2040	64 468	20,6	45,9	33,5	51,5	28,0	- 56,2
2045	64 337	20,3	45,3	34,4	51,2	28,5	- 101,3
2050	64 032	20,1	44,8	35,1	50,7	29,2	

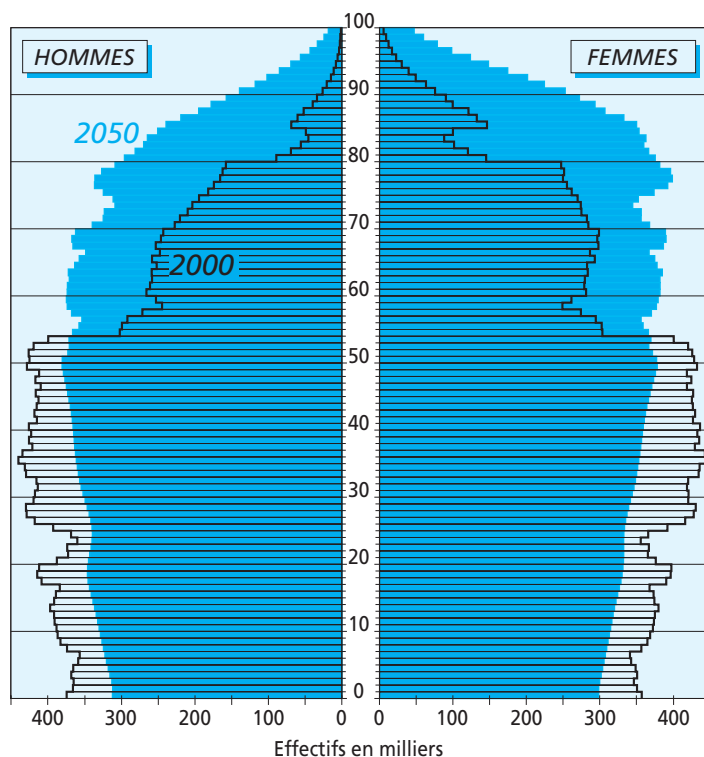
Source : Chantal Brutel, *INSEE Première*, mars 2001.

Les hypothèses basses ou hautes de la fécondité conduisent à retenir une population métropolitaine comprise entre 57,5 et 70 millions d'habitants en 2050, soit plus ou moins 6 millions d'habitants par rapport au scénario central. Les hypothèses sur la mortalité ont un impact beaucoup plus faible, puisque le nombre d'habitants se situerait entre 62,6 et 65,5 millions d'habitants. Un solde migratoire de 100 000 personnes par an augmenterait la population d'environ 2,5 millions par rapport au scénario central. Seul le scénario à fécondité haute assure une croissance de la population sur les cinquante années de projection. Les deux scénarios, « mortalité basse » et « migrations hautes », ne conduisent à une diminution de la population qu'à partir de 2047, contre 2040 pour le scénario central. À l'opposé, le scénario « fécondité basse » conduit à une décroissance de la population dès 2027, soit 20 ans plus tôt.

C'est dire l'importance, à long terme, d'une politique active en ce qui concerne la fécondité⁶. La prévention des effets négatifs du vieillissement

⁶ Les questions touchant à ces politiques n'ont pas été abordées dans le cadre de ce rapport, mais mériteraient d'être analysées plus avant. Voir par exemple en ce sens, le rapport 2004 du Conseil économique et social intitulé « Rééquilibrer les structures d'âge en France : natalité, fécondité, quelle politique de long terme ? » Rapport présenté par M. Jean Billet.

Graphique 2 : Pyramides des âges en 2000 et 2050



supposerait dès aujourd'hui une politique favorable à la natalité, en particulier à la conciliation activité professionnelle et vie familiale puisque – on le verra plus loin – un des enjeux auxquels notre pays est confronté est celui de ses ressources en main-d'œuvre.

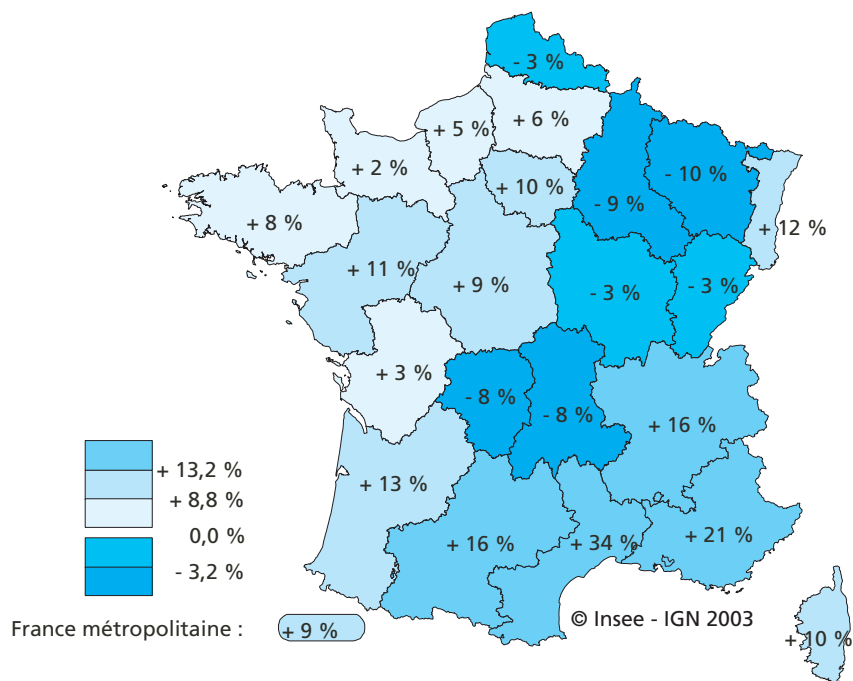
Des territoires diversement affectés

L'évolution générale de la population française qui vient d'être décrite est en réalité une moyenne, car les évolutions régionales et locales sont appelées sans aucun doute à être très différentes d'un territoire à un autre, comme l'illustre d'ailleurs la carte 1 p. 20⁷, accentuant d'ailleurs les disparités déjà existantes.

Des régions pourront connaître des baisses démographiques, d'autres une croissance soutenue, et le vieillissement sera très différent d'une région à une autre, d'un département à l'autre.

⁷ Source : INSEE Auvergne, « Population et territoires : horizon 2030 », *La Lettre* n° 8, février 2003.

Carte 1 : Taux d'évolution de la population 2000-2003



Source : INSEE – modèle Omphale 2000, scénario central.

La déclinasion régionale du scénario démographique tendanciel pour les trente prochaines années nous montre la population française concentrée dans le sud du pays, en baisse ou déclinante dans les régions du nord-est (excepté l'Alsace) et du Massif central, le long d'une diagonale allant des Ardennes au sud du Massif central.

Alors que la population française devrait s'accroître de 9 % dans les trente prochaines années, ces régions, caractérisées par une pyramide des âges déficitaire dans ses classes les plus jeunes, le maintien d'une faible fécondité et les comportements migratoires enregistrés ces vingt dernières années, connaîtront une baisse de leur population. En Auvergne, par exemple, on devrait, en 2030, probablement compter 100 000 habitants de moins qu'aujourd'hui (1,2 million habitants), soit une diminution de 8 % en 30 ans qui affecterait l'ensemble des territoires, à la seule exception de Clermont-Ferrand et d'Ysingeaux.

La croissance sera la plus forte dans le quart sud-est du pays. Les augmentations de population les plus importantes seront en Languedoc-Roussillon, (+ 34 % entre 2000 et 2030), Provence-Alpes-Côte-d'Azur (+ 21 %), Midi-

Pyrénées et Rhône-Alpes (+ 16 %). Avec un gain de population de 10 % en trente ans, l'Ile-de-France maintiendrait son poids dans la population française en concentrant 20 % de la population française. À l'opposé, les régions caractérisées par un poids important de l'agriculture et un faible taux d'urbanisation, ou par des difficultés de reconversion industrielle, devraient avoir du mal à maintenir leur population. Les régions les plus affectées seraient la Lorraine (moins 10 %), l'Auvergne et Champagne-Ardenne (moins 8 %), le Limousin (moins 8 %),

L'Ile-de-France serait de loin la moins touchée, elle serait la seule région de France où l'âge moyen resterait inférieur à 40 ans. La proportion de Franciliens de 60 ans ou plus serait peu élevée : 23 % en 2030. Contre 31 % au niveau national. Le Nord-Pas-de-Calais resterait aussi une région jeune (les plus de 60 ans représenteraient 28 % de sa population).

Au contraire, le vieillissement s'accroîtra à l'ouest et au centre : en Limousin, Poitou-Charentes, Auvergne et Bourgogne, près de 40 % de la population aurait plus de 60 ans en 2030.

Les modifications de la démographie du travail dans les années qui viennent, avec les départs à la retraite des générations du *baby boom*, devraient donc confronter l'aménagement du territoire à une problématique nouvelle qu'il convient d'anticiper. Ces régions de fort vieillissement dépendent assez largement des transferts liés aux retraites, compte tenu de la structure par âge de leur population.

Une certaine spécificité démographique française en Europe

Si le vieillissement de la population française n'est pas un phénomène original en Europe, la démographie française présente néanmoins des traits qui lui sont spécifiques, voire paradoxaux. Pays de démographie dynamique, la France est aussi le pays dans lequel les taux d'activité sont parmi les moins élevés.

La population de l'ensemble des quinze pays de l'Union européenne⁸ comprend 378 millions d'habitants au 1^{er} janvier 2003. Les naissances ont été légèrement plus nombreuses que les décès, dégageant un excédent naturel de 310 000 habitants. Toutefois, cet excédent ne contribue que pour un quart à l'accroissement total de la population de l'Union car les migrations sont le moteur principal de la croissance démographique européenne. Avec un solde migratoire positif estimé à un peu plus d'un million de personnes, elles en représentent les trois quarts. La France se singularise par le solde migratoire le plus faible des quinze et la situation de la France est ainsi exactement inverse de celle de l'Union européenne. En 2003 comme en 2002, les populations de l'Allemagne, de l'Italie et de la Grèce n'augmentent que grâce à un solde

⁸ Gilles Pison, « La population de la France en 2002 », *Population et Société* n° 388, mars 2003.

migratoire positif. Parmi les pays adhérents⁹, c'est aussi le cas de la République tchèque, de la Slovaquie et de la Slovaquie. Si l'on excepte Chypre et Malte, dans tous les autres pays adhérents le solde migratoire est soit négatif soit insuffisant pour compenser l'excédent des décès sur les naissances et la population de ces pays.

Alors que la plupart des pays européens dépendent des migrations, la croissance de la population française résulte principalement d'un excédent des naissances sur les décès. Le phénomène apparaît de façon encore plus nette si on compare la croissance démographique absolue des quinze. Les deux pays en tête sont la France et l'Espagne, qui ont chacun gagné entre 250 000 et 300 000 habitants en 2002. Viennent ensuite le Royaume-Uni et l'Italie, avec environ 150 000 habitants en plus, l'Allemagne étant en queue des cinq grands, pays avec 115 000 habitants. L'excédent français des naissances sur les décès, qui s'est élevé à 220 000 habitants en 2002, est unique en Europe. Il représente plus des deux tiers de l'excédent total des quinze. Soulignons la situation étonnante de l'Espagne et du Portugal, pays d'émigration il y a encore peu, dont les populations se sont accrues de façon substantielle en 2002 en raison de soldes migratoires qui comptent désormais parmi les plus importants, alors que l'excédent des naissances sur les décès est devenu faible. En l'absence de migrations, les populations de la Grèce, de l'Italie et de l'Allemagne auraient baissé et celle de la Suède n'aurait pas augmenté.

Le vieillissement de la population de l'Union européenne¹⁰ s'est accéléré entre 1960 et 2001. La part des jeunes de moins de 20 ans dans la population européenne a diminué de 100 à 84 millions en raison des taux de natalité relativement faibles, passant de 32 % à 23 % de l'Union, tandis que celle des personnes âgées de plus de 60 ans a progressé de 49 millions à 80 millions passant de 16 % à 22 % de la population. Le vieillissement de la population s'accéléra lorsque les générations nombreuses du *baby boom* d'après-guerre atteindront l'âge de 60 ans.

À l'horizon 2020, la population de l'Union devrait probablement diminuer, l'Allemagne est déjà confrontée à la « dépopulation » dans les dix prochaines années, de même que l'Italie et l'Espagne.

La proportion des jeunes de moins de vingt ans dans la population totale de l'Union européenne devrait passer à environ 20 % en l'an 2010 et devrait plus ou moins se stabiliser au-delà de cette date. La proportion de jeunes restera la plus élevée en Irlande et la plus faible en Allemagne ainsi qu'en Italie.

La croissance de la population en âge de travailler en Europe risque fort de devenir négative dans un proche avenir.

⁹ L'ensemble des dix nouveaux pays, ont rejoint l'Union européenne en 2004 (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Pologne, Slovaquie, Slovaquie) représentent une population de 75 millions d'habitants, soit près de 20 % de l'ensemble des Quinze. On estime que cette population a baissé de 0,2 % en 2002 en raison d'un double excédent des décès sur les naissances et des émigrations sur les immigrations.

¹⁰ Tableaux détaillés statistiques sociales européennes : démographie ; Office des publications européennes 2002.

Une période de recul relativement longue devrait s'enclencher après 2005, lorsque les premières grandes générations du *baby boom* d'après-guerre franchiront le cap des soixante ans. Dans le même temps, les générations moins nombreuses nées dans les années 80 et 90 rejoindront la population active. Les flux migratoires nets ne pourront vraisemblablement pas compenser ces « pertes ». Sous l'effet des mêmes facteurs principaux, la structure par âge de la population de l'Union âgée de 20 à 59 ans se modifiera radicalement. Actuellement, environ 47 % des actifs potentiels ont plus de 40 ans. En 2015, cette proportion atteindra sans doute 55 %. Enfin, la population des personnes âgées continuera à s'accroître. La proportion des personnes de 60 ans et plus dans la population totale de l'Union européenne passera de 22 %, à l'heure actuelle, à quelque 27 %, en 2020.

Si la population active est appelée à baisser, le calendrier de ce retournement est incertain

Au dernier trimestre 2003 ¹¹, la France métropolitaine comptait 27,1 millions d'actifs au sens du BIT, soit 1,8 million de personnes de plus que dix ans auparavant, et plus de 5 millions depuis les années 60, du fait des générations nombreuses du *baby boom*. Toujours fin 2003, 24,4 millions de personnes avaient un emploi et 2,7 millions étaient au chômage. 20 % des actifs occupés ont plus de 55 ans. L'évolution ces trente dernières années de la population active et de la population en âge de travailler est résumée dans le tableau 2 ci-après ¹². Il en ressort en particulier que la part des plus de 50 ans, après avoir baissé entre 1975 et 1996, augmente déjà sensiblement avec l'arrivée des premières générations du *baby boom* à la cinquantaine. La proportion de salariés de plus de 50 ans était déjà forte dans les années 1970.

Le vieillissement démographique en cours a deux conséquences :

- un ralentissement de la croissance de la population active ¹³, puis son retournement, posant ainsi le problème des ressources de main-d'œuvre dont le pays va pouvoir disposer dans les prochaines décennies ;
- un vieillissement des actifs, moins prononcé toutefois que celui de la population générale.

¹¹ INSEE *Enquête emploi 2003*, avril 2004.

¹² Claude Minni et Agnès Topiol, « Les entreprises face au vieillissement de leurs effectifs » in *Économie et Statistique* n° 368, avril 2003, INSEE.

¹³ On rappelle que la population d'âge actif est le total des personnes de 15, 16 ou 20 ans à 64 ans ; la différence entre les populations d'âge actif et la population active correspond aux personnes sans emploi et n'en recherchant pas. Le taux d'emploi est la proportion des actifs occupés dans la population active, et le taux d'activité la proportion des personnes actives dans la population.

Tableau n° 2: Répartition de la population totale et de l'activité par tranche d'âge (population en milliers ; répartition en %)					
	1975	1984	1990	1996	2002
Population en âge de travailler (16-64ans)	31 269	34 448	35 938	36 394	37 271
– dont : 16-29 ans	36,6	34,0	33,0	30,3	28,7
30-49 ans	39,7	40,5	42,7	46,5X	45,1
50-64 ans	23,7	25,5	24,3	23,2	26,2
Population active (16 -64 ans)	21 543	23 437	24 196	25 018	26 172
– dont : 16-29 ans	36,0	32,6	29,6	24,9	23,8
30-49ans	44,4	49,2	53,7	59,2	56,2
50-64 ans	19,6	18,2	16,7	15,9	20,0
Population active occupée (16-64 ans)	20 742	21 226	21 943	21 961	23 833
– dont : 16-29 ans	35,3	29,9	27,7	22,7	22,3
30-49ans	44,9	51,2	55,1	60,7	57,2
50-64 ans	19,8	18,9	17,2	16,6	20,5
Chômeurs (16-64 ans)	801	2 231	2 253	3 057	2 339
– dont : 16-29 ans	55,8	58,3	47,5	41,2	38,5
30 -49 ans	30,9	29,9	40,6	48,0	47,3
50-64 ans	13,8	11,8	11,9	10,8	14,2
Inactifs	9 726	10 981	11 742	11 876	11 098
– dont : 16-29 ans	37,9	37,9	40,1	42,1	40,2
30-49 ans	29,2	21,8	19,7	18,7	19,0
50-64 ans	32,9	41,2	40,2	39,2	40,8
Âge moyen des actifs (ans)	37,7	37,6	37,7	38,8	39,3

Source : INSEE ibid.

Notons tout de suite, que vieillissement de la population active et vieillissement de la population doivent être bien différenciés. Alors que la population vieillit par le « haut » – c'est-à-dire que de plus en plus de personnes atteignent un âge élevé du fait de l'allongement de l'espérance de vie – ce phénomène n'a pas d'incidence sur la population active, dont on admet qu'elle se limite à l'âge de 65 ans. Le vieillissement de la population active est donc moins prononcé que celui de la population, et dépendant du nombre des naissances et de l'âge d'entrée dans la vie active. Lorsque les générations du *baby boom* auront

toutes pris leur retraite, la population active connaîtra un rajeunissement, alors que la population continuera de vieillir. Il en résultera une dégradation du ratio actifs/inactifs. Le vieillissement de la population active dépend donc de la fécondité future.

Mais pour l'heure, le phénomène du vieillissement de la population active s'est accéléré ces dernières années et la remontée des taux d'activité de salariés âgés renforcera cette évolution ¹⁴.

L'ampleur exacte et le calendrier du retournement démographique sont délicats à déterminer

Contrairement à l'estimation de la population générale qui est « robuste », l'estimation des ressources en main-d'œuvre repose sur un certain nombre d'hypothèses qui se combinent, et que la réalité ne confirmera pas nécessairement. Ainsi, la date choc de 2005 est une image forte qui aide à préciser les enjeux, non une date certaine.

Les projections de population active ne peuvent être réalisées que sur la base d'un certain nombre d'hypothèses sur les comportements des agents économiques et le niveau de l'activité

La conséquence première du vieillissement de la population française est en effet de conduire à une diminution potentielle de la population active, puisque, *toutes choses égales par ailleurs*, les générations qui partent à la retraite ne pourront pas être remplacées nombre pour nombre, sauf mouvements migratoires importants. Pour autant, le nombre réel des actifs ne dépend pas des seuls facteurs démographiques, mais de plusieurs variables sociales, économiques et institutionnelles.

- Les données démographiques sont, bien entendu, essentielles. Les prévisions démographiques indiquent que le nombre des 15-64 ans – les personnes en âge de travailler – devrait croître encore puis stagner jusqu'en 2005-2010 pour diminuer ensuite, jusqu'en 2050.

Pour mesurer l'ampleur du phénomène en cours, il suffit de rappeler qu'entre 1970 et 2002, du fait du *baby boom*, l'augmentation de cette classe d'âges a été considérable, de près de 6 millions de personnes supplémentaires. À cette hausse, succède entre 2002 et 2030, une baisse de près d'un million d'actifs potentiels. Dans cet ensemble, il faut souligner que les 25-54 ans « perdent » près de 1,8 million de personnes, tandis que les classes « 55-65

¹⁴ Didier Blanchet, « Le vieillissement de la population active : ampleur et incidence », *Économie et Statistique* n° 355-356, 2002.

ans » gagnent 800 000 personnes. Le vieillissement de la population en âge de travailler est important, la part des 55-65 ans passant de 9,5 % en 2002, à 13,2 % en 2030, 13,4 % en 2050. Si on retient une définition de la population en âge de travailler de 20 à 64 ans, celle-ci augmente jusqu'en 2011, date à laquelle les générations du *baby boom* arriveront à 65 ans. Ensuite, l'effectif de cette classe diminuera jusqu'en 2020.

À long terme, la diminution des ressources en main-d'œuvre est donc une contrainte qu'il n'est pas possible de desserrer, à moins d'une importante immigration de compensation.

Mais la population active ne se confond pas avec les classes d'âge actif. Le tableau 2 montre qu'en 2002 68 % de la classe d'âge actifs étaient effectivement actifs. La diminution de la classe d'âge actifs ne conduit donc pas nécessairement à une baisse de la population active, à condition que la propension à être actif augmente. Le maintien du nombre des actifs à son niveau de 2002 suppose ainsi une hausse du taux d'activité essentiellement dans les classes d'âge supérieur à 55 ans, puisqu'avant cet âge les taux d'activité sont proches des 90/95 % pour les hommes, et des 80/83 % pour les femmes.

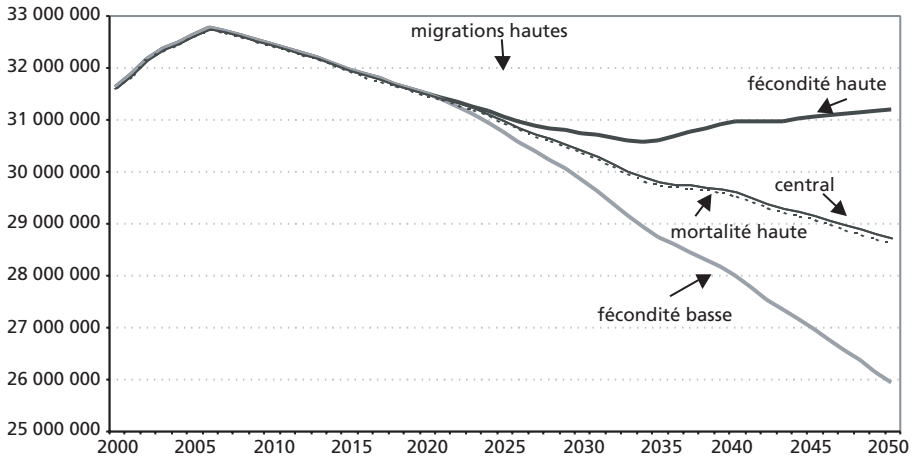
- En complément des données démographiques, les économistes sont, en règle générale, d'accord pour considérer que l'activité dépend, abstraction faite des migrations, des facteurs d'âge, de sexe, de l'environnement juridique et du niveau d'activité.

- *L'âge est un premier élément important.* Le taux d'activité des « jeunes » de moins de 25 ans est directement lié à la durée des études ; il a chuté fortement depuis 30 ans en raison de l'allongement de la scolarité effective et s'est stabilisé depuis. Il est difficile, *a priori*, d'imaginer des évolutions marquées à l'avenir, à moins de reconsidérer profondément l'enchaînement études/entrée dans la vie active, organisé autrement il est vrai dans d'autres pays. Aux âges élevés, le taux d'activité a sensiblement baissé aussi, passant entre 55 et 64 ans de près de 60 % dans les années 70, à 44 % aujourd'hui, en raison de l'abaissement de l'âge de la retraite et des dispositifs de cessation anticipée d'activité. Pendant cette période, le travail des femmes s'est fortement développé, le taux d'activité de celles-ci passant de 50 à 80 %.

- *Le sexe est un deuxième facteur.* Des différences subsistent encore entre les taux d'activité masculins et féminins, mais elles s'estompent largement en fonction des générations.

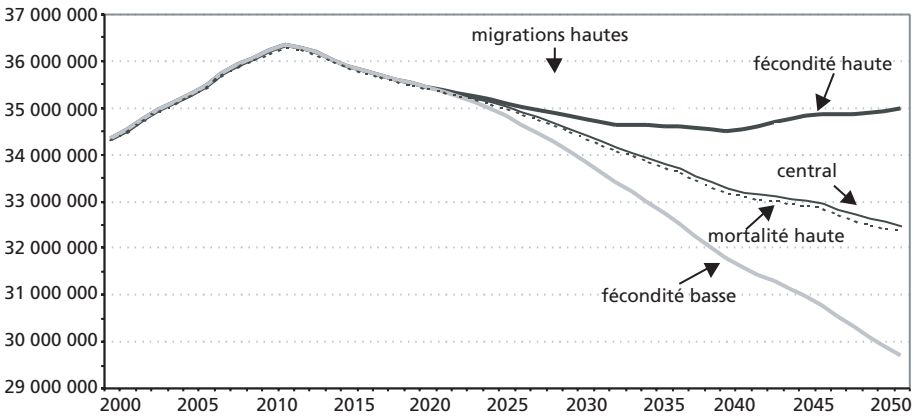
- Le niveau de participation au marché du travail dépend aussi du *niveau de l'activité économique et du niveau de chômage*. Un chômage élevé dissuade une partie de la population de se présenter sur le marché du travail et diminue de ce fait la population active ; à l'inverse, une diminution sensible et durable du chômage attire de nouveaux candidats à l'emploi et la population active augmente. Les économistes appellent ce phénomène « effet de flexion » à la baisse ou à la hausse, qui explique les divergences entre évolution du chômage et évolution de l'emploi.

Graphique 3 : Évolution du nombre de personnes âgées de 20 à 59 ans



Sources : Projections de population pour la France métropolitaine, Insee.

Graphique 4 : Évolution du nombre de personnes âgées de 20 à 64 ans



Sources : Projections de population pour la France métropolitaine, Insee.

• *Le cadre institutionnel joue aussi un rôle très important.* Les conditions d'accès à la retraite, les dispositifs de retrait d'activité, les règles de l'assurance chômage, la politique publique de l'emploi ont un impact réel sur les comportements d'activité aux âges élevés, qui sont sensibles aussi aux poli-

tiques de rémunération, de gestion de l'emploi, des conditions de travail... conduites par les entreprises des secteurs privé et public.

L'estimation de la population active dépend donc de la combinaison des différentes hypothèses que l'on peut formuler sur cet ensemble de paramètres, sans être assuré pour autant que la stabilité des comportements observés, que l'on projette ainsi dans le futur, se vérifie absolument.

Le scénario tendanciel établi avant la réforme législative de 2003, a daté en 2007 le retournement démographique de la population active

L'INSEE a construit et actualisé plusieurs scénarios, qui sont repris dans le tableau 3 qui suit.

Tableau n° 3 : Évolution de la population active selon certaines hypothèses ¹⁵						
	2002	2007	2012	2020	2030	2050
Scénario tendanciel	26 636	26 979	26 844	26 336	25 570	24 364
Écarts par rapport au scénario tendanciel						
Fécondité basse				- 37	- 481	- 2 393
Fécondité haute				8	275	2 103
Solde migratoire nul		- 181	- 335	- 629	- 954	- 1 572
solde migratoire + 100 000		131	284	544	861	1 385
Chômage bas		77	129	138	138	139
Activité féminine haute		15	55	149	262	427
Remontée de cinq ans de l'âge effectif de cessation d'activité		266	1 065	2 724	3 533	3 429

Ce tableau met en évidence que des éventails assez larges d'évolution des ressources en main-d'œuvre sont possibles, à condition évidemment que les conditions qui les permettent soient réunies. Il apparaît que sur le long terme – à partir de 2030 – c'est le facteur « fécondité » qui a l'effet le plus considérable avec un écart de plus ou moins 2 millions d'actifs par rapport au scénario tendanciel, du fait du nombre des naissances.

Une variation sensible des taux d'activité a également des incidences importantes, avec un éventail de plus ou moins 3 millions d'actifs.

¹⁵ Emmanuelle Nauze-Fichet, « Projections de population active en 2050 : l'essoufflement de la croissance des ressources en main-d'œuvre », *Économie et Statistique* n° 355-356, 2002 ; Emmanuelle Nauze-Fichet, Frédéric Lerais, Stéphane Lhermitte « Les projections de population active 2003-2005, *INSEE-Résultats Société* n° 13.

Le scénario dit tendanciel ou central a particulièrement retenu l'attention car il permet d'imaginer, toutes choses égales par ailleurs, ce à quoi conduirait la prolongation des évolutions passées. Il repose sur une fécondité égale à 1,8 enfants par femme, sur des mouvements migratoires de l'ordre de 50 000 par an, et surtout sur des taux d'activité voisins aux âges élevés proches de ce qu'ils sont aujourd'hui. Le niveau de chômage pris en compte est celui constaté en 2002.

Ce scénario conclut à une diminution de la population active à partir de 2007 en raison de l'évolution démographique et des comportements d'activité. La proportion des actifs les plus âgés dans cette population devrait logiquement progresser avec le vieillissement des personnes nées au cours du *baby boom*.

La courbe ci-après retrace l'évolution possible de la population active, et le tableau 4 p. 31 en donne les principales données chiffrées sur les dix prochaines années, comparées à celles de l'année 1970. Entre 1992 et 2002, dix ans, la population active a augmenté de 1,5 million de personnes. À conjoncture et législation inchangées et dans la mesure où les grandes tendances observées dans le passé se poursuivent, le scénario tendanciel « prévoit » que la population active augmenterait jusqu'en 2007 de près de 350 000 personnes, à un rythme ralenti par rapport à la décennie précédente pour atteindre 27,0 millions de personnes. Entre 2007 et 2010, l'arrivée à l'âge de 60 ans des premières générations nombreuses de l'après-guerre devrait inverser la tendance. Aussi la population active devrait-elle diminuer, de l'ordre de 30 000 actifs par an. La diminution du nombre des actifs deviendrait ensuite plus importante en raison du vieillissement de la population, pour atteindre 80 000 personnes par an vers 2025. En 2020, la chute de la population active serait de 700 000 actifs par rapport à 2007. En 2050, la baisse du nombre des actifs pourrait atteindre 2,6 millions de personnes, la population active retrouvant alors son niveau de 1982.

Comme le tableau 4 et le graphique 7 l'indiquent, l'évolution de la population active s'accompagne d'un vieillissement des actifs : entre 2004 et 2019 la population « perd » près d'un million d'actifs de moins de 54 ans, et « gagne » près de 500 000 actifs de plus de 55 ans. Cette catégorie d'âges augmente de près de 17 %, alors que les autres classes d'âge diminuent de 4 %.

Les changements de comportements attendus vont retarder la date et limiter l'impact du retournement démographique

Les réformes des régimes de retraite et les autres modifications intervenues dans l'environnement juridique de l'emploi ont conduit au cours du premier semestre 2004 à s'interroger sur les conséquences à attendre de ces modifications sur les projections précédemment réalisées. Le *rapport économique*

Graphique 5 : Évolution de la population active de 1968 à 2050 (observée jusqu'en 2002 et projetée jusqu'en 2050 selon le scénario tendanciel)

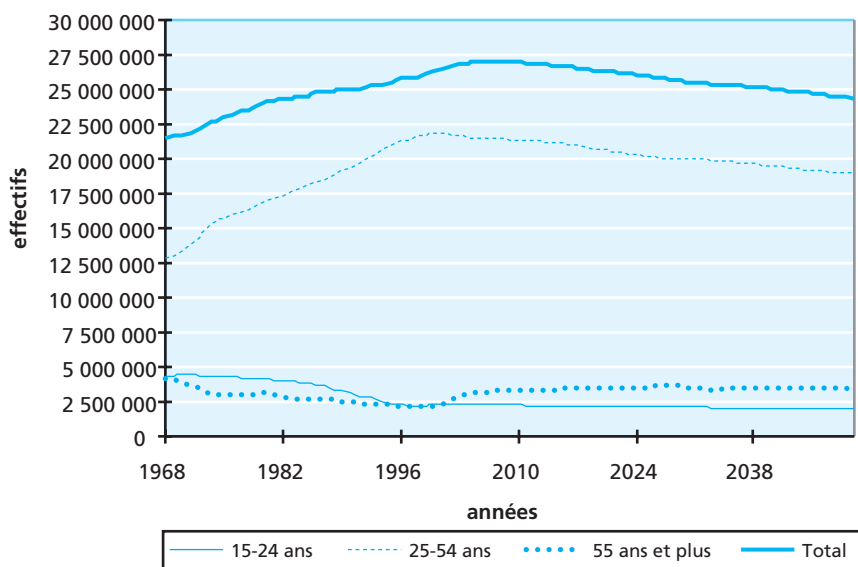
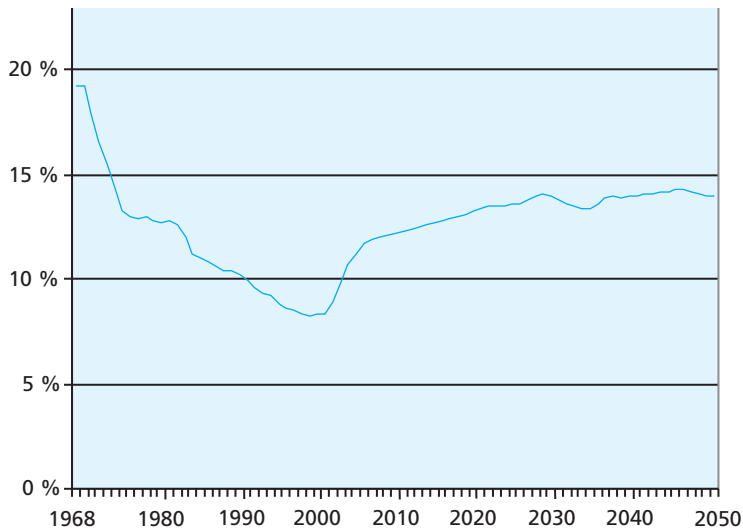


Tableau n° 4 : Évolution de la population active selon le scénario tendanciel					
Années	- de 25 ans	25 à 54 ans	55 ans et plus	Total	% 55 ans
2004	2 317 065	21 533 094	3 007 798	26 857 956	11,2 %
2007	2 257 678	21 476 807	3 244 383	26 978 868	12,0 %
2010	2 265 956	21 340 150	3 315 882	26 921 988	12,1 %
2013	2 208 417	21 218 685	3 364 705	26 791 807	12,8 %
2016	2 152 897	21 031 609	3 432 018	26 616 524	13,4 %
2019	2 182 488	20 711 177	3 513 457	26 407 122	13,6 %
Évolution 2019-2004	- 134 577	- 821 917	+ 505 659	- 450 834	
en %	- 5,8 %	- 3,8 %	+ 16,8 %	- 1,7 %	
Rappel année 1970	4 512 461	13 332 393	3 894 891	21 739 745	18,0 %
2050	1 989 022	18 970 518	3 404 707	24 364 247	14,0 %

Graphique 6 : Évolution de la structure par âge de la population active 1968-2050 (proportion des actifs de plus de 55 ans observée jusqu'en 2002 et projetée jusqu'en 2005)



social et financier, établi en vue de la préparation du budget pour 2004, et le dossier de l'INSEE¹⁶ relatif aux comptes de la Nation pour 2004 et 2005 comportent des réflexions et des estimations nouvelles de l'évolution de la population active.

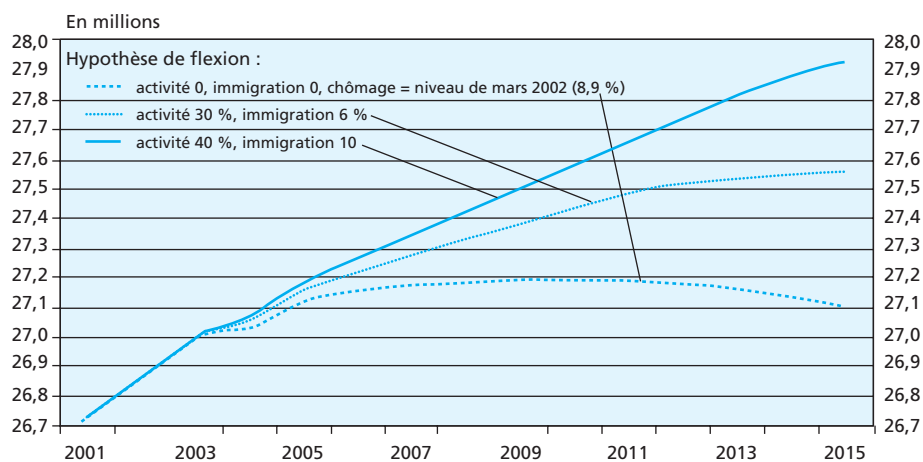
L'institut conclut ainsi : « Dès 2004, certains salariés qui ont commencé à travailler jeunes utilisent la possibilité qui leur est offerte de prendre leur retraite avant 60 ans, et la population active diminue nettement. Mais l'allongement de la durée de cotisation et l'instauration d'un mécanisme incitatif amènent ensuite un nombre croissant d'actifs à retarder la date de leurs départs en retraite. À partir de 2010, l'impact de la réforme sur la population active à taux de chômage constant est positif et croissant jusqu'en 2040. En 2010, il est de 185 000 personnes. Du fait de la réforme, l'impact du choc démographique sur le taux de croissance tendancielle est ramené de moins 0,75 % à moins 0,64 % jusqu'en 2020 ».

Les résultats de l'INSEE tendent à montrer que le retournement démographique est repoussé de quelques années comme le suggèrent le tableau 5 et le graphique 8 qui suivent, repris des travaux de l'INSEE.

¹⁶ Voir dossier – *Croissance et finances publiques* – L'impact du retournement démographique sur la croissance potentielle, INSEE.

Tableau n° 5 : Projections actualisées de la population active					
Taux de chômage à long terme	8,90 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Flexion de l'activité	Indifférent	0 %	20 %	20 %	40 %
Flexion du solde migratoire	Indifférent	0 %	0 %	5 %	10 %
Année où le chômage atteint le niveau d'équilibre	2000	2010	2011	2012	2014
Situation en 2015					
Taux de chômage	8,90 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Effet de flexion (cumul 2003-2015)	0	0	154 960	151 269	293 800
Écart de solde migratoire (flux annuel en 2015)	0	0	0	37 800	73 400
Croissance potentielle : variation de 2002 à 2015	-0,64 %	-0,64 %	-0,64 %	-0,51 %	-0,40 %

Graphique 7 : Évolution de la population active selon la flexion de l'activité et de l'immigration au taux de chômage



Des travaux similaires, qui viennent d'être publiés, menés par la Direction de la programmation et du développement¹⁷ du ministère de l'Éducation nationale et le BIPE aboutissent à des résultats voisins en ce qui concerne l'évolution de la population active.

Des travaux du même ordre ont été lancés à l'initiative du Conseil d'orientation des retraites et du Commissariat au Plan, et de nouvelles projections

¹⁷ Voir en ce sens la note d'information 02-30 de juillet 2004 intitulée, *Prospective emploi-formation à l'horizon 2010* ; Estelle Orivel.

démographiques devraient être disponibles au 1^{er} semestre 2005, qui actualiseront les données qui ont été utilisées jusqu'à présent.

De fortes disparités régionales

Quelle que soit la nature exacte du scénario le plus probable, les régions connaîtront une évolution démographique contrastée de leurs actifs ; en outre, les bassins ou les zones d'emploi d'une même région pourront enregistrer aussi des évolutions très divergentes, en raison de leur histoire économique particulière, de déséquilibres de leur pyramide des âges, de migrations locales.

Le vieillissement des actifs dans les régions est déjà différencié, comme l'illustre le graphique qui suit, qui indique la proportion des 50-54 et 55-59 ans dans la population active locale.

Les projections de population active régionales réalisées à l'horizon 2015¹⁸ font nettement apparaître les différences marquées devant caractériser les évolutions des ressources en main-d'œuvre des régions. La projection selon le scénario tendanciel des évolutions observées, notamment en ce qui concerne les migrations interrégionales, tend à opposer un certain nombre de territoires en croissance importante ou supérieure à la moyenne : Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Rhône-Alpes, Midi-Pyrénées... et des zones en déclin démographique plus ou moins marqué : Auvergne, Limousin, Lorraine, Champagne-Ardenne...

Ainsi, la région Rhône-Alpes devrait-elle compter 2,75 millions d'actifs en 2020, soit + 4,5 % par rapport à 2000. On rappelle que sur la même période en France, la population active pourrait décroître de plus de 120 000 personnes, soit moins 0,5 %.

Pour compléter ce panorama géographique il est important de souligner aussi que les bassins et les zones d'emploi pourront connaître eux aussi des évolutions différenciées, à l'intérieur d'une même région.

Ces évolutions ne manqueront pas d'avoir des incidences sur la conduite des politiques régionales et locales d'emploi et de formation qu'il est aujourd'hui encore difficile de définir, mais que les responsables locaux devront prendre en charge du fait de leurs compétences nouvelles dévolues par la loi de décentralisation.

Le phénomène du vieillissement de la population française n'aura donc pas le même impact aux niveaux régional et départemental, en raison des caractéristiques des pyramides des âges régionales et des mouvements migratoires entre régions. De là, des différences sans doute notables dans les évolutions

¹⁸ Dans la suite de ce paragraphe les projections utilisées sont celles du scénario central ; bien qu'en décalage avec les données générales concernant l'évolution de la population active, elles cadrent bien les tendances lourdes qui vont caractériser les évolutions locales.

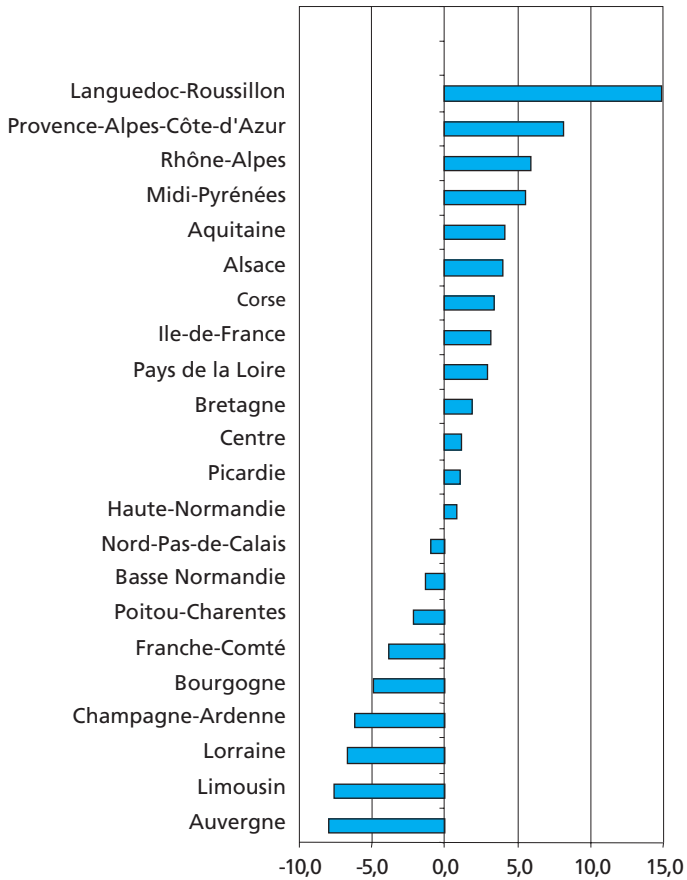
Tableau n° 6 : Part des plus de 50 ans par région et grandes catégories sociales

	Ensemble	Agriculteurs, chefs d'entreprise	Cadres et professions intellectuels supérieures	Professions intermédiaires	Ouvriers et employés
Provence-Alpes-Côte d'Azur	23,6	36,7	32,3	23,1	19,1
Limousin	23,1	38,4	31,2	21,7	18,5
Midi-Pyrénées	23,0	35,9	28,9	21,7	18,5
Aquitaine	22,9	37,2	31,5	21,9	18,5
Auvergne	22,9	35,7	30,3	22,1	18,8
Corse	22,7	36,0	30,0	23,9	17,6
Languedoc-Roussillon	22,6	33,4	32,3	21,9	18,2
Bourgogne	22,5	36,5	32,0	21,7	18,7
Rhône-Alpes	22,0	36,4	29,0	20,4	18,6
Ile-de-France	21,8	39,1	26,6	19,3	18,8
Centre	21,8	38,6	29,5	20,5	18,2
Poitou-Charentes	21,8	35,5	29,5	21,5	17,6
Franche-Comté	21,7	33,8	28,1	21,4	18,7
<i>Ensemble métropole</i>	21,5	36,1	28,1	20,3	17,8
Champagne-Ardenne	21,1	36,2	29,5	20,2	17,6
Haute-Normandie	20,8	38,9	27,7	19,9	17,5
Basse-Normandie	20,8	35,9	28,7	19,7	16,8
Bretagne	20,1	32,3	27,3	18,5	16,7
Picardie	20,0	37,1	26,5	20,5	16,5
Lorraine	19,8	33,0	29,1	20,4	16,5
Pays de la Loire	19,8	33,8	26,5	19,1	16,5
Nord-Pas-de-Calais	19,4	35,9	26,2	19,3	16,2
Alsace	18,6	31,2	25,6	18,0	16,1

En caractère gras, les cinq premières régions où le poids des seniors est le plus important.

Source : Recensement de population au lieu de travail, 1999, exploitation complémentaire, INSEE ; Traitement : DARES.

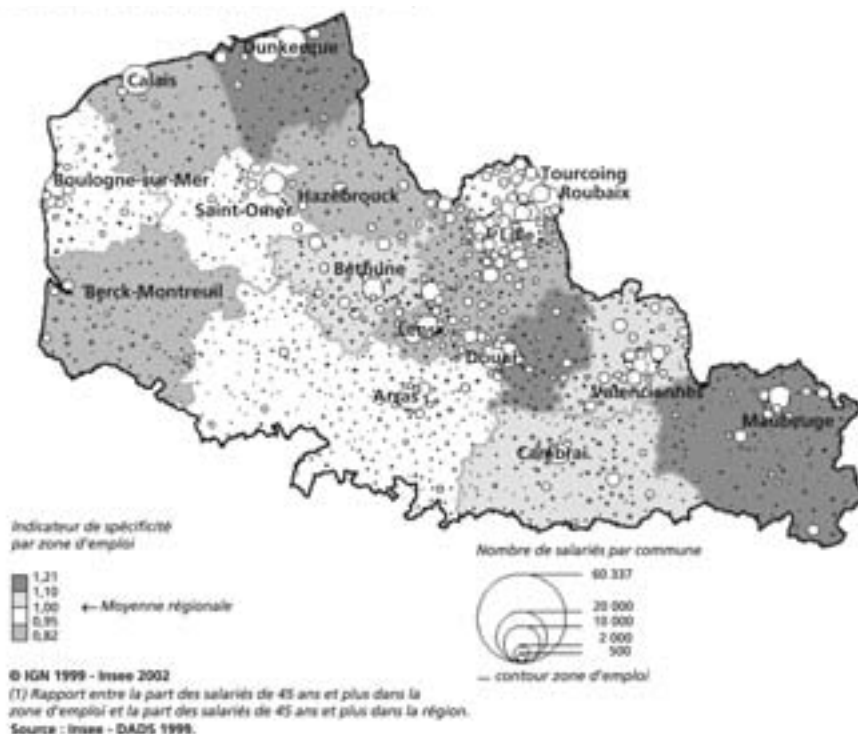
Graphique 9 : Évolution de la population active 1999-2015 en %



des populations actives locales dans les régions, les bassins d'emploi... Les politiques publiques et les politiques de gestion des ressources humaines des entreprises devront s'adapter à cette nouvelle donne, en raison des différences de dynamisme des zones ou des bassins d'emploi dans lesquelles elles interviennent ou recrutent sur le marché du travail.

De plus, la situation d'une région peut elle-même recouvrir des situations locales particulières, en raison, par exemple, d'une industrie ancienne ou au contraire d'implantations tertiaires récentes faisant appel à des salariés plus jeunes, comme l'exemple du Nord-Pas-de-Calais l'illustre (cf. carte 2 page 36).

Carte 2 : Répartition des salariés de 45 ans et plus et indicateur de spécificité⁽¹⁾



Le pilotage des politiques publiques devra être plus fin aujourd'hui.

Comme le souligne la DATAR, compte tenu des migrations intérieures et des mobilités résidentielles, le vieillissement des territoires va aussi engendrer de nouveaux besoins de services publics auxquels il conviendra de s'adapter. Une réflexion doit d'ores et déjà être engagée sur les moyens d'optimiser l'organisation territoriale des services publics, en conciliant les exigences des usagers, le souci de proximité, l'accessibilité et l'efficacité du service public pour réduire ou éviter les exclusions. Le vieillissement va aussi susciter de nouvelles demandes solvables et donc des opportunités de développement pour les entreprises de services. La question de la spécialisation éventuelle des territoires : résidentiel, productif, touristique, réserves naturelles, zones urbaines sensibles, campagnes fragiles... se trouve ainsi posée.

La place des salariés de plus de 50 ans est déjà en augmentation aujourd'hui dans la population active, même si leur taux d'activité est faible

Le vieillissement de la population active est un phénomène déjà engagé : les salariés âgés de 50 ans¹⁹ et plus représentaient en 2000 plus de 18 % de l'ensemble des salariés du secteur privé, contre 16 % cinq ans plus tôt. Il va se poursuivre encore pendant environ vingt ans et sera plus marqué en raison de la réforme des régimes de retraite et d'une politique de remontée des taux d'activité des plus de 50 ans. Les entreprises françaises devront donc employer des salariés âgés en plus grand nombre, alors que l'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans, le recours massif aux préretraites et la hausse du chômage depuis le début des années 80 ont contribué à faire sortir des entreprises et du marché du travail de nombreux salariés, et donc à rajeunir de manière significative leurs effectifs.

Un taux d'activité des seniors assez modeste

Le taux d'activité en France est en effet un des plus faibles en Europe.

Les chiffres qui suivent montrent que le taux d'emploi (62,9 %) – toutes classes d'âge confondues – est en France, inférieur à la moyenne des pays de l'Union (64,2 %), dans une position intermédiaire – comme l'Allemagne d'ailleurs – entre les pays où ce taux est élevé (Danemark, Royaume-Uni...) et les pays caractérisés par un taux faible : Espagne, Italie.

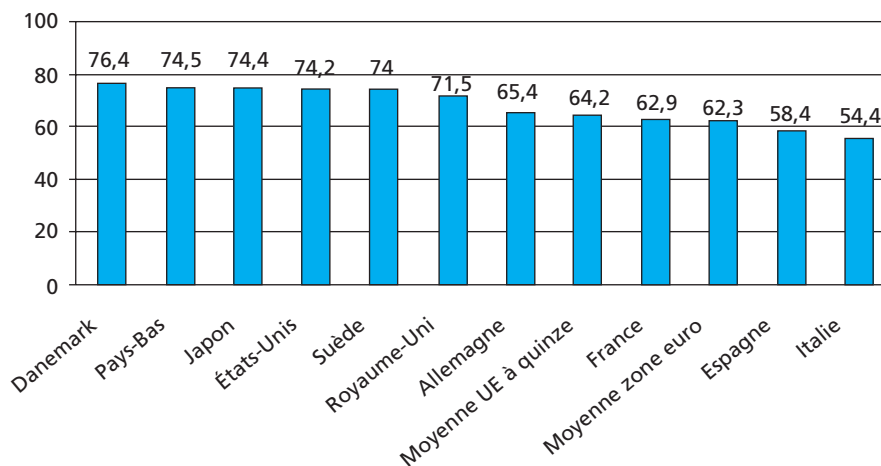
Par contre, le taux d'emploi français des plus de 55 ans (33,8 %) est un des plus faibles de l'Europe (39,8 %), certains pays ayant des taux d'emploi supérieurs de près de vingt points à celui de notre pays.

Comme le montrent les tableaux suivants, si le taux d'activité français n'est pas très différent de celui des autres pays européens entre 50 et 55 ans, par contre il devient le plus faible d'Europe après l'âge de 55 ans et de 60 ans, seuil après lequel seulement une personne sur dix est effectivement active, soit trois fois que dans l'ensemble de l'Europe, près de quatre fois moins qu'en Suède ou au Royaume-Uni.

On doit noter que les taux d'emplois des femmes de 50 à 59 ans sont nettement supérieurs aux moyennes européennes, particularité qui peut s'expliquer,

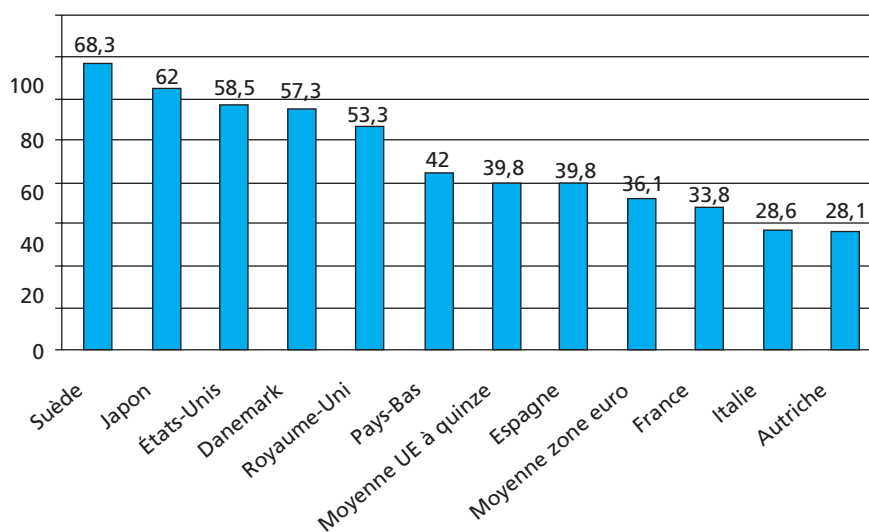
¹⁹ Patrick Aubert, « Près d'un salarié du privé sur cinq a plus de 50 ans en 2000 », division Marchés et stratégies d'entreprise, *INSEE Première* n° 910, juillet 2003.

Graphique 10 : Taux d'emploi de différents pays (en 2000, sauf États-Unis 1999)



Sources : Eutostat et OCDE.

Graphique 11 : Taux d'emploi des personnes âgées entre 55 et 64 ans (en %) (chiffres de 2002 sauf États-Unis et Japon : 2001)



Sources : Eutostat et OCDE.

Tableau n° 7 : Taux d'emploi par tranche d'âge et par genre au printemps 2000 en %

	Femmes			Hommes		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
France	66,1	42,5	9,8	83,8	53,8	10,6
Allemagne	64,7	46,6	12,1	83,8	99,1	27,2
Espagne	35,6	24,8	14,8	82,1	68,4	39,5
Italie	37,8	22,9	7,5	78,9	50,8	29,4
Pays-Bas	55,5	38,6	11,0	86,7	69,2	26,3
Suède	83,7	76,6	43,2	84,0	80,4	49,4
Royaume-Uni	70,4	55,9	25,4	81,4	70,8	47,3
UE à quinze	57,7	40,6	14,7	82,5	63,4	30,9

Sources : Eutostat , Enquête sur les forces de travail 2000.

entre autres, par des entrées plus tardives ou des carrières moins complètes les incitant à prolonger ou cesser plus tard leur activité.

Depuis 2000, l'augmentation du nombre des 55-64 ans en emploi doit être soulignée ainsi que celle des taux d'activité et d'emploi, que les graphiques ci après illustrent²⁰. Ceci n'est pas le reflet de changements dans les comportements collectifs, mais plus simplement de la structure démographique de la population active.

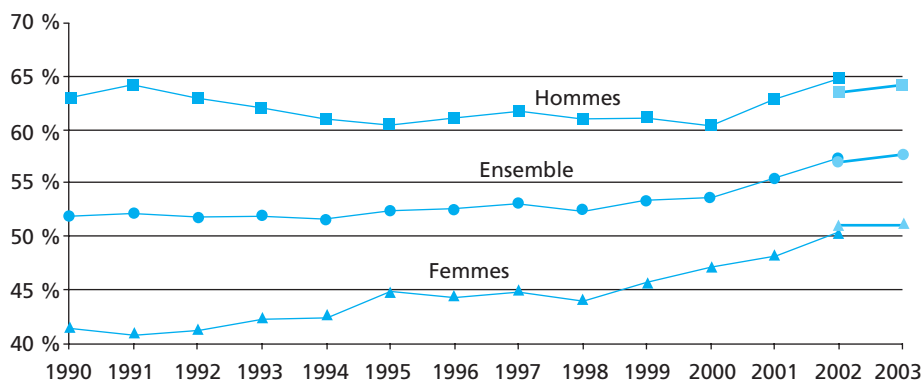
En 2002, le taux d'activité des 55-64 ans a atteint 41,7 %, en augmentation de 4,4 points en deux ans. La progression observée depuis 2000 contraste avec la tendance à la baisse des décennies précédentes. Le taux d'emploi a progressé de plus de cinq points entre mars 2000 et mars 2002, pour atteindre à cette date 39,3 %. La forte hausse depuis 2000 concerne les hommes aussi bien que les femmes et s'observe avant 60 ans aussi bien qu'après, alors qu'au cours de la période précédente, les évolutions étaient contrastées selon le sexe et l'âge. Les données de la nouvelle enquête Emploi en continu confirment la tendance à la hausse, mais à un rythme moindre en moyenne annuelle entre 2002 et 2003.

Cette remontée des taux d'emploi provient pour partie d'un effet de structure d'âge, en raison de l'arrivée dans cette tranche d'âge des générations nombreuses du *baby boom*. Celles-ci contribuent actuellement à abaisser l'âge moyen des 55-59 ans, ce qui, compte tenu de la décroissance du taux d'emploi avec l'âge après 55 ans, conduit à augmenter le taux d'emploi glo-

²⁰ Source : dossiers du Conseil d'orientation des retraites.

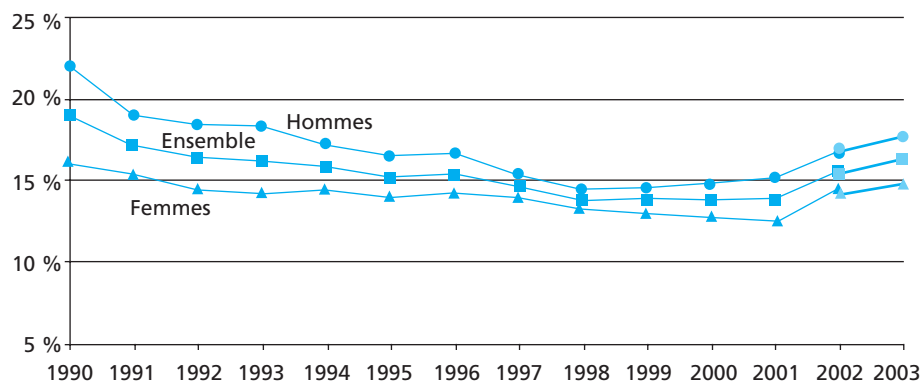
bal des 55-59 ans. Elle résulte également de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations de femmes, qui ont beaucoup plus participé au marché du travail (à partir des années 60) que les générations précédentes.

Graphique 12 : Taux d'emploi des 55-59 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

Graphique 13 : Taux d'emploi des 60-64 ans



Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

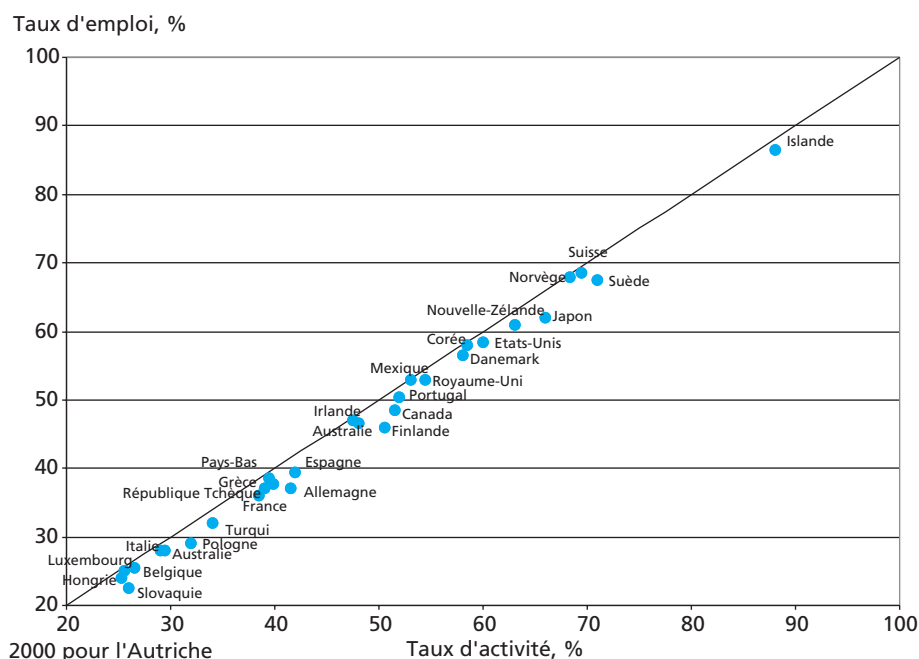
Tableau n° 8 : Taux d'emploi dans la population des 55-64 ans en %

Sexe	Hommes			Femmes			Ensemble		
	55-59	60-64	55-64	55-59	60-64	55-64	55-59	60-64	55-64
Janv. 90	63,0	22,1	43,0	41,5	16,1	28,8	51,9	18,9	35,6
Mars 91	64,2	19,1	42,1	41,0	15,4	28,1	52,3	17,2	34,8
Mars 92	63,0	18,4	40,8	41,3	14,5	27,6	51,9	16,4	33,9
Mars 93	62,0	18,4	40,3	42,4	14,2	28,0	52,0	16,2	33,9
Mars 94	61,0	17,2	39,1	42,6	14,5	28,1	51,6	15,8	33,4
Mars 95	60,5	16,5	38,4	44,8	14,0	28,9	52,5	15,2	33,5
Mars 96	61,1	16,7	38,7	44,4	14,2	28,7	52,6	15,4	33,5
Mars 97	61,7	15,4	38,5	44,9	14,0	29,0	53,2	14,7	33,6
Mars 98	61,1	14,4	37,9	44,2	13,2	28,4	52,5	13,8	33,0
Janv. 99	61,1	15,9	39,0	45,7	14,0	29,7	53,3	14,9	34,2
Mars 00	60,4	14,8	38,4	47,1	12,8	30,2	53,7	13,8	33,8
Mars 01	62,8	15,0	41,4	48,3	12,5	31,8	55,4	13,7	36,5
Mars 02	64,8	16,7	44,2	50,2	14,5	34,6	57,4	15,6	39,3
Moy. An. 02	63,6	16,9	43,6	51,0	14,2	34,9	57,2	15,5	39,2
Moy. An. 03	64,2	17,7	44,9	51,3	14,9	35,9	57,7	16,2	40,3

Sources : Enquêtes Emploi, INSEE (données aux dates des enquêtes annuelles, puis données en moyenne annuelle pour 2002 et 2003 selon la nouvelle enquête Emploi en continu. Ces données ne sont pas directement comparables entre elles).

Taux d'emplois élevés et taux d'activités élevés sont fortement corrélés, comme l'illustre le graphique 14 ci-après.

Graphique 14 : Taux d'activité et taux d'emploi pour les travailleurs âgés 55-64 ans, 2001



Sources : OCDE.

Une contribution croissante des seniors

Selon les derniers chiffres publiés, en 2000²¹ 3 250 000 personnes de 50 ans et plus travaillaient dans le secteur privé en France. Ces salariés représentaient 18,4 % des effectifs en équivalent année-travail en 2000, contre 16 % en 1995. Entre ces deux années, l'effectif de salariés âgés dans le secteur privé a augmenté de près d'un quart (23 %). Cette évolution se vérifie aussi bien pour les hommes que pour les femmes : la part des 50 ans et plus passe entre 1994 et 2000 de 16,7 % à 19 % parmi les hommes salariés du secteur privé, et de 14,5 % à 17,4 % parmi les femmes salariées. Cette augmentation n'est pas contradictoire avec la baisse continue des taux d'activité des 50 ans et plus depuis les années soixante. Elle provient principalement de l'arrivée à la cinquantaine des premières générations du *baby boom*, ainsi que, de la baisse du taux d'emploi des jeunes dans un contexte de dégradation du marché de

²¹ Patrick Aubert, *op. cit.*

l'emploi. Il s'agit d'un phénomène transitoire : l'arrivée à la retraite de ces générations après 2005 conduira à de nouveaux changements du rapport démographique dans les entreprises.

L'évolution démographique qui vient d'être précisée recouvre des situations disparates, le vieillissement des secteurs d'activité étant très inégal. Le vieillissement concerne en effet d'avantage l'industrie que les services, et, même dans ces grands secteurs, des différences importantes sont observables, comme le montre le tableau 8 ci-dessous, établi pour l'année 2000.²²

Tableau n° 9 : Proportion des salariés de 50 ans et plus dans les secteurs d'activité

Les plus représentés		Les moins représentés	
Activités immobilières	31,1	Conseils et assistance	15,7
Recherche et développement	29,2	Industries agricoles	15,5
Construction aéronautique	27,2	Commerce automobile	14,9
Industrie automobile	26,4	Culture et sport	12,9
Éducation	25,4	Commerce de détail	12,9
Activités financières	24,6	Services personnels	12,5
Postes et télécommunications	24,5	Hôtels et restaurants	11,9
Produits minéraux	24,4	Services opérationnels	10,8

Plus représentés dans les secteurs industriels, la finance, les activités immobilières et la santé, les seniors sont en revanche moins nombreux dans les services. Ils sont plus souvent employés dans les grands établissements. Les salariés âgés occupent aussi en moyenne des postes plus qualifiés, surtout les hommes. Toutefois, dans quelques secteurs particuliers, ils sont très nombreux parmi les non qualifiés. Reflétant pour partie les différences de qualification, le coût salarial moyen des 50 ans et plus est supérieur à celui des autres salariés. L'écart est particulièrement marqué parmi les très qualifiés.

Les travailleurs âgés sont sur-représentés dans les secteurs de l'industrie, notamment l'automobile, les mines ou la construction navale. Ils le sont aussi dans la construction, les transports, la santé, la finance, les activités immobilières et la recherche et développement. Dans ces deux derniers secteurs, ils représentent 30 % des effectifs. Dans les autres secteurs, principalement les services, les salariés de 50 ans et plus sont au contraire sous-représentés. Ils ne

²² INSEE, *ibid.*

représentent par exemple que 12 % des effectifs dans les services opérationnels, les services personnels, le commerce de détail et les hôtels et restaurants.

- Le vieillissement de la population active est déjà plus marqué dans l'industrie que les services.

Dans l'industrie, la catégorie des 50-59 ans est la seule à avoir augmenté entre 1993 et 1999 passant de 16 % à 20 %. Ce vieillissement va poser des problèmes de renouvellement des générations et de transmission des savoir-faire. La pyramide des âges est concentrée sur les plus de 40 ans qui constituent plus de la moitié des actifs, voire sur les plus de 50 ans dans certains secteurs comme la chimie, l'armement, l'aéronautique. Dans le secteur des industries énergétiques, qui a connu une évolution de la part des 50-59 ans de 14 % à 21 % entre 1993 et 1999, le phénomène sera encore plus accentué au cours des prochaines années. Dans la sidérurgie, la structure d'âge est aujourd'hui concentrée sur les 45-50 ans du fait d'un recours massif aux préretraites au cours des années 80.

Le vieillissement est moins net dans les services car, à la différence de nombreux secteurs industriels, les recrutements, en particulier des jeunes, se sont poursuivis. Les pyramides des âges sont ainsi plus équilibrées. Certains secteurs sont cependant déjà concernés par l'augmentation de l'âge moyen de leurs salariés. Ils vont donc devoir faire face à l'arrivée d'un grand nombre de salariés à l'âge de la retraite. En particulier, dans le secteur bancaire, la réduction des effectifs au cours des quinze dernières années, qui s'est accompagnée d'une limitation des embauches, a accentué la déformation de la pyramide des âges liée aux recrutements massifs du début des années 70 : la part des 50-54 ans est passée de 6 % en 1986 à 23 % en 2000. De ce fait, entre 1986 et 1996, l'âge moyen dans le secteur bancaire est passé de 36 ans à 42 ans ; à ce rythme, il sera proche de 50 ans en 2006.

Les salariés âgés ont un profil professionnel particulier qu'il n'est pas inutile de présenter rapidement ici.

- Ils sont plus qualifiés en moyenne que les autres salariés.

Les salariés âgés occupent en moyenne des emplois plus qualifiés et plus la qualification est élevée, plus la part des salariés âgés est importante. Ceux-ci représentent ainsi 18,4 % des effectifs dans le secteur privé, mais cette part varie de 14,9 % pour les non-qualifiés, à 17,7 % pour les qualifiés et 22,6 % pour les très qualifiés. Ces différences concernent surtout les hommes. Elles tiennent à plusieurs phénomènes : les plus qualifiés entrent plus tard sur le marché du travail, effet des promotions en cours de carrière, cessation définitive d'activité plus précoce pour les travailleurs moins qualifiés.

La croissance de la qualification des emplois avec l'âge se retrouve dans la plupart des secteurs, avec un certain nombre d'exceptions toutefois. Par exemple, dans les activités financières, la part des 50 ans et plus est très élevée

parmi les non qualifiés, de l'ordre de 45 %, alors qu'elle n'est que de 19 % et 25 % pour les salariés qualifiés et très qualifiés. Ceci traduit la forte évolution des métiers de ce secteur au cours des dernières décennies, avec la substitution progressive au niveau des embauches d'une main-d'œuvre qualifiée à la main-d'œuvre non qualifiée. C'est également vrai, mais dans une moindre mesure, pour les activités immobilières et les postes et télécommunications, où la part des emplois non qualifiés occupés par des salariés de 50 ans et plus dépasse 35 %, ainsi que dans l'eau, gaz, électricité, les activités associatives et le conseil et assistance.

- Ils sont plus nombreux proportionnellement dans les grands établissements.

La part des salariés âgés dans l'emploi total augmente régulièrement avec les effectifs de l'établissement. Ainsi elle passe de 16,5 % dans les établissements ayant entre cinq et cinquante salariés à 25 % dans les établissements de plus de mille salariés, et même 32,3 % dans les plus de cinq mille salariés.

Les très petits établissements, comptant moins de cinq salariés, constituent une exception puisque les salariés âgés y sont plus nombreux que dans les établissements de cinq à quarante-neuf employés (18,8 % des effectifs contre 16,5 %).

Plusieurs facteurs peuvent contribuer à expliquer cette situation. En particulier, les grands établissements sont généralement plus anciens et assurent une meilleure pérennité des emplois que les petits. De plus, les perspectives de déroulement de carrières sont plus favorables, ce qui incite les salariés à y rester plus longtemps : l'ancienneté moyenne y est donc plus élevée.

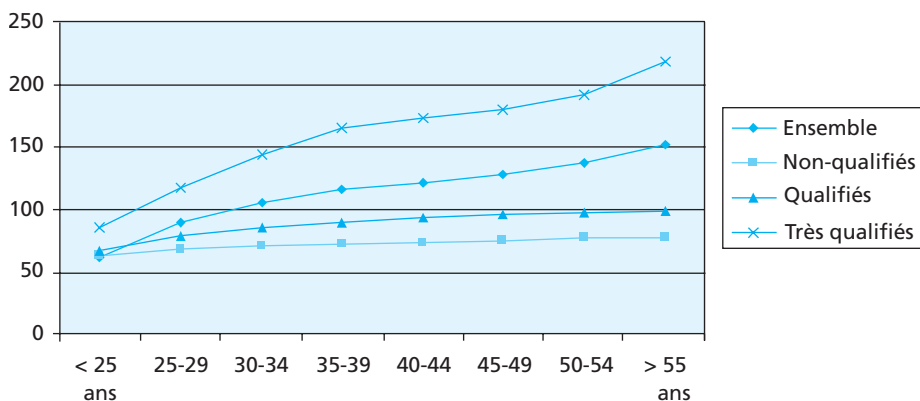
Ces observations sont confirmées par l'étude de l'effet propre de la taille de l'établissement sur la proportion de salariés âgés. Cet effet est croissant avec cette taille, à l'exception des très petits établissements. La relation croissante entre taille des établissements et part des 50 ans et plus dans l'emploi reste vérifiée si l'on considère les niveaux de qualification séparément.

- Les salariés âgés représentent un coût salarial plus élevé.

Les coûts salariaux moyens croissent régulièrement avec l'âge, traduisant notamment la progression du salaire avec l'ancienneté et l'expérience, liaison – de moins en moins mécanique – résultant des conventions collectives, des accords d'entreprise voire des contrats de travail. De ce fait, le coût du travail est plus élevé pour les salariés âgés que pour toutes les autres classes d'âge. Cette croissance est par ailleurs d'autant plus marquée que la catégorie de qualification est élevée. L'écart relatif de coût salarial entre les salariés de 50 ans et plus et les salariés de 25 à 49 ans est légèrement plus important pour les qualifiés que pour les non qualifiés, et largement plus important pour les très qualifiés.

Le vieillissement démographique induit donc spontanément, toutes choses égales par ailleurs, une hausse du coût du travail, qui rend plus attractive le recours à une main-d'œuvre plus jeune à qualification donnée.

Graphique 15 : Profil par âge et qualification du coût salarial horaire moyen²³ (en francs – année 2000)



Le flux des départs à la retraite dans les dix prochaines années va modifier progressivement l'équilibre du marché du travail

Avant 2005, partent en retraite les générations nées avant 1945, qui sont peu nombreuses, particulièrement celles nées durant la guerre, alors qu'à partir de 1945, la taille des classes d'âge s'accroît, de plus de 200 000 par an. À cela s'ajoutent le développement, à partir des années 50, de l'immigration et l'arrivée de générations où l'activité des femmes s'est fortement accrue. En principe, à partir de 2006, peuvent partir à la retraite les premiers *baby boomers*. Ils vont donc gagner le rang des retraités en même temps qu'arrivent sur le marché du travail les générations nées à partir de 1985 qui sont moins nombreuses. Alors qu'il y avait en moyenne 860 000 naissances par an entre 1946 et 1950, entre 1975 et 1985 la moyenne n'est plus que de 760 000.

²³ Source : INSEE *ibid.*

L'équilibre du marché du travail va être modifié

D'une situation « excédentaire » au cours de ces dernières années par rapport aux besoins de l'économie, les années à venir seront marquées par une relative pénurie de main-d'œuvre et des besoins de renouvellement importants, surtout en cas de croissance soutenue de l'activité ; ceci devrait conduire à une revalorisation du travail et de sa rémunération, du fait de la concurrence entre secteurs d'activité (entre le public et le privé, compte tenu des besoins importants des fonctions publiques) et entre entreprises. Le nouvel équilibre du marché du travail dépendra aussi, bien entendu, de la croissance économique, des possibilités d'ajustements entre l'offre et la demande de travail, lesquels sont liés aux formations professionnelles, à la mobilité géographique, aux charges sociales.

Plusieurs études – conduites avant les réformes intervenues en août 2003 et qui devraient être actualisées début 2005 – se sont efforcées de chiffrer l'impact des départs à la retraite²⁴.

Ces prévisions sont complexes à établir dans la mesure où elles dépendent, d'une part, d'hypothèses sur l'âge de départ effectif à la retraite des personnes – (variable selon les régimes de retraite et de préretraite et dont les modifications récentes auront un impact sur cet âge qu'il est encore difficile de modéliser aujourd'hui) – et d'autre part, la diversité des pyramides des âges selon les métiers et les professions. Sous ces réserves, qui ne changent pas toutefois la nature du problème (les personnes reculeront la date de leur départ en retraite mais le nombre des personnes concernées ne change pas pour autant), il est certain que l'accélération dans les années à venir des départs en retraite de la génération du *baby boom* vont conduire les entreprises et les secteurs concernés par le vieillissement à devoir recruter – pas nécessairement « un pour un ». Les entreprises pourront choisir, compte tenu des tensions susceptibles d'exister sur le marché du travail d'accroître la substitution capital/travail pour s'adapter à ces contraintes.

Les études menées font apparaître une forte disparité des flux des départs à la retraite selon le profil de la pyramide des âges des métiers et des filières professionnelles. Comme on l'a déjà évoqué plus haut dans ce chapitre, la structure de la pyramide des âges est diverse suivant les professions. Les secteurs les plus concernés par le vieillissement sont l'agriculture, la banque et les assurances, la fonction publique et l'enseignement. Dans le secteur agricole, cela s'explique par la difficulté pour des jeunes agriculteurs à acquérir une exploitation, affectant ainsi le renouvellement de cette profession. Les métiers de la fonction publique, y compris les enseignants, ont connu des recrutements massifs intervenus dans les années 70 et sont marqués, pour les plus diplômés, par une entrée plus tardive dans la vie active. L'industrie, à l'exception des indus-

²⁴ Parmi les études consultées par l'IGAS, citons celle de Claude Seibel 2005, *le choc démographique défi pour les professions, les branches, les territoires*, Commissariat général du Plan novembre 2002.

tries légères et de la maintenance, et, dans le tertiaire, des services aux particuliers, et de la recherche développement, comptent aussi parmi les secteurs les plus affectés par le vieillissement, car la proportion des 50 ans et plus y est toujours supérieure à 22 %. Sont également concernés, les cadres, dont l'âge moyen est logiquement plus élevé, notamment dans la banque / assurance, dans l'industrie et les transports, où l'on accède souvent aux postes d'encadrement par promotion. Par contre, des domaines importants de l'activité économique ne sont pas vraiment concernés directement, la part des 50 ans et plus étant inférieure à 15 %, tels l'informatique, ou l'hôtellerie-restauration.

Selon les comportements observés avant la réforme d'août 2003 et l'environnement juridique prévalent à cette date, les prévisions qui ont été établies tablent sur un quasi doublement des flux de départ en retraite après 2005.

Selon les travaux menés sous l'autorité de la DARES le flux annuel de sortie de l'emploi passerait ainsi de 1,3 % des actifs occupés pour la période 1995-2000 à 2 % durant les cinq années suivantes et à 2,8 % de 2005 à 2010. Dans deux métiers sur trois, il dépassera, 2,2 % sur l'ensemble de la période 2000-2010. L'accélération des départs serait particulièrement marquée dans les métiers de la banque et des assurances (le flux annuel passant de 0,9 % des présents dans le domaine professionnel de 1995 à 2000, à 3,3 % de 2000 à 2010), les industries légères, la fonction publique (de 1,4 % à 3,3 % pour chacun de ces deux domaines), pour les enseignants (de 1,6 % à 3,5 %), les cadres des transports et du BTP, et de nombreuses familles d'ouvriers qualifiés de l'industrie. À l'opposé, il y aura une légère baisse, mais à partir d'un niveau élevé, pour les métiers de l'agriculture (de 3 % à 2,7 %) et une croissance limitée pour des métiers jeunes comme ceux de la communication et du spectacle (de 1 % à 1,4 %), les informaticiens (de 0,6 % à 1,3 %), les cuisiniers (de 0,9 % à 1,5 %) et les employés de l'hôtellerie/restauration (de 0,5 % à 1 %).

Le report de l'âge légal du départ à la retraite ne modifie pas évidemment le nombre des personnes concernées, mais simplement la date à laquelle les personnes décideront de quitter leur activité. Il est donc possible que le calendrier établi avant la loi d'août 2003 soit différent de celui résultant des prévisions établies par les experts.

L'importance des départs dans certains métiers laisse présager des besoins de recrutements grandissants si les secteurs concernés sont aussi des secteurs en expansion : le taux de départ en retraite additionné au taux de croissance de la demande de travail fournissent un indicateur des tensions que pourraient connaître les divers métiers dans la prochaine décennie.

Les prévisions qui peuvent être faites en terme de création d'emplois sont très sensibles aux hypothèses qui sont retenues et utilisées par les modèles macroéconomiques servant de base aux calculs. Les travaux cités ici reposent sur des taux de croissance de 2 à 3 % l'an pendant dix ans, hypothèses retenues en 2000-2001 lorsque l'expansion était forte. Depuis cette date, l'économie française a connu une évolution différente des scénarios qui ont été testés, si

bien que les résultats disponibles ne correspondent pas à la réalité observable aujourd'hui. Il est d'ailleurs prévu qu'ils soient actualisés.

Ces travaux restent malgré tout essentiels car il décrit un cheminement de l'économie française enregistrant des difficultés d'ajustement du marché du travail, en l'absence de dispositions en favorisant la fluidité.

À cet égard, trois situations type ont été identifiées dans une hypothèse de croissance soutenue :

– les métiers dans lesquels la proportion de quinquagénaires est importante et la demande de travail baisse fortement d'ici 2010 ; dans ce cas de figure, l'ajustement entre offre et demande de travail devrait se réaliser pour une bonne part de façon automatique par un non-remplacement des partants. Cette situation peut caractériser, par exemple, des métiers de l'agriculture, et certains métiers d'ouvriers non qualifiés de la construction, de la mécanique et de la métallurgie, du textile ;

– pour les employés de la banque et des assurances ou de la fonction publique, la baisse de la demande de travail ne sera pas à hauteur de la croissance des départs en retraite. Des embauches seraient alors sans doute nécessaires pour compenser au moins partiellement ces départs ;

– enfin, le cas le plus fréquent est celui des métiers pour lesquels la demande de travail et le besoin de remplacement des départs en retraite s'ajouteront. Ceux-là devront faire face à des besoins de recrutement croissants.

Au total, selon que les flux de départ à la retraite seront accompagnés ou non dans les prochaines années d'une croissance économique soutenue les ajustements se feront de manière plus ou moins tendue. Ceci suppose de progresser dans la veille, l'observation et la prévision des formations nécessaires pour assurer les renouvellements de main-d'œuvre par une bonne articulation entre les besoins exprimés par les responsables socio-économiques et les responsables de l'éducation nationale, des enseignements et des formations à caractère professionnel des différents niveaux. Les besoins de recrutement futurs sur lesquels les tensions risquent d'être les plus sérieuses sont essentiellement des métiers de cadre ou de professions intellectuelles supérieures (cadres administratifs et financiers, cadres commerciaux d'entreprise, chercheurs, enseignants...), les professions du domaine de la santé (infirmiers, aides soignants), les métiers liés aux services aux particuliers (assistantes maternelles et aides familiales, agents d'entretien...), ainsi que des ouvriers qualifiés dans la maintenance, les industries de *process*.

Son ampleur va toutefois dépendre du niveau de l'activité économique et des comportements des acteurs

L'étude récente déjà citée du ministère de l'Éducation nationale apporte un éclairage plus récent sur les équilibres possibles du marché du travail, qui intègre là encore une première estimation des effets des réformes déjà évoquées. Les tensions sur le marché du travail et les conséquences démographiques sur le système scolaire dépendent de l'âge effectif du départ en retraite, ainsi que de l'usage que feront les entreprises des possibilités de promotion interne.

Ceci montre à nouveau l'intérêt de disposer de scénarios balayant un spectre d'hypothèses assez larges.

En retenant des hypothèses de croissance plus faibles que celles utilisées dans des projections antérieures, en intégrant les effets attendus sur les départs à la retraite, l'étude conclue à un desserrement des tensions qui auraient découlé logiquement du scénario croissance économique forte et diminution des taux d'activité aux âges élevés.

Chapitre 2

Des enjeux nouveaux pour les politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle

Le vieillissement démographique est à l'origine d'interrogations multiples car cette évolution des structures démographiques a des incidences non seulement sur l'ensemble du champ social (retraite, santé, dépendance, emploi...), mais aussi, plus largement, sur l'ensemble de la vie en société, qu'il s'agisse de l'économie, de la vie politique, des mœurs... Si le vieillissement est de nature à avoir des incidences évidentes sur la gestion des ressources humaines des entreprises ou des secteurs professionnels privés comme publics, auxquelles il sera largement fait écho dans les chapitres suivants, il apparaît utile ici d'examiner quelques questions générales en matière de travail et d'emploi.

La place importante que sont appelés à occuper les travailleurs « âgés » conduit en effet à s'interroger sur les quatre questions stratégiques suivantes :

- Le chômage ne va-t-il pas reculer en raison de la diminution des ressources en main-d'œuvre ou au contraire, les pénuries observées d'ores et déjà sur le marché du travail ne vont-elles pas s'accroître, rendant plus difficile la bonne marche de l'économie ?
- Faut-il dans ces conditions-là favoriser une politique d'immigration ?
- La productivité du travail va-t-elle diminuer du fait de performances supposées plus faibles des travailleurs âgés ?
- Le retrait massif des travailleurs âgés est-il le signe que les salariés âgés ne peuvent, en raison de mauvaises conditions de travail ou de l'usure de l'âge, garder leur emploi ?

Les relations démographie, économie et emploi ne font pas l'objet d'un consensus scientifique

Le vieillissement que connaît notre pays n'affecte pas seulement la pyramide des âges, comme nous l'avons vu plus haut, mais aussi la population active, dont la stagnation ou la baisse est fort probable, à moins que les taux d'activité se redressent en particulier aux âges de fin de carrière professionnelle. Cette évolution aura-t-elle des conséquences négatives sur le plan du niveau de vie, surtout si les ajustements ou les tensions sur le marché du travail sont plus fortes du fait de « cette pénurie » ?

Les réponses à cette question restent aujourd'hui très ambiguës : si les auteurs s'accordent à considérer que le niveau du chômage ne dépend pas directement de l'évolution de la population active, en revanche les effets macroéconomiques du vieillissement et de la raréfaction des ressources en main-d'œuvre divisent encore aujourd'hui démographes et économistes.

La population : un rôle incertain dans la théorie économique

On pourra s'étonner¹ que la théorie économique moderne soit finalement assez partagée s'agissant d'apprécier les relations entre démographie et croissance économique. À vrai dire, la science économique ne fait pas aujourd'hui de la démographie un élément essentiel de sa réflexion, même si, à son origine, les théories de la population ont joué un rôle important dans la naissance de cette discipline.

- Un rôle ambivalent depuis l'origine.

Cause de la pauvreté des peuples, la population est aussi considérée comme une source du développement. La question de la population a toujours donné lieu à des controverses et n'a jamais été tranchée, du fait notamment de la multiplicité des facteurs agissant sur les deux domaines, l'économique et le démographique.

Rappelons-nous Malthus, pour lequel la population croît selon une progression géométrique, doublant tous les vingt-cinq ans, alors que les subsistances augmentent selon une progression arithmétique. Dès lors, soit la population accepte volontairement de limiter sa croissance, soit la population sera détruite par la guerre, la famine, la peste. En réponse à Condorcet qui entendait favoriser la protection sociale, Malthus pensait qu'aider les pauvres revient à encourager la croissance démographique et à terme sa des-

¹ Voir en ce sens le rapport du Conseil d'analyse économique, *Démographie et économie*, rapport présenté par Michel Aglietta, Didier Blanchet, François Héran. Voir aussi *Évolutions démographiques et marché du travail : des liens complexes parfois contradictoires* par Loïc Cadiou, Julien Genet et Jean-Louis Guérin dans *Économie et Statistique* n° 355-356, 2002.

truction. La théorie malthusienne de la population est un des piliers de la théorie de l'état stationnaire de Ricardo. Citons aussi Marx, pour qui la surpopulation n'est pas liée à une démographie trop dynamique des classes les plus pauvres de la société, mais la conséquence de la nature de l'économie et de la répartition des richesses. La surpopulation est le produit du mode de production capitaliste parce qu'elle est utile à l'accumulation de richesses. Les capitalistes ont, en effet, intérêt à avoir des hommes en trop qui constitueront l'armée de réserve industrielle. L'accroissement démographique peut être absorbé à condition que le système de répartition des revenus se trouve modifié. Toute politique démographique serait ainsi inutile.

À l'opposé de ces théories, les tenants de la théorie populationniste considèrent, selon la formule de J. Bodin « qu'il n'est de richesse que d'hommes », que la croissance de la population est positive : l'augmentation de la demande qui en découle conduit à stimuler la production, à rechercher une organisation plus efficace de la production et donc des gains de productivité ; une population plus grande permet aussi d'étaler les frais généraux d'une société sur un plus grand nombre. Plus près de nous, A. Sauvy souligne qu'à « *chaque fois que se produit une différence, un écart entre deux grandeurs, deux choses qui devraient être au même niveau, il y a deux façons de rétablir l'équilibre, aligner vers le haut ou vers le bas. En annonçant qu'il y a excès de quelque chose, l'optique malthusien ne suggère instinctivement que de niveler par le bas* ».

Entre ces théories opposées, la théorie de l'optimum de population développée par Wicksell cherche à réconcilier la théorie malthusienne et le courant populationniste. Du point de vue économique, le critère de l'optimum de peuplement est la réalisation du produit maximum par habitant, lié à l'état des techniques, au volume des ressources utilisables, à l'équipement technique, au commerce extérieur. D'autres éléments définissent la structure optimale de la population : structure par âges, rapport entre la population active et non active, entre consommateurs et producteurs, structure professionnelle de la population, répartition géographique de la population. Enfin, des éléments définissent l'optimum dans le temps : rythme de croissance de la population, rythme du progrès technique, taux de croissance du revenu national.

- Les démographes s'opposent sur la question du vieillissement de la population et de ses effets.

Une première opposition existe quant à la notion même de vieillissement de la population. Ainsi, selon le modèle classique de la « transition démographique » proposé par Landry en 1934, dans son ouvrage *Révolution démographique*, il est généralement admis que les pays occidentaux sont entrés dans un régime démographique post transitionnel, c'est-à-dire caractérisé par la faiblesse des taux de natalité et de mortalité, qui aboutit à un faible accroissement de la population totale et à un vieillissement, tout à la fois « par le bas », du fait de la diminution du nombre de jeunes par rapport aux classes d'âge précédentes et « par le haut » en raison de l'allongement de la durée de vie.

Le courant « classique » des démographes, à la suite d'A. Sauvy, considère qu'une population est vieillissante « *lorsque son évolution au travers du temps se caractérise par l'augmentation de la proportion de personnes âgées* ». Ces démographes considèrent que les effets du vieillissement tant sur le plan économique que social seront globalement défavorables. Certains prospectivistes français s'inscrivent également dans le courant démographique classique et s'intéressent plus particulièrement aux liens entre les évolutions démographiques et celle de l'économie (Jouvenel, Granrut, Parant ; Godet, 2001).

Mais des auteurs, tels Lebras ou Loriaux, contestent la notion même de « vieillissement » de la population. Loriaux soutient ainsi que « *la conception du vieillissement découle, le plus souvent d'une conception simpliste, linéaire et mécaniste des transformations sociétales [...] une structure démographique ne peut être bonne ou mauvaise, favorable ou défavorable que par rapport à un type de société* ». Il rejette l'approche du vieillissement de la population. Cet auteur considère que les incidences des évolutions démographiques sur la société dépendent en grande partie des évolutions de celle-ci plus que du facteur démographique. Il conteste notamment « *la relation étroite entre les structures démographiques d'une population et l'aptitude à l'innovation ou au dynamisme de la société qui l'abrite* ».

- Des théoriciens de la croissance ont accordé un rôle important à la population, repris par les modèles de prévision économique de moyen/long terme, même si aujourd'hui d'autres facteurs sont mis en avant.

Après-guerre ², plusieurs économistes importants (Ramsey, Harrod, Domar) ont cherché à expliquer et modéliser les mécanismes de la croissance économique. Ils ont donné au facteur « travail », c'est-à-dire à la population active, un rôle déterminant dans l'origine du développement de la richesse d'un pays, dont les travaux de l'économiste Robert Solow sont un point d'orgue. Dans les années 80, l'intérêt pour les théories de la croissance s'est ravivé suite aux travaux de Paul Romer et Robert Lucas. Ces travaux ont mis le rôle des « idées » et du capital humain au cœur de la problématique de la croissance.

Robert Solow, prix Nobel d'économie politique en 1987, a élaboré ce qui est considéré comme « le modèle de croissance néo-classique de référence » ³. Il montre comment la combinaison d'un accroissement du stock de capital, de la quantité de travail et du progrès technique influence le niveau de l'activité. Une économie, caractérisée par le fait qu'il y a en permanence plein-emploi des ressources, converge vers un état semi-stationnaire, où toutes les variables croissent à un même taux constant. Solow conclut que « *la croissance de*

² L'analyse de la croissance économique n'occupe pas le devant de la scène pendant une longue période durant laquelle l'allocation des ressources est le sujet central de la réflexion des économistes les plus importants : Walras, Keynes, Debreu...

³ R. Solow : « A contribution to the theory of economic growth », *Quarterly Journal of Economics*, 1956.

l'économie dépend, à long terme, de celle de la population ». Le progrès technique demeure neutre dans le temps s'il n'affecte que l'efficacité du facteur capital. Les théoriciens néo-classiques ont, depuis, avancé l'idée que le progrès technique modifie la forme de la fonction de production ; de plus, l'activité des entreprises peut être la source d'externalités positives, à l'origine d'une « croissance endogène ».

Depuis une quinzaine d'années, on assiste à un renouvellement de la pensée économique concernant les théories de la croissance. Les théories récentes reposent sur une nouvelle façon de considérer l'origine et le rôle du progrès technique. Le progrès technique n'est plus une variable exogène, inexplicée, mais une variable économique qui renvoie à des comportements et à des grandeurs macroéconomiques. Comprendre les mécanismes de la croissance économique, pour pouvoir les influencer, apparaît comme l'une des tâches primordiales des économistes, puisque la croissance est perçue comme étant nécessaire pour pouvoir s'acheminer vers le plein-emploi.

Une des conclusions du rapport du conseil d'analyse économique (CAE⁴) est intéressante à cet égard. Les auteurs du rapport « Démographie et économie » précisent en effet que : *« Au final, cette collection de résultats théoriques et empiriques fait plutôt pencher pour une vision assez modérée des effets de la croissance démographique et donc, symétriquement, du ralentissement ou de l'inversion de cette croissance. L'expérience historique des pays développés montre que la croissance démographique, en longue période n'a pas été contradictoire avec la croissance loin s'en faut, et pourrait même l'avoir stimulée : c'est l'intérêt de modèles de croissance endogène que d'avoir apporté une légitimation théorique, s'il en était besoin, à cette idée somme toute naturelle. Mais il semble difficile de s'appuyer sur les conclusions très favorables à la croissance démographique de certains de ces modèles pour recommander la poursuite de cette croissance ou pour affirmer que l'arrêt de cette croissance démographique entraînera, mécaniquement, l'arrêt de l'innovation et de l'élévation du produit par tête. Ce que valideraient les données empiriques récentes serait plutôt un effet modéré mais négatif de la croissance démographique sur l'évolution du niveau de vie ».*

⁴ Deux rapports du Conseil d'analyse économique méritent d'être cités ici : « Démographie et économie », février 2002, rapport présenté par Michel Aglietta, Didier Blanchet et François Heran ; « Productivité et croissance », juin 2004, rapport présenté par Patrick Artus et Gilbert Cette.

L'analyse des relations entre démographie et chômage fait souvent l'objet d'idées préconçues

En premier lieu, l'augmentation de la population active serait nécessairement facteur de chômage. Ce type de raisonnement conduit à voir dans le retournement démographique prochain un élément favorable devant permettre de retrouver le plein-emploi.

Ces observations sont démenties par l'expérience de nombreuses économies, par exemple l'économie américaine des quinze dernières années, où un afflux massif de main-d'œuvre sur le marché s'est accompagné d'une baisse non moins spectaculaire du taux de chômage. Corrélativement, les politiques visant à combattre le chômage en réduisant le volume de la population active se sont avérées peu efficaces. Il en est ainsi, par exemple, des préretraites : les retraits anticipés d'activité sont fort coûteux pour les finances publiques, et ce pour un impact aléatoire, car un préretraité de plus ne signifie pas automatiquement un chômeur de moins (tous ceux qui partent ne sont pas remplacés soit parce que l'entreprise supprime le poste, profitant d'un départ pour se réorganiser et améliorer sa productivité, soit parce que les chômeurs disponibles sur le marché du travail n'ont pas les qualifications requises pour occuper le poste resté vacant).

En second lieu, la diminution du nombre de nouveaux entrants sur le marché du travail, qui peut résulter de la baisse de la population active, à plus ou moins, brève échéance, ne résoudra en elle-même le problème du chômage et ne conduira pas nécessairement au plein-emploi.

Plusieurs éléments majeurs entrent en effet en ligne de compte, parmi lesquels on peut citer :

- les gains de productivité susceptibles d'être réalisés par les entreprises, notamment pour tenir compte du nouvel état du marché du travail ;
- le niveau de qualification de la main-d'œuvre à la recherche d'un emploi et son adéquation aux besoins de l'économie ;
- le poids de charges sociales sur le coût du travail, surtout dans un contexte où le rapport du nombre de retraités au nombre d'actif se dégrade ;
- le relèvement de l'âge de retraite, la diminution des préretraites ou encore un changement de politique d'immigration, venant limiter ou contrecarrer l'effet de la baisse de la population active sur l'offre de travail ;
- le contexte économique international et la compétitivité desquels dépendent les capacités d'exportation et d'importation et de re-localisation des activités nationales et étrangères.

C'est la raison pour laquelle les auteurs de l'étude de l'INSEE, mentionnée en début de ce paragraphe voir note 1 page 52 concluaient ainsi : « *Les impacts de l'évolution démographique se décomposent en impacts directs sur le mar-*

ché du travail (via l'offre et la demande) et impacts indirects via le marché des biens, l'épargne, les inégalités, la croissance de long terme, etc.

Quoique potentiellement très important au niveau théorique, l'ordre de grandeur de ces impacts indirects, est cependant généralement faible dans les faits par rapport aux impacts directs. L'effet du ralentissement de la croissance de la population en âge de travailler sur le chômage de moyen terme dépend de la rigidité des salaires et des prix, des mécanismes de fixation des salaires, et donc du type de chômage existant dans l'économie. Mais, loin de la sagesse commune, il ne faut pas attendre de miracle de l'évolution démographique en volume : la baisse résultante de l'offre de travail ne saurait être, surtout à terme, la solution au problème du chômage de masse qui a touché les économies européennes.

Dans le même temps, le vieillissement de la population en âge de travailler entraînera à structures de marchés constantes une modification des situations relatives, en termes de chômage comme de rémunérations, des différentes cohortes sur le marché du travail. La mesure de ces effets dépend fortement des segmentations existant sur le marché du travail (en fonction de l'âge et de la qualification). L'impact de ce vieillissement sera plus fort si l'on ne considère pas les évolutions de fond qui risquent de l'accompagner. Or la comparaison des simples ordres de grandeur montre que ces évolutions doivent être prises en compte. Il y a plusieurs exemples de tels mécanismes de réactions endogènes au premier rang desquels une modification des règles gouvernant les systèmes de retraite dans de nombreux pays dans un souci d'équilibre des régimes, ou encore une modification des politiques de rémunération à l'ancienneté actuellement en vigueur. Ces mécanismes d'auto-ajustement sont suffisamment forts pour pouvoir le cas échéant neutraliser une bonne part des impacts dus au vieillissement. »

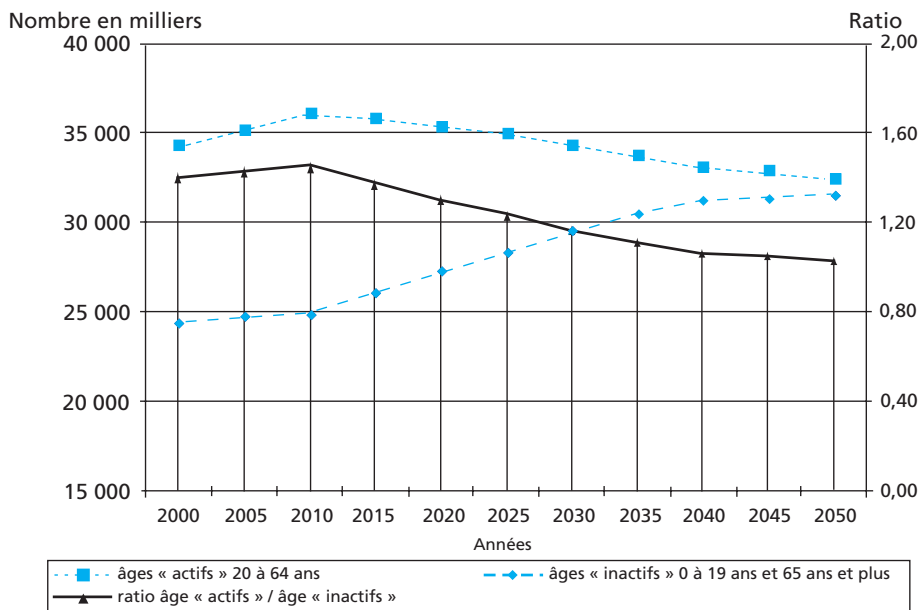
Les relations entre évolutions démographiques et marché du travail sont donc complexes et les comparaisons internationales ne mettent en évidence aucune relation robuste entre les deux phénomènes. Si les projections de population active permettent d'estimer les conséquences des changements démographiques sur l'offre de travail, il est en revanche beaucoup plus délicat d'en établir l'impact sur la demande de travail.

Ceci étant, la plupart des modèles utilisés dans les exercices de prévision retiennent des hypothèses de freinage de la croissance potentielle du fait du retournement démographique.

Si la réponse aux questions de l'incidence directe du recul ou de la stagnation de la population active et de son vieillissement sur l'économie et l'emploi reste partiellement ouverte, la dégradation du rapport actif et inactif est une donnée incontournable de l'évolution de notre pays, dont l'incidence sur le financement des dépenses sociales est lourde.

Le graphique ci dessous visualise le changement important qui caractérisera dans les années à venir, le rapport âge actif/âge inactif. Ce ratio de dépendance – exprimé ici par le rapport entre les personnes âgées de 20 à 65 ans et les autres – s’il reste stable pendant les dix prochaines années, se dégrade rapidement à partir de 2015 Il passe de 1,4 aujourd’hui à 1,1 vers 2030 puis à 1 en 2050.

Graphique 17 : Population d’âges « actifs » et « inactifs »



L’immigration n’est pas une réponse adaptée au vieillissement de la population, mais peut contribuer au maintien de la population active

Il n’est pas étonnant que l’impact du vieillissement sur l’évolution des ressources en main-d’œuvre ait conduit certains analystes et organismes internationaux à envisager le développement de l’immigration pour assurer une croissance de la population en déclin, rééquilibrer des structures par âges ou encore assurer le maintien ou la croissance de la population active, notamment dans une perspective de pérennité du financement des systèmes de protection

sociale. À cet égard, l'ONU – dans le cadre en particulier des conférences mondiales sur le vieillissement – et l'OCDE jouent un rôle important dans la diffusion de ces réflexions en mettant en avant un certain nombre des avantages que pourraient tirer les États européens à ouvrir leurs frontières pour contrecarrer les effets du vieillissement démographique, comme les États d'émigration peuvent retirer des bénéfices de mouvements de main-d'œuvre pour le développement de leurs économies.

L'examen de différentes réflexions menées sur le sujet conduit à considérer que s'il n'est pas réaliste d'attendre des migrations un « remède » au vieillissement de la population française, on ne devrait pas *a priori* négliger les bénéfices qu'un apport de main-d'œuvre pourrait représenter, sous certaines conditions à préciser, en terme de dynamisme de la population active et de solution à d'éventuelles pénuries de main-d'œuvre.

Mais notons tout de suite que les travaux de réflexion et de prévisions sur le sujet des migrations restent insuffisamment développés en France au regard de ce qu'ils sont chez nos principaux partenaires européens⁵ ; les administrations sociales n'ont d'ailleurs que peu exploré le sujet et les travaux existant dans le domaine de l'immigration ne s'intéressent aujourd'hui que de manière indirecte aux questions de démographie et d'emploi. Cette situation est regrettable, alors que la question du maintien des ressources en main-d'œuvre se trouve posée, et qu'à l'occasion des périodes de tension ou de « pénuries » de main-d'œuvre l'idée est rapidement émise que « *l'immigration réglerait la question* » ; aussi serait-il souhaitable que les avantages et les inconvénients d'une politique migratoire soient examinés à l'avenir de manière plus approfondie, comme le font un certain nombre de nos partenaires européens, qui sont déjà ou seront demain des « *concurrents démographiques* ».

Sans doute faut-il y voir là une conséquence indirecte de la politique suivie par les pouvoirs publics depuis trente ans et l'arrêt de l'immigration en 1974, comme des débats nombreux relatifs à l'intégration. Si la France est un vieux pays d'immigration, il y a trente ans déjà qu'elle n'est plus un pays d'immigration massive. Le tableau 9 illustre bien la situation. Elle est devenue au contraire le pays d'Europe où la croissance démographique dépend le moins de l'immigration. La suspension de l'immigration de travail et la mise en œuvre des politiques de retour ont conduit à la diminution du nombre de salariés étrangers, tant en valeur absolue qu'en valeur relative depuis vingt ans, comme cela est illustré par les deux tableaux p. 60.

S'interroger sur les liens entre vieillissement et migrations c'est essayer d'apprécier les conditions dans lesquelles les migrations pourraient freiner le vieillissement démographique, augmenter le niveau de la population active si

⁵ Quatre séries de travaux doivent être mentionnés ici : le rapport du Conseil économique et social : *Immigration, marché du travail, intégration* ; le rapport du séminaire du Commissariat général du Plan animé par François Héran, La Documentation française, novembre 2002 ; les travaux du conseil de l'intégration ; le rapport *Avenirs des métiers* du groupe « Prospective des métiers et qualifications », Commissariat général du plan, présidé par Claude Seibel.

tel était l'objectif retenu, ou remédier à des pénuries durables de main-d'œuvre.

Tableau n° 9 : Évolution du nombre d'étrangers en France

Années	Nombre d'étrangers ⁶ (en millions)	Pourcentage de la population totale
1906	1,05	2,7 %
1921	1,53	4,0 %
1931	2,70	6,6 %
1946	1,70	4,3 %
1962	2,25	4,8 %
1975	3,44	6,5 %
1982	3,52	6,4 %
1999	3,26	5,6 %

Tableau n° 10 : Population immigrée ou de nationalité étrangère depuis 1982 (en milliers)

	1982	1990	1999
Ensemble des immigrés	4 037 036	4 165 952	4 306 094
– dont hommes	2 178 816	2 168 271	2 166 318
– dont femmes	1 858 220	1 997 681	2 139 776
% hommes	54,0 %	52,0 %	50,3 %
– dont Français par acquisition	1 167 368	1 307 926	1 556 043
– dont étrangers (a)	2 869 668	2 858 026	2 750 051
% d'étrangers	71,1 %	68,6 %	63,9 %
Étrangers nés en France (b)	651 000	737 000	508 488
Ensemble des étrangers (a + b)	3 520 668	3 595 026	3 258 539

⁶ Rappelons que selon les définitions habituellement utilisées, on appelle immigrée la personne résidant en France qui est née à l'étranger, est de nationalité étrangère ou française par acquisition.

L'immigration ne peut être une réponse possible au vieillissement

Sans doute l'immigration peut-elle être – en théorie du moins – un outil efficace pour empêcher ou limiter la diminution d'une population, voire en assurer la croissance, en tout cas pour notre pays qui est « attractif ». L'arrivée d'étrangers compense en effet immédiatement le manque de nationaux. Citons les exemples des États-Unis, du Canada, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande, de la Suisse, du Luxembourg, qui ont ouvert leurs frontières pour assurer la croissance démographique.

Si les migrants peuvent contribuer à stabiliser ou à accroître la population, par contre, les migrations ne peuvent constituer un moyen adapté pour contre-carrer les effets du vieillissement, si celui-ci est entendu comme le maintien de la structure par âges de la population.

Tableau n° 11 : Solde net de migrants selon les hypothèses de simulation (en milliers par an ⁷)

	Variante projection 1998	Immigration nulle	Population totale constante	Population d'âge actif constant	Rapport 15-64 ans/65 ans constant
France	10	0	27	99	1 705
Allemagne	207	0	324	458	3 427
Italie	12	0	235	357	2 176
Royaume-Uni	2	0	58	114	1 087
Union européenne	297	0	863	1 447	12 736
États-Unis	760	0	116	327	10 777
Japon	0	0	312	609	10 064
Russie	135	0	508	650	4 675

Dans le contexte démographique actuel de notre pays, le maintien de la structure par âges de la population est en effet impossible. En France, comme dans l'Union européenne d'ailleurs, la pyramide des âges est fortement marquée par le *baby boom*. Aussi, vouloir maintenir la part des 15-64 ans dans la population totale à son niveau actuel reviendrait à imposer à la structure par âge les conséquences d'un *baby boom* qui perdurerait indéfiniment. Les flux d'immigration qu'impliquerait le maintien de ce ratio démontrent par l'absurde que cet objectif est inaccessible : en effet, d'après les calculs de l'ONU, il faudrait accueillir tous les ans 1,7 million d'immigrants. Notre pays compterait

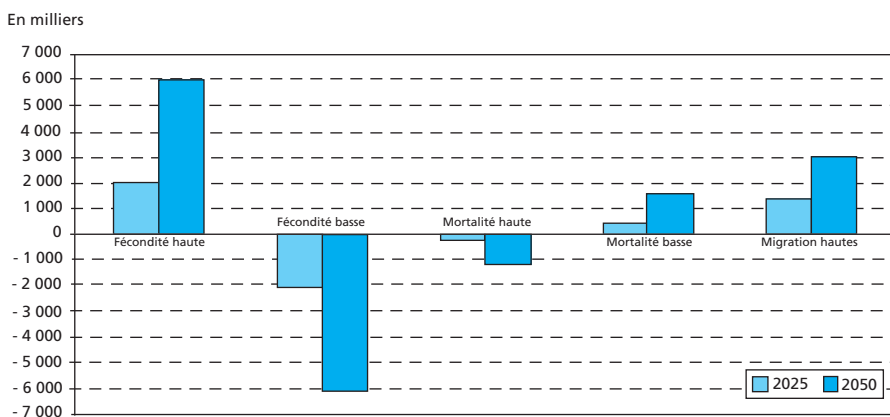
⁷ Sources : ONU 2000, *World population prospects 1950-2050* ; population division New York. La lecture du tableau est la suivante : en France, un apport annuel de 99 000 migrants suffirait – dans le cadre des hypothèses retenues pour la simulation établie par l'ONU – pour maintenir constante la population active.

plus de 90 millions de personnes cinquante ans plus tard, soit une fois et demie la population initiale. L'INED, commentant cette étude, a montré que vouloir maintenir les rapports entre actifs et inactifs reviendrait à chercher à « remplir le tonneau des Danaïdes ». On voit bien pourquoi : vouloir compenser la croissance du nombre de retraités suppose de faire augmenter parallèlement le nombre d'actifs ; ces actifs plus nombreux provoquent une génération plus tard un nouveau supplément de croissance du nombre de retraités, qui appelle à son tour une nouvelle croissance compensatrice du nombre d'actifs. Le raisonnement peut être indéfiniment prolongé. En bref, il faudrait un *baby boom* perpétuel ou bien des flux migratoires considérables et d'ampleur croissante donc, dans les deux cas, une croissance démographique rapide et sans fin.

Dans la perspective d'une politique de maintien du niveau de la population active, les scénarios établis par l'INSEE, montrent qu'un apport de 100 000 personnes, cohérent avec les flux que notre pays a enregistrés au cours de son histoire, peuvent apporter une contribution utile à des pénuries de personnel. Les différentes projections démographiques montrent que le maintien de la population générale ne se pose pas avant 2025, y compris en cas de fécondité basse. Après cette date, le scénario élaboré par l'INSEE montre qu'un solde migratoire positif de 100 000 personnes par an suffirait à stabiliser la population ; encore faudrait-il considérer que l'objectif de maintien du niveau de la population devienne une stratégie définie comme telle, ce qui ne va spontanément de soi et qui méritera en tout cas, le moment venu, un débat.

Les projections figurant dans le graphique ci après corroborent ce point : notre pays n'aurait besoin que d'un apport migratoire modéré pour stabiliser sa population si tel était l'objectif public retenu.

Graphique 18 : Écart en 2025 et 2050 entre la population totale projetée du scénario central et d'un scénario alternatif



Sources : Projections de population pour la France métropolitaine, Insee.

L'immigration peut constituer un apport dans le cadre d'une politique dynamique de la population active

Du début des années 50-60 au milieu des années 70, les migrations ont joué dans notre pays un rôle important pour combler des besoins de main-d'œuvre en forte croissance. Des secteurs stratégiques de notre économie (BTP, industries) n'ont pu se développer que grâce à un apport extérieur de main-d'œuvre important.

À vrai dire, c'est dès la seconde moitié du XIX^e siècle que notre pays est devenu un pays d'immigration. Faible fécondité et croissance démographique en sont la cause. La position de la France a contrasté alors avec celle de la plupart des autres pays européens, qui connaissaient fécondité élevée et émigration. Cette différence a duré jusqu'à la Seconde Guerre mondiale. Au XX^e siècle, les plus forts courants migratoires, de 1920 à 1930 et de 1956 à 1973, ont correspondu aux périodes de croissance économique et de pénuries de main-d'œuvre. À la fin de la Première Guerre mondiale, la population active, amputée des 1,4 million d'hommes jeunes tués ou invalides, a conduit, dans les années 20, à une immigration étrangère massive. Notre pays est d'ailleurs devenu de ce fait le second pays d'immigration au monde après les États-Unis et le premier par rapport au nombre d'habitants. La crise économique des années 30 a fortement ralenti l'immigration et provoqué des retours tandis que la législation rendait l'immigration plus difficile.

Après 1945, l'insuffisance de main-d'œuvre à laquelle se heurtaient la reconstruction et la croissance de l'économie française a conduit les pouvoirs publics à favoriser l'immigration, tout en assurant le contrôle par une législation adaptée et la mise en place d'opérateurs spécifiques. Au recensement de 1962, le niveau atteint par l'effectif des immigrés en 1931 est dépassé : il approchait déjà les trois millions. À partir de 1974, les changements importants enregistrés dans l'économie nationale ont conduit les pouvoirs publics à décider l'arrêt de l'immigration de main-d'œuvre, hormis celle de personnes hautement qualifiées. Depuis cette date, seuls l'asile et le regroupement familial constituent – en dehors du principe de libre circulation dont bénéficient les ressortissants de l'Union européenne⁸ – des motifs de d'installation durable. La population active immigrée en France s'élevait en 1999 à 2,1 millions de personnes représentant 8 % du total des actifs : 1,65 million avaient un emploi et 0,45 million étaient à la recherche d'un emploi⁹. Le nombre d'actifs étrangers a légèrement diminué de 1990 à 1999. La population active masculine a régressé tandis que la population active féminine a cru. La France se classe en position intermédiaire au sein de l'OCDE, avec une part de l'emploi étranger dans l'emploi total un peu supérieure à celle du Royaume-Uni ou des Pays-Bas.

⁸ Des dispositions transitoires ont été prises en direction des pays qui ont rejoint cette année l'Union européenne pour différer de deux à cinq ans la mise en œuvre de ce principe. Les salariés ressortissants de l'un des pays membres de l'EEE peuvent librement travailler en France, comme dans les autres pays de l'Union.

⁹ Voir, *L'emploi des immigrés en 1999*, INSEE, mai 2000.

Bien entendu, cette immigration s'est faite dans des conditions souvent très difficiles pour les personnes, et de nombreux problèmes de discrimination, d'intégration n'ont pas été résolus, ce qui rend la question de l'immigration difficile à aborder. À bien des égards, les travailleurs étrangers sont particulièrement vulnérables sur le marché du travail et exposés aux dangers de l'économie informelle. Ceci veut dire qu'une politique de l'immigration devrait prendre en compte dès sa mise en œuvre des conditions d'accueil et d'intégration qui évitent les erreurs du passé.

Le souci de maintenir la population active ou la nécessité de satisfaire des pénuries de main-d'œuvre pourrait à nouveau justifier le recours à une immigration de travail, sous certaines conditions.

À court terme, la question d'un accroissement des flux ne paraît pas particulièrement urgente, ne serait-ce que parce que le niveau du chômage est tel qu'il paraît difficile de ne pas chercher à assurer d'abord le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi nationaux. L'immigration n'est d'ailleurs pas le seul mode de régulation. Les stratégies de délocalisation qui se sont développées ces dernières années, les prestations de service assurées de plus en plus fréquemment par des entreprises européennes donnent un éclairage nouveau des questions de migrations : c'est l'entreprise qui se déplace à l'étranger et non plus les salariés qui viennent en France.

À terme plus éloigné, et d'un point de vue démographique, la question du maintien de la population active devrait pouvoir être examinée sous l'angle d'un apport de main-d'œuvre étrangère plus important qu'aujourd'hui.

Les tensions sur l'emploi qui vont apparaître après 2007 dans certaines branches, dans certaines professions comme sur certains territoires peuvent trouver des solutions qui privilégient l'activité des jeunes et des travailleurs âgés ainsi que le retour dans l'emploi des demandeurs d'emploi. Mais ces solutions seront-elles suffisantes dans un contexte marqué par un ralentissement de la croissance démographique et le vieillissement notable de la population ? Certaines entreprises explorent déjà différentes solutions locales à ce manque possible de main-d'œuvre : recours à l'immigration, mobilité de personnes originaires des DOM, sous-traitance à des entreprises étrangères ou délocalisation d'activités... Du côté des pouvoirs publics, des initiatives sont prises pour faciliter le recours à de la main-d'œuvre étrangère et répondre aux pénuries de candidats pour certaines fonctions, dans l'agriculture, les services ou l'industrie manufacturière.

Il est donc souhaitable que le dispositif d'observation et de décision soit en capacité de pouvoir piloter de tels enjeux.

Un système très encadré, dont la régulation n'est guère possible aujourd'hui

L'étranger qui entend travailler en France doit disposer, outre le permis de séjour, d'une autorisation de travail. Les ressortissants de l'Union européenne peuvent par contre circuler, résider et travailler en France sans avoir à solliciter de titre de séjour et sans autre formalité administrative que la seule possession d'un passeport ou d'une carte nationale d'identité en cours de validité justifiant de leur qualité de citoyen de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Confédération helvétique.

L'autorisation de travail est délivrée par les directions départementales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, sous réserve du permis de séjour, en fonction des besoins du marché du travail. L'autorisation de travail n'est accordée que s'il n'existe pas de travailleur disponible sur le marché du travail local pour occuper cet emploi. Toutefois, dans sa généralité, le critère de l'opposabilité de la situation de l'emploi peut recouvrir des pratiques très diverses, dans le temps ou dans l'espace, au regard des secteurs d'activité ou des catégories de travailleurs. De plus, certaines conventions bilatérales comportent des dispositions particulières relatives aux ressortissants de tel ou tel pays. 30 000 autorisations ont été délivrées en 2003. Ce dispositif présente des souplesses indéniables dans la gestion des entrées dans la mesure où les décisions sont prises localement, très rapidement si besoin est.

Pour autant, il est frappant d'observer que le système d'information et de pilotage des autorisations de travail reste encore aujourd'hui très largement embryonnaire. L'analyse à moyen terme des besoins de main-d'œuvre au regard des questions d'immigration reste à développer. Or, à moins de postuler le principe d'une non immigration, il est important de pouvoir anticiper les questions que soulèverait la « gestion » de flux de main-d'œuvre plus importants que ceux enregistrés aujourd'hui, dès lors que le marché du travail connaîtrait des tensions sérieuses.

À cet égard, l'administration chargée de l'emploi est encore mal outillée.

Les demandes d'autorisation de travail sont traitées localement en fonction des statistiques d'offres et de demandes d'emploi dans le département ou le bassin d'emploi, mais il n'y a pas de centralisation d'ensemble de ces décisions, ce qui rend difficile tout bilan précis des besoins affichés par les entreprises et des réponses apportées. Les seules statistiques disponibles en la matière sont le nombre des autorisations de travail fournies par l'OMI. Aussi il n'est pas aujourd'hui possible de calculer quelques indicateurs simples, tels que le nombre de demandes selon leurs caractéristiques géographiques et professionnelles, le pourcentage de refus par rapport aux demandes, en fonction par exemple des secteurs d'activité, profession... les motifs de refus, l'impact des autorisations, les conséquences à tirer des décisions administratives sur les

recrutements et les formations... Dans ces conditions le pilotage d'une politique est très difficile. La collaboration entre la Direction de la population et la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, si elle existe, est encore insuffisamment pilotée, alors que la nécessité d'un renforcement de la collaboration de ces directions est ressentie.

Il n'existe pas non plus de procédure formalisée de réflexion, un tant soit peu de prévision associant partenaires sociaux ou professionnels sur l'état de la situation, les enjeux... ni au plan régional, ni national. Compétence départementale, les autorisations de travail¹⁰ et les problèmes d'emploi sous-jacents, ne sont que très rarement abordés par le SPE qui est pourtant l'instance de pilotage des questions d'emploi et de formation.

La mise en place d'outils d'observation locaux, et national et d'analyse des perspectives d'emploi et des incidences sur les flux migratoires devrait donc être développée dans un souci d'anticipation. Le projet d'informatisation du traitement des autorisations de travail, porté par la Direction de la population et des migrations, qui doit aboutir d'ici 2005 est à cet égard stratégique et il est important qu'il puisse se mettre en place sans retard.

La mise en place, qui vient d'être annoncée, auprès du Haut Conseil de l'intégration, d'un observatoire national de l'immigration et de l'intégration, va dans le sens souhaité par ce rapport.

L'Europe, dont le vieillissement est une caractéristique commune, ne dispose pas encore des outils adaptés à la mise en œuvre d'une stratégie partagée en matière de migrations.

Depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam en 1999, l'immigration est devenue une compétence à part entière de l'Union européenne, cette compétence a été mise en œuvre par la Commission européenne qui a présenté des propositions visant à harmoniser les pratiques nationales et coordonner plus étroitement les politiques au conseil européen de Tampere (Finlande, 1999). Une stratégie visant à harmoniser les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants des pays tiers et à organiser une procédure de coordination entre les États membres afin d'assurer une meilleure gestion des flux migratoires compte tenu des contraintes économiques, démographiques, sociales auxquelles est confrontée l'Union, a été prise dans le cadre d'un projet de directive. Mais le projet de directive présenté en juillet 2001, relative aux « conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi salarié ou de l'exercice d'une activité économique indépendante » n'a toujours pas abouti, en raison des réserves de plusieurs États membres.

¹⁰ Les décisions prises en matière de recours hiérarchique contre les décisions d'autorisation des directions départementales sont prises par le ministre et non au plan régional, ce qui contribue aussi indirectement à limiter l'intérêt du SPE pour ces questions.

Il y a là une lacune évidente qui méritera d'être comblée pour que les États membres puissent coordonner leurs politiques.

Viellissement et productivité : un impact limité

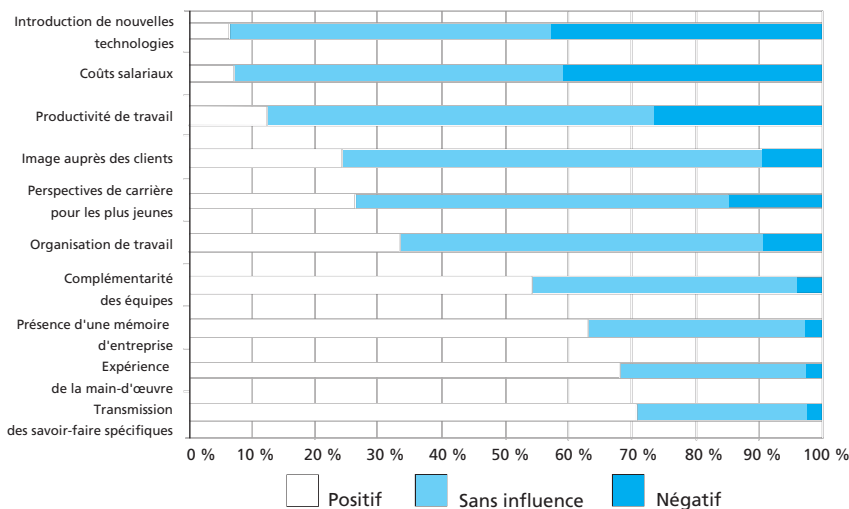
Parmi les difficultés qui sont redoutées du fait du vieillissement de la population active, celle d'une baisse de la productivité est fréquemment évoquée, en particulier par les entreprises. Un *a priori* fréquent est en effet celui d'une diminution de la productivité avec l'âge, phénomène à partir duquel il est tentant de déduire une diminution de productivité moyenne. Comme, en général, la rémunération croît avec l'âge, des questions de coût peuvent s'ajouter à cette crainte. Doit-on redouter cet effet du vieillissement, puisque si déclin de la population active et baisse de la productivité se conjugueraient à l'avenir, l'impact négatif sur la croissance serait évidemment fort ? L'augmentation des taux d'activité étant obtenue pour l'essentiel par un maintien dans l'emploi des seniors, la question mérite d'être examinée.

Sur ce sujet complexe ¹¹, il est là encore frappant d'observer les divergences d'appréciation entre les perceptions individuelles et collectives des acteurs, selon que l'on examine la situation de telle ou telle entreprise, celle de la branche ou de l'économie, que l'on regarde les aspects micro ou macro économique, tels ou tels travaux des économistes et des statisticiens. L'enquête ESSA, ainsi que d'autres enquêtes d'ailleurs, suggère, comme le graphique 19 le montre, que pour les chefs d'entreprise, la productivité est un des domaines pour lesquels les craintes associées au vieillissement sont les plus fortes.

Cette crainte cache en réalité deux phénomènes qui sont à distinguer : un effet « âge pur » (qui serait celui d'un déclin des capacités individuelles avec le temps, à moduler sans doute selon qu'il s'agisse de travaux physiques ou intellectuels) et un effet « génération » : les seniors sont moins bien formés que les jeunes, et ont peu bénéficié d'une actualisation de leurs connaissances dans leur vie professionnelle. Si sur le premier phénomène, il est sans doute difficile d'agir, par contre le deuxième peut faire l'objet des adaptations nécessaires.

¹¹ Par exemple, mesurer la productivité d'une personne, d'une unité de travail... est un exercice compliqué, dont peu d'études rendent compte.

Graphique 19 : Effets d'un accroissement de la part des salariés de 50 ans ou plus dans l'établissement



Lecture : 7 % des chefs d'entreprise considèrent qu'un accroissement de la part des salariés âgés de 50 ans ou plus aura des effets positifs sur l'introduction de nouvelles technologies, 42 % que cela aura des effets négatifs et 51 % que cela sera sans influence.

Source : DARES, enquête ESSA.

Un enjeu macro-économique en fait limité

Le thème de la productivité est sensible, car il s'inscrit dans un environnement caractérisé par un ralentissement¹² de la productivité du travail au cours des années 90, qui figure parmi les interrogations majeures sur l'évolution de l'économie française¹³. De fait, les années 90 sont caractérisées par une inflexion de la productivité du travail dans notre pays. La croissance annuelle de la productivité par salarié dans le secteur marchand non-agricole est passée de 2 % par an entre 1982 et 1992 à 0,7 % entre 1993 et 2002. Ce ralentissement a un effet emploi positif à court terme, qui se traduit par un enrichissement apparent de la croissance en emploi de 1 600 000 personnes entre 1993 et 2002, essentiellement dans les secteurs des services. Mais la poursuite de ce ralentissement conduit à des interrogations si parallèlement la population active diminue. Les réponses à ces interrogations dépassent le contenu strict de ce rapport, même s'il est évident que le redressement de la productivité est une réponse au retournement démographique.

¹² Pierre-Olivier Beffy, Nathalie Fourcade, Ronan Mahieu, Hélène Baron, *Le ralentissement de la productivité du travail au cours des années 90*, décembre 2003, série des documents de travail de la Direction des études et synthèses économiques.

¹³ Voir le rapport du Conseil d'analyse économique, *Productivité et emploi* déjà cité.

Ceci étant posé, les travaux récents du Conseil d'analyse économique¹⁴, et ceux de l'INSEE¹⁵ notamment ont montré que les effets du vieillissement sur l'économie ne doivent pas être surestimés.

Il est possible de mesurer l'impact d'une hypothèse¹⁶ de décroissance de la productivité après 50 ans sur la productivité moyenne de la population active passée et future, en utilisant les projections démographiques déjà évoquées. Cette approche montre que, quelle que soit l'hypothèse retenue sur la productivité des âgés, l'augmentation de l'âge dans la population active n'a, sur la base d'hypothèses défavorables, qu'une incidence marginale sur l'évolution de la productivité globale. Comme le vieillissement de la population active sera limité à l'avenir, les conséquences d'une productivité plus faible resteront donc modestes. Selon les auteurs de l'étude utilisée ici : « *Sous la première hypothèse de décroissance de la productivité avec l'âge, l'évolution de la productivité s'inscrit en négatif de celle de l'âge moyen des actifs... Cette contribution de la démographie à la productivité moyenne, toutes choses égales par ailleurs, aurait culminé à un indice de 104 entre 1985 et 1995, et le processus de vieillissement en cours entre 1995 et 2005 devrait aboutir, au-delà de 2006, à un niveau stabilisé à 98 [...]. Au total, avec l'hypothèse d'une productivité d'abord croissante puis décroissante au-delà de 50 ans, la démographie aurait contribué et contribuerait à améliorer la productivité entre 1975 et 2005, avec un indice s'élevant de 94 à un peu plus de 100, qui est le niveau de long terme projeté avec une fécondité de 1,8. Les autres scénarios démographiques conduisent à nouveau à des évolutions légèrement divergentes au-delà de 2020, avec des niveaux de stabilisation à long terme s'étaguant entre 99 (retour à la stationnarité de la population) et 101 (fécondité de 1,5). Globalement, ces écarts de productivité entre points hauts et bas des différents scénarios ne représentent que quelques points de croissance annuelle de la productivité générale, et peuvent donc être considérés comme peu significatifs à long terme ».*

Bien entendu ces résultats généraux ne peuvent être appliqués en tant que tels à la situation de salariés pris individuellement, ou d'une entreprise en particulier, et les exemples de salariés ou d'entreprises connaissant des problèmes de productivité ne sont pas rares. Pour autant, ce n'est pas la règle générale et ils ne peuvent être transposés dans un raisonnement général. D'ailleurs, l'hypothèse du fléchissement de la productivité appliquée à des entreprises a été étudiée par certains auteurs qui concluent là encore à des effets très diffus.

La question du lien salaire/productivité/âge est, elle aussi, d'une grande complexité, et ne peut se résumer à un principe simple : entre en ligne de

¹⁴ Rapport de Michel Aglietta, Didier Blanchet et François Héran, *Démographie et économie*, Conseil d'analyses économiques, février 2002.

¹⁵ Patrick Aubert, Bruno Crépon, *Âge, salaire et productivité : la productivité des salariés décline-t-elle en fin de carrière ?* novembre 2003. Série des documents de travail de la Direction des études et synthèses économiques de l'INSEE.

¹⁶ Deux hypothèses défavorables ont été prises en compte : la courbe de productivité individuelle est en forme de U renversé, ou bien décroissante régulièrement.

compte le poids des charges salariales dans les coûts de revient très variable selon les secteurs ; dans certaines activités ce n'est pas la différence de salaires entre classes d'âge qui priment, mais celle constatée entre pays. Beaucoup de conventions collectives ont été ces dernières années renégociées, et l'influence du critère ancienneté revue à cette occasion. C'est par exemple le cas de la convention collective des banques.

Dans la période 1996-2000, de bonne tenue du marché de l'emploi, se sont développées de nouvelles pratiques de « critères classant », donnant certes à l'expérience un poids dans l'appréciation des compétences, mais valorisant avant tout, des compétences, des responsabilités et les sujétions particulières rencontrées.

Ce sont donc les pratiques d'entreprises qui priment de plus en plus, encadrées simplement par les minima des grilles de salaires des branches. L'âge et l'ancienneté ne sont pas les seuls critères de fixation du salaire, et l'évolution de la productivité selon l'âge reste assez imprécise, comme on vient de le voir. Le souci des entreprises de se prémunir contre les effets de pénuries possibles de main-d'œuvre pourra conduire certaines d'entre elles à développer des politiques de fidélisation de leurs salariés, dont un des éléments déterminants est évidemment le lien salaire/ancienneté, c'est-à-dire l'âge. Ce qui est redouté d'un côté, sera recherché autrement.

Formation et appropriation des nouvelles technologies sont des enjeux importants

Plus modestes que ce que suggère spontanément l'opinion commune, les effets potentiels du vieillissement sur la productivité moyenne peuvent être compensés, en partie au moins, par la formation.

Il est évident que les capacités de l'individu méritent d'être entretenues et actualisées au cours de son parcours professionnel, en fonction de l'évolution des connaissances théoriques et professionnelles. Si la société estime important le maintien de la capacité productive du pays, et si le vieillissement en tant que tel n'a qu'une incidence modeste, l'obsolescence des connaissances – qui n'est pas propre d'ailleurs aux « grands âges » – par contre, peut être corrigée par des politiques adaptées, conduites par les branches et les pouvoirs publics.

Il est vrai aussi que les changements d'organisation du travail et l'apparition des nouvelles technologies ont pu déstabiliser des salariés âgés, remis en cause dans leur pratique professionnelle par ces nouveaux modes de gestion et de travail. Et la faiblesse relative de notre pays en matière de productivité du travail a pu être mise en relation avec un certain retard dans la mise en œuvre de ces technologies de traitement de l'information. Mais là encore, il est difficile de lier âge et résultat négatif : le défaut d'appropriation des technologies s'explique le plus souvent par une formation initiale et continue trop modeste ; la manière d'organiser les changements d'organisation n'a pas toujours tenu

compte de profils des personnes concernées. Le vieillissement exige sans doute une capacité de maîtrise du changement plus marquée, de la part de ceux qui ont la charge de le conduire.

Les conditions de travail, enjeu majeur pour les entreprises, les salariés, la collectivité

L'état de santé et la maîtrise des conditions de travail sont sans doute des enjeux majeurs auxquels les entreprises auront à faire face dans les années qui viennent¹⁷. En effet, le déclin des dispositifs de retrait anticipé d'activité ne pouvant plus constituer la seule réponse à l'usure professionnelle¹⁸ – réelle ou ressentie – ou au vieillissement, il importe encore plus que par le passé que l'organisation et les conditions de travail ne conduisent pas à une usure prématurée des salariés, et qu'elles puissent s'adapter au profil de cette catégorie de salariés. Pour cela, un effort considérable devra être mené auquel sans aucun doute les esprits ne sont pas encore véritablement préparés. Si les changements opérés dans les régimes de retraite et de préretraite, doivent conduire les actifs à travailler plus nombreux et plus longtemps, le voudront-ils et, pour certains, le pourront-ils en pratique, le faire ? Dans quelles conditions cela pourra-t-il s'opérer ? Telles sont quelques questions sur lesquelles il a paru intéressant de s'arrêter ici.

Âge, santé et conditions de travail : un enjeu encore sous estimé

Qu'ils soient liés ou non aux conditions de travail, les problèmes de santé¹⁹ augmentent avec l'âge et avec lui les limitations de travail qui peuvent aller jusqu'à l'incapacité à tenir son poste. 23,3 % des 50-64 ans, contre 11,4 % chez les 30-49 ans sont dans ce cas. Parmi eux, elle est la plus élevée pour les catégories ouvrières et maximale chez les ouvriers non qualifiés âgés de 50 à 64 ans (22,6 % contre 7,9 % pour les cadres du même âge).

Si la maladie non professionnelle est la source la plus fréquente des limitations des capacités de travail des travailleurs âgés (52 % des cas pour les personnes âgées de 50 à 64 ans, 47 % pour les hommes et 57 % pour les femmes), le travail : (accident du travail, maladie professionnelle) vient en second avec 22 % des cas, davantage pour les hommes que pour les femmes. Les limita-

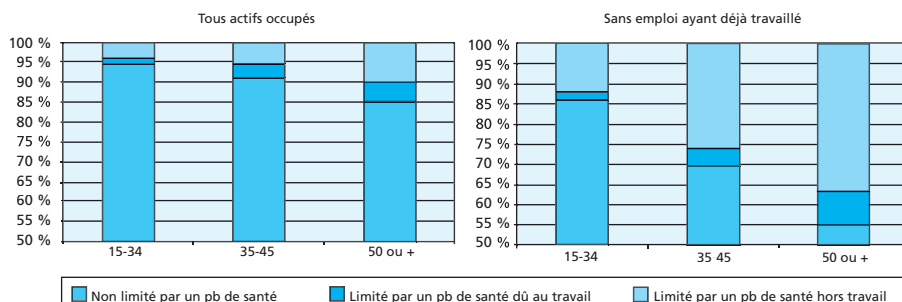
¹⁷ Rapport présenté par Elyane Bressol, *Organisations du travail et nouveaux risques pour la santé des salariés*, au Conseil économique et social, avril 2004.

¹⁸ Voir en ce sens, l'article : « Santé, conditions de travail et cessation d'activité des salariés âgés », Francis Derriennic, Marie-Joséphine Saurel-Cubizolles, Christine Monfort, *Revue Travail et Emploi* n° 96, octobre 2003.

¹⁹ Voir dossier « Âge et emploi synthèse des principales données sur l'emploi des seniors », DARES, mai 2004.

tions des capacités de travail ont un impact très négatif sur la participation à l'emploi des personnes concernées, et tout particulièrement pour les plus de 50 ans (taux d'emploi de 35 % contre 61 % pour les personnes valides du même âge).

Graphique 20 : Répartition de la population selon le groupe d'âge et l'origine du problème de santé limitant la capacité de travail ou de déplacement



Champ : Personnes en emploi ou ayant déjà travaillé.

Source : Enquête complémentaire à l'Enquête Emploi auprès des personnes ayant des problèmes de santé de longue durée ou un handicap, mars 2002, DARES.

L'enquête²⁰ « Insertion professionnelle des personnes handicapées », complémentaire à l'enquête emploi de mars 2002 indique aussi que parmi les personnes actives interrogées²¹, 20 % des personnes signalant un problème de santé (soit 1,6 million de personnes parmi les 8,3 millions dans cette situation) l'attribuent au travail, le plus souvent pour des problèmes de dos, cardiaques ou des membres inférieurs. Ce type d'affections concerne plus fréquemment les ouvriers et les professions manuelles. Les affections dont le lien avec le travail est mis en avant sont aussi celles limitent le plus les capacités de travail.

Un sondage sur « Les salariés et la qualité de vie au travail », réalisé pour le compte de l'ANACT à l'occasion de la première « Semaine de la qualité de vie au travail »²², montre que plus de la moitié des personnes interrogées considèrent les conditions de travail comme « très importantes » dans leur vie de salarié. Les salariés placent parmi les caractéristiques « les plus importantes » d'un emploi, la rémunération (54 %), les conditions de travail (52 %), devant l'intérêt du métier (40 %), le temps libre (19 %) ou la notoriété de l'entreprise (7 %). 57 % des femmes citent d'abord les conditions de travail. Les salariés considèrent que l'autonomie et la responsabilité dans le travail (22 %), les relations avec les collègues (20 %) et la sécurité sur le lieu de travail (20 %) se sont améliorées ces dernières années. En revanche, toujours selon les déclarations des

²⁰ Ces données ont été publiées dans *Premières Synthèses informations DARES*, mai 2004 n° 191-1. Voir aussi le dossier « Âge et emploi synthèse des principales données sur l'emploi des seniors », publié en mai 2004 par la DARES.

²¹ L'échantillon interrogé est de plus de 38 000 personnes représentatives des 15 à 64 ans, soit 38 millions de personnes.

²² Voir l'ensemble des résultats de ce sondage sur le site anact.fr

personnes, l'ampleur de la charge de travail (24 %), les relations avec la hiérarchie (20 %) et le climat social dans l'entreprise (18 %) se sont détériorés.

La première question soulevée le plus fréquemment est donc celle de savoir si le vieillissement n'affecte pas les capacités de travail des salariés âgés. La plupart des spécialistes convergent pour estimer que l'âge ne signifie pas obligatoirement, au moins durant la période théorique d'activité professionnelle (jusqu'à 60-65 ans), une diminution importante des capacités physiques et intellectuelles. Encore faut-il que les processus de travail ne conduisent pas, dans la durée de la vie professionnelle, à une usure prématurée. Les espérances de vie différentielles entre catégories socioprofessionnelles illustrent ce phénomène.

On voit bien en effet les risques qui s'attachent à un schéma dans lequel de mauvaises conditions de travail limitent ou handicapent les capacités professionnelles des salariés. Avec la suppression ou l'absence des possibilités de départ anticipé à la retraite ou en préretraite, les salariés âgés en situation de difficulté importante de santé iront de plus en plus nombreux gagner les régimes d'inaptitude, d'indemnisation du chômage de longue durée, ou encore d'invalidité... contribuant ainsi à augmenter les dépenses des régimes sociaux dont le financement public est d'ores et déjà difficile.

D'un point de vue scientifique, les connaissances acquises des effets du vieillissement « biologique » sur les capacités de travail conduisent à plusieurs observations, largement partagées par les spécialistes ²³.

En premier lieu, on peut observer que le processus du vieillissement ne conduit à une certaine limitation de la force musculaire qu'après 50-60 ans, et encore est-elle relativement limitée. Sauf en cas d'effort intense, l'endurance se développe avec l'âge. Par contre, on observe une fragilité articulaire (mal au dos) plus élevée après 40 ans. Évidemment des différences importantes existent entre les individus, et « l'entretien » de ses capacités est un facteur important. Cet « entretien » ne doit pas être confondu avec un travail industriel lourd qui peut avoir au contraire des effets négatifs sur la santé de l'opérateur concerné. Les difficultés sensorielles liées au vieillissement proprement dites restent assez limitées jusqu'à 60 ou 65 ans. Jusqu'à 60 ans, en l'absence de pathologie particulière, la perception auditive n'est que peu ou pas gênée par le vieillissement. Les limitations avec l'âge sont davantage dues aux mauvaises conditions acoustiques subies antérieurement. Si la surdité comme maladie professionnelle concerne chaque année près de 500 salariés, plus de 80 % sont  ag es de plus de 50 ans ²⁴. De nombreuses expériences ont montré qu'une amélioration de la qualité des conditions matérielles et physiques de travail :  clairage, r educ-

²³ « Vieillesse, santé travail » in *Travail et Sécurité* n o 633, octobre 2003, INRS. *Efficaces à tout âge ? Vieillesse démographique et activité de travail* ». S. Volkof, A.-F. Molinié et A. Jolivet, « Dossier du CEE n o 16 », éd. La Documentation française, Paris, 2000.

²⁴ Calcul de l'IGAS à partir des statistiques nationales technologiques et financières des accidents du travail, de trajet et des maladies professionnelles publi es par la CNAM-TS de 1998 à 2002.

tion des bruits, etc. diminue considérablement ces difficultés. Par contre l'âge s'accompagne d'une augmentation des risques de pathologies cardio-vasculaires. L'aptitude cardio-respiratoire à l'exercice et à l'effort diminue progressivement à partir de 35-40 ans. On observe, avec l'âge, une moindre efficacité des processus de régulation du sang dans l'organisme, en particulier au niveau périphérique, ce qui rend plus difficile le travail physique dans des ambiances chaudes et froides, avec une diminution de l'efficacité du rapport effort/résultat entre 20 ans et 60 ans. Les études épidémiologiques récentes ont montré aussi que l'intensification du travail s'accompagne d'un risque de pathologie cardio-vasculaire plus élevé avec l'âge ; ainsi le travail posté, le travail sédentaire, le travail sous fortes contraintes psychologiques sont directement concernés. Les difficultés médicales rencontrées par des salariés sur ces types de poste conduisent à des restrictions d'aptitude pour les salariés âgés pour protéger leur santé et faciliter l'affectation à d'autres activités professionnelles. Le sommeil et sa régulation se modifient avec l'âge : augmentation des réveils nocturnes, réduction des stades de sommeil profond, tendance à se coucher et se réveiller plus tôt, ajustement plus difficile à des changements temporels avec notamment un sommeil diurne très court. Mais on sait aussi que le poids des années passées en « horaires atypiques » a un impact plus important que l'âge réel. Les perturbations familiales et sociales qui en découlent ne doivent pas être sous-estimées.

S'agissant des fonctions cognitives, le constat a été fait que l'expérience enrichit les connaissances, favorise la capacité à choisir les informations utiles et à les traiter. Mais le temps de traitement de ces informations s'allonge, et la mémoire à court terme est plus fragile. Ce type d'intelligence est plus sensible aux effets du vieillissement. Aussi la façon d'apprendre est-elle transformée. Si un jeune enregistre ce qui est enseigné, l'adulte a plus besoin d'assimiler la logique de ce qu'il apprend, et d'assurer le lien avec ses acquis. De là une interrogation sur les conditions du développement et des méthodes de formation après 45 ans, puisqu'aujourd'hui peu d'adultes expérimentés bénéficient de formation continue. Les capacités d'apprentissage sont conservées avec l'âge et les fonctions de mémoire et d'apprentissage, pourvu qu'elles soient utilisées régulièrement, ne disparaissent pas. Pour être efficaces, les méthodes pédagogiques doivent donc mobiliser l'expérience et les connaissances acquises préalablement.

Mais il est tout aussi important de noter que les conséquences du vieillissement varient d'un individu à l'autre, en fonction des caractéristiques de chacun et des conditions de vie et de travail, que l'individu a rencontrées au cours de l'existence.

En définitive, le vieillissement correspond à une évolution régulière dont les effets se font en général sentir dans l'activité à partir de 40 ou 50 ans, selon les différentes études ergonomiques. Le vieillissement met en cause des mécanismes de biologie cellulaire qui ne touchent pas tous les organes simultanément, dont l'évolution est différenciée selon les organes, et qui ne se manifestent par des déficits fonctionnels tardivement, le plus souvent après

l'âge actif. D'ailleurs, le déclin²⁵ des fonctions organiques apparaît surtout dans des situations extrêmes, mesuré notamment par les tests d'effort : la force musculaire et l'amplitude articulaire maximales se réduisent. Mais la capacité à faire des efforts modérés régresse moins rapidement. Des difficultés de régulation posturale peuvent également se manifester dans des situations de déséquilibre, nécessitant des gestes précis et relativement violents pour se rétablir.

Si le salarié âgé peut avoir des faiblesses ou des limites, il dispose aussi d'atouts réels.

Les salariés âgés sont expérimentés ; ils disposent d'un savoir-faire et de compétences acquises dans le temps qui peuvent être stratégiques pour l'entreprise. Le développement de l'expérience est un phénomène mal connu, mais des études démontrent les effets positifs du vieillissement sur les comportements de prudence (anticipation des risques et pondération dans les prises de décision). Par exemple, la présence de salariés âgés dans une équipe peut stabiliser les réactions des autres salariés face à des situations de crise. Il a été observé que les salariés âgés étaient capables de mettre en œuvre des stratégies d'adaptation et de compensation, qui visent à préserver leur santé et à renforcer l'efficacité de leur travail²⁶. Cependant, cet ajustement entre les capacités individuelles et l'objectif fixé dépend largement des marges de manœuvre laissées aux salariés dans leur activité. Le premier type de stratégie de compensation est en effet l'anticipation qui permet d'éviter des urgences trop fréquentes, plus fatigantes pour les salariés âgés. Cette forme d'adaptation suppose que le salarié ait le temps de mettre en place des moments de préparation et de vérification du déroulement de son activité. Une deuxième catégorie de compensation (stratégies « de maîtrise ») consiste pour les salariés vieillissants à rechercher les situations où ils seront à même de faire valoir des compétences antérieurement acquises. Une étude²⁷ a ainsi constaté que les ouvriers âgés du bâtiment sont aussi rapides que les jeunes pour clouer une fenêtre, à condition de pouvoir s'assurer des appuis stables. C'est pourquoi les ergonomes soulignent la nécessité de pouvoir offrir une organisation du travail qui accorde des marges de manœuvre au travailleur vieillissant.

L'évolution récente de l'organisation du travail se révèle peu favorable à l'emploi des seniors

- L'intensification et la multiplication des contraintes caractérisent l'évolution du travail ces dernières années, alors que les risques physiques traditionnels n'ont pas disparu.

²⁵ A. Laville, et S. Volkoff, « Concevoir des moyens de travail pour une main-d'œuvre vieillissante ? », in *Gérontologie et Société*, n° 70, octobre 1994.

²⁶ S. Volkoff, A.-F. Molinié et A. Jolivet, *op. cit.*

²⁷ Ph. Davezies, B. Cassou, et A. Laville, « Transformations avec l'âge et activité de travail », in *Archives des maladies professionnelles*, n° 54-3, 1993.

Les contraintes physiques traditionnelles du travail n'ont pas diminué dans les années récentes²⁸. Les enquêtes européennes montrent qu'elles se sont maintenues, voire ont augmenté, en particulier dans les pays du sud de l'Europe, et notamment en France²⁹. Les données relatives aux maladies professionnelles indemnisées illustrent aussi cette évolution. Bien que l'industrie reste le secteur le plus exposé aux pénibilités et aux risques, des contraintes nouvelles se développent aussi dans le secteur tertiaire, notamment dans les postes en contact avec le public, les services aux particuliers, notamment dans les secteurs sanitaire et social. Ces contraintes sont liées à l'intensification du travail : recherche de performance des chaînes de production et des cadences³⁰ ; production en flux tendus, introduisant une forte flexibilité liée à l'irrégularité des commandes ; déconcentration du contrôle de gestion, introduisant une obligation de résultat pour les responsables d'unités sans nécessairement leur donner les marges d'organisation de leur équipe ; mise en place de démarches qualité, qui introduisent des prescriptions précises à chaque moment du travail, et dont l'effet est à la fois d'introduire une obligation de résultat et de dessaisir les opérateurs de leur capacité à organiser leur propre action. Il s'agit là de tendances durables et généralisées, qui touchent non seulement les ouvriers et les techniciens, mais aussi les employés et les cadres, selon les enquêtes « conditions de travail » menées par la DARES³¹.

La combinaison de ces contraintes favorise l'émergence de pathologies professionnelles, dont la survenance n'est plus nécessairement liée à un âge élevé. Ainsi, les premières déclarations d'inaptitude des conducteurs de bus de la RATP apparaissent dès sept ans d'ancienneté (ce qui correspond à un âge d'environ 30 ans), et sont le plus souvent liées à la difficulté des relations avec la clientèle. De même, les troubles musculo-squelettiques, les douleurs musculaires ou articulaires, les tendinites liées à un effort répétitif et fréquent surviennent à tous les âges, et sont, depuis 1991, la première maladie professionnelle indemnisée chez les travailleurs à la chaîne, dans les métiers de la santé et du commerce, ou chez les opérateurs de saisie informatique. Certaines conditions de travail révèlent et accentuent les réductions de capacités liées à l'âge. Ainsi les troubles du sommeil et les pertes de mémoire se manifestent de manière précoce chez les travailleurs de nuit et les salariés soumis à une forte contrainte de stress, notamment les cadres responsables d'unité.

²⁸ L'enquête sur les conditions de travail effectuée en 1998 a retenu plusieurs critères de pénibilité : station debout, posture pénible ou fatigante, déplacements à pied longs et fréquents, port de charges lourdes, mouvements douloureux ou fatigants, autres efforts physiques importants, exposition à des vibrations ou secousses, exposition au bruit, travail à la chaîne, exposition à des températures élevées.

²⁹ Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (Dublin) : enquêtes sur les conditions de travail (1990, 1995 et 2000).

³⁰ À titre d'exemple, les cadences dans les abattoirs de volaille ont doublé depuis quelques années : certains postes nécessitent ainsi deux coups de couteau par seconde pour tenir la norme de production.

³¹ DARES, « L'organisation au travail : entre contrainte et initiative. Résultats de l'enquête conditions de travail de 1998 », in *Premières Synthèses*, vol. 99.08, n° 32.1, 1999 : la proportion de salariés dont le rythme de travail dépend de normes et de délais à tenir est passée de 5 % à 23 % entre 1984 et 1998, et la proportion de salariés dont l'activité est liée à la réponse immédiate à la demande des clients ou du public, de 28 % à 54 %. L'influence sur les horaires de travail est également forte, puisque les salariés qui disent faire le même horaire chaque jour sont passés de 60 % à 48 % sur la même période, et qu'un quart des salariés ne savent pas quels horaires ils vont faire le mois suivant.

- La pénibilité physique du travail du travail reste une réalité même si globalement des progrès ont été accomplis.

La persistance, voire la diffusion d'une pénibilité physique associée soit à des efforts physiques importants, par exemple port de charges lourdes, à des contraintes posturales : rester debout ou dans une posture pénible, ou des contraintes physiques : travaux à forte température, vibrations.... doit être soulignée. La manutention manuelle des charges est ainsi la source du plus grand nombre de lésions, comme le montre l'évolution des maladies réparées au titre des tableaux de maladie professionnelle.

Tableau n° 12 : Nombre de maladies professionnelles indemnisées liées à la pénibilité du travail en 2002

Tableau 42	Tableau 57	Tableau 69	Tableau 79	Tableau 97	Tableau 98	Total des 6 tableaux ³²	Total des maladies indemnisées ₅
543	21 126	167	231	424	2 251	24 742	31 461
448	7 077	78	103	134	617	8 457	13 375
82,5 %	33,5 %	46,7 %	44,6 %	31,6 %	27,4 %	34,2 %	42,5 %

Source : Statistiques financières et technologiques des accidents du travail, de trajet et des maladies professionnelles de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés pour 2002.

Le coût direct de la réparation des accidents et des maladies professionnelles s'élève en 2002 à 3,5 milliards d'euros, en progression de 32,7 % depuis 1993.

Les troubles musculo-squelettiques représentent les trois-quarts des 30 000 cas de maladies professionnelles indemnisées en 2002. Les affections péri-articulaires constituent toujours les maladies de loin les plus fréquentes. Elles représentent les deux tiers (66,7 %) des maladies professionnelles constatées, déclarées et reconnues. Il faut aussi souligner le nombre important de *lombalgies* dont la reconnaissance – marginale avant la création des tableaux n° 97 et 98 – représente désormais la troisième cause de maladies professionnelles quasi stabilisée entre 2000 et 2001.

Ce phénomène n'est pas propre à la France.

Selon Eurostat, le service statistique de la Commission européenne, les TMS sont le problème de santé au travail le plus fréquent en Europe : en 1999, 4,1 millions de travailleurs ont souffert de ce type de maladie, ce qui repré-

³² Tableau 42 : surdité ; tableau 57 : affections péri-articulaires provoquées par certains gestes et postures de travail ; tableau 58 : affections professionnelles provoquées par le travail à haute température ; tableau 69 : affections provoquées par les vibrations et chocs transmis par certaines machines-outils, outils et objets et par les chocs itératifs du talon de la main sur des éléments fixes ; tableau 79 : Lésions chroniques du ménisque ; tableau 97 : affections chroniques du rachis lombaire provoquées par des vibrations de basses et moyennes fréquences transmises au corps entier ; tableau 98 : Affections chroniques du rachis lombaire provoquées par la manutention manuelle de charges lourdes.

sente 53 % des maladies professionnelles déclarées dans les quinze pays de l'Union, principalement dans les secteurs de la construction, du transport, de la santé, de la distribution.

Par contre, les relations âge et accidents du travail n'ont fait l'objet que de très peu d'analyses détaillées et les données statistiques publiées par la CNAM n'ont pas été véritablement exploitées. Alors que le thème du vieillissement figure parmi les sujets de réflexion, on peut regretter cette lacune dans la mesure où certains phénomènes sont préoccupants ; le tableau n° 13 construit par l'IGAS suggère une relation entre accident grave et mortel et l'âge, de même que les données relatives aux maladies professionnelles.

Tableau n° 13 : Répartition des accidents du travail selon les comités techniques et l'âge des victimes

	CTN ³³ 1	CTN 2	CTN 3	CTN 4	CTN 5	CTN 6	CTN 7	CTN 8	CTN 9	Total
Nombre total d'accidents du travail	103 461	125 786	96 972	130 723	20 922	44 495	60 971	43 143	133 507	759 980
Nombre d'accidents du travail des 50 ans et plus	14 710	19 832	12 682	13 329	2 878	6 560	8 548	8 442	17 008	103 989
%	14,2 %	15,8 %	13,1 %	10,2 %	13,8 %	14,7 %	14,0 %	19,6 %	12,7 %	13,7 %
Nombre total de décès	74	157	181	47	14	29	67	43	74	686
Nombre de décès des 50 ans et plus	30	69	54	12	9	5	26	18	20	243
%	40,5 %	43,9 %	29,8 %	25,5 %	64,3 %	17,2 %	38,8 %	41,9 %	27,0 %	35,4 %

Il y a là matière à un investissement pour préciser, mieux que cela n'a été fait jusqu'à aujourd'hui, les relations entre âge et risques d'accident. Ceci est d'autant plus important que, comme le note la DARES, les salariés âgés ont bénéficié d'une certaine protection, surtout au sein des grandes entreprises où la gestion du personnel favorisait l'ancienneté : « *Les années 80 ont surtout été marquées par une progression des risques professionnels et des horaires atypiques, alors que la décennie 1990 a connu plutôt une augmentation des contraintes de rythme de travail. Cette évolution a provoqué d'importants bouleversements dans la situation de travail de tous les salariés notamment des plus âgés. En effet, comme les études ergonomiques le montrent, c'est par des stratégies fines d'organisation de leur travail personnel que les salariés âgés compensent les effets pénalisants de l'âge et préservent leur capacité à faire*

³³ CTN : il s'agit de neuf « comités techniques nationaux » regroupant les différents secteurs d'activité listés dans le tableau qui suit.

Tableau n° 14 : Répartition des maladies professionnelles selon les comités techniques et l'âge des victimes

CTN	Total des maladies indemnisées	Indemnisation des 50 ans et plus	Proportion	Décès dus à une maladie professionnelle	Dont 50 ans et plus	Proportion des 50 ans et plus
Métallurgie	4 669	1 934	41,4 %	44	39	88,6 %
BTP	3 435	1 474	42,9 %	16	13	81,3 %
Transport, énergie, livre et communication	1 067	406	38,1 %	5	4	80,0 %
Services commerces alimentation	5 050	1 129	22,4 %	1	1	100,0 %
Chimie caoutchouc, plasturgie	1 188	477	40,2 %	14	12	85,7 %
Bois, ameublement, papier, textiles...	2 624	1 086	41,4 %	13	10	76,9 %
Commerces non alimentaires	993	404	40,7 %	4	4	100,0 %
Banques assurances administrations	734	343	46,7 %	2	2	100,0 %
Autres services	2 561	719	28,1 %	4	3	75,0 %
Total	22 321	7 972	35,7 %	103	88	85,4 %
Non imputables au dernier employeur	9 140	5 403	59,1 %	323	299	92,6 %
Total	31 461	13 375	42,5 %	426	387	90,8 %

face aux difficultés de leur travail. Les innovations organisationnelles, la polyvalence et autres modifications censées améliorer la productivité déstabilisent souvent ces stratégies. Les salariés doivent alors constamment réinventer de nouvelles. L'évolution de leurs compétences n'est, de plus, pas favorisée par les entreprises qui leur accordent moins de formation qu'aux plus jeunes ».

- Plusieurs facteurs de pénibilité se cumulent pour un nombre significatif de salariés.

Le rapport Struillou ³⁴ notait que : « *Le cumul des formes de pénibilité est plus fort pour les hommes (26 % des hommes contre 13 % des femmes déclarent être soumis à six critères de pénibilité). Le cumul de pénibilités se réduit légèrement avec l'âge (20,6 % des salariés de 15 à 49 ans déclarent être soumis à six critères de pénibilité, contre 19,6 % pour la tranche d'âge 50 à 54 ans). La proportion de salariés déclarant être astreints à au moins trois types d'efforts est passée de 16 % en 1984, à 29 % en 1991 et 38 % en 1998. L'enquête SUMER met également en évidence une forte concentration des*

³⁴ Voir le chapitre I du rapport d'Yves Struillou *Pénibilité et retraite* au Conseil d'orientation des retraites, 2001.

diverses formes de pénibilité pour les ouvriers ; ainsi, les ouvriers exposés au bruit sont plus exposés aux autres formes de pénibilité ».

Tableau n° 15 : Nombre de personnes exposées à des risques

Catégorie socioprofessionnelle	Effectifs soumis à trois critères ou plus	Effectif soumis à six critères ou plus
Cadres	10 % 143 000 personnes	1,6 % 23 700 personnes
Professions intermédiaires	35 % 899 000 personnes	10,5 % 270 000 personnes
Employés	40 % 1 520 000 personnes	11,5 % 440 000 personnes
Ouvriers	80 % 3 890 000 personnes	38 % 1 860 000 personnes
Total	50 % 6 450 000 personnes	20 % 2 600 000 personnes

Source : rapport Struillou.

- Dans un contexte d’allongement des durées d’activité, le maintien de conditions de travail pénibles pour les travailleurs vieillissants pénaliserait salariés et entreprises.

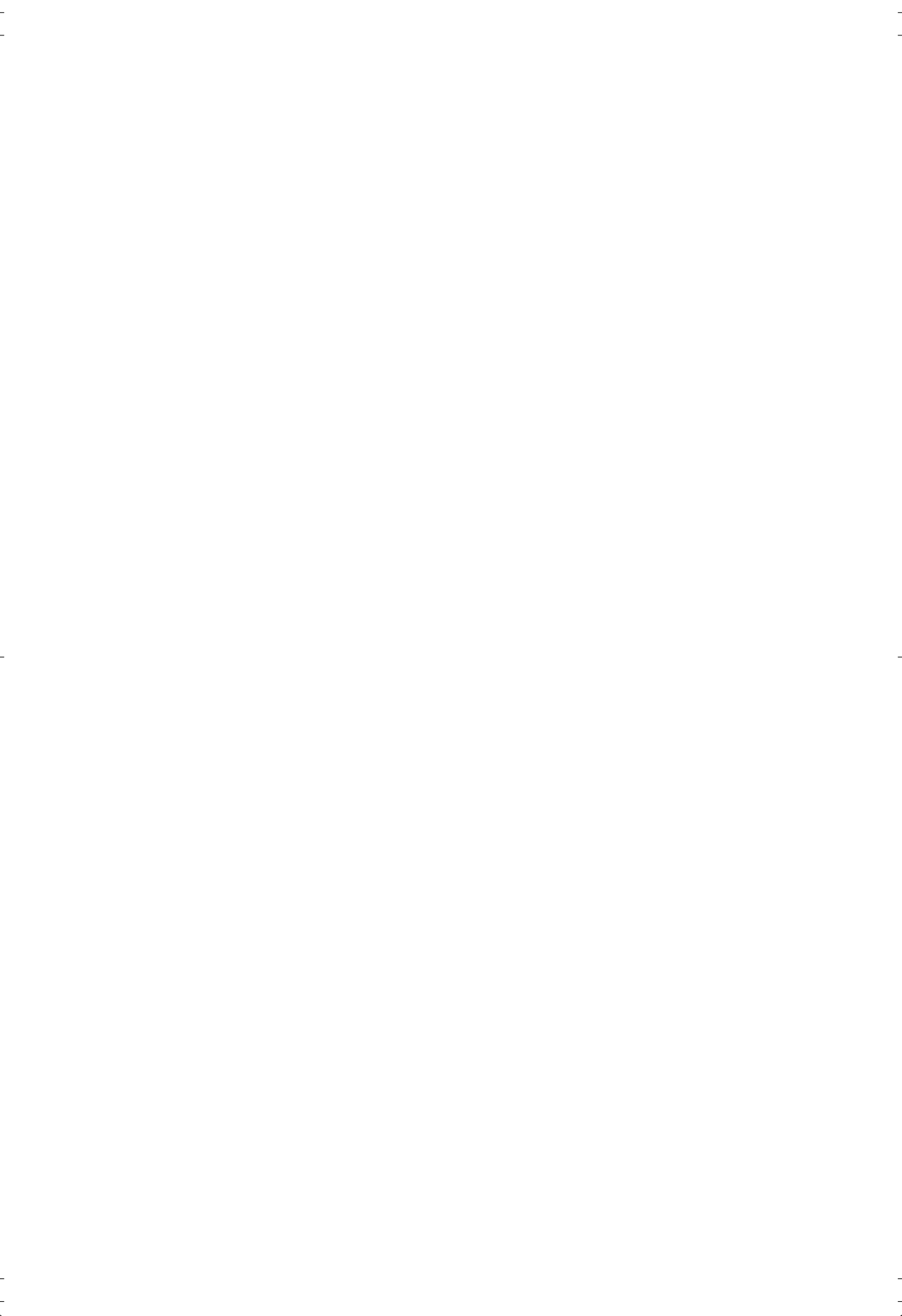
Pour faire face à cette évolution, on peut élaborer une démarche anticipatrice tournée vers la conception ou l’aménagement des moyens de travail : les postes de travail et leur environnement, l’organisation du travail, la formation. Cela suppose de partir d’une appréciation suffisamment précise et nuancée des effets du vieillissement – sans se limiter à la recherche, au demeurant utile, d’un nombre suffisant de « postes doux » pour des salariés dont la santé serait devenue particulièrement déficiente.

Il ne s’agit pas de nier les déclinés liés à l’âge. L’organisme humain se transforme au fil des années. On ne peut pas raisonner comme si l’état fonctionnel de chaque opérateur était immuable. Mais il s’agit là d’évolutions souvent modérées (aux âges d’activité professionnelle), très variables selon les individus et selon les fonctions étudiées, et qui peuvent être renforcées (ou atténuées), voire révélées, par le travail lui-même. En outre un individu au travail n’est pas le spectateur passif du plus ou moins bon ajustement entre son état fonctionnel et les caractéristiques de sa tâche. Il élabore des compromis entre les objectifs de la production, les compétences dont il dispose, et le souci de préserver sa santé. Ces compromis sont réaménagés en permanence car, au fil de la vie professionnelle, il accumule tout à la fois une expérience des situations de travail, et une connaissance de son propre fonctionnement dans ces situations. Mais les stratégies (de compensation, d’anticipation, de vérification, de coopération, d’apprentissage...), que l’on voit s’élaborer en lien avec

l'âge et l'expérience, ne peuvent se mettre en place que si la conception des postes, l'organisation du travail, la conduite des changements, le permettent, voire le favorisent. La question posée est donc celle des marges de manœuvre dont les salariés disposent, individuellement et collectivement, pour adapter les gestes, les rythmes, les façons de faire, le partage des tâches, pour construire et valoriser leur expérience. Ces marges de manœuvre sont plus ou moins limitées, eu égard au caractère plus ou moins contraignant des consignes, des procédures à respecter, de l'organisation des équipes, des systèmes d'horaires, des butées temporelles, des modalités de formation. C'est pourquoi le problème majeur que pourrait poser l'évolution actuelle des conditions et de l'organisation du travail est le renforcement de « l'intensité » du travail, constatée dans tous les pays industrialisés, et qui peut poser aux vieillissants des problèmes spécifiques.

Deuxième partie

L'état des pratiques



Chapitre 3

Des discriminations persistantes

En dépit d'un discours « politiquement correct », il subsiste une forte culture de retrait anticipé du marché du travail et de forts handicaps pour l'accès des seniors à l'emploi et à la formation professionnelle continue. Aux deux extrémités de la vie active se développent deux segments du marché du travail radicalement divergents dans leur fonctionnement, pour les juniors un marché plus fluide mais très marqué par la précarité, pour les seniors des emplois plus stables mais une régulation des difficultés d'emploi par la mise à l'écart.

Un discours « politiquement correct »

C'est l'affichage du Code du travail et c'est aussi le discours des recruteurs, tel qu'il peut être saisi dans les enquêtes d'opinion sur leurs pratiques d'embauche ou les représentations qu'ils ont des atouts professionnels des jeunes et des moins jeunes.

Le Code du travail affiche des règles de non discrimination dont l'application reste ambivalente

Le Code du travail énonce, dès 1987, que « *sont nulles et de nul effet toute disposition d'une convention ou d'un accord collectif de travail, toute clause d'un contrat de travail prévoyant une rupture de plein droit du contrat de travail d'un salarié en raison de son âge [...]* » (article L. 122.14.12). Mais surtout, depuis 2001, « *aucune personne ne peut être écartée d'une procédure de recrutement [...]* aucun salarié ne peut être sanctionné, licencié ou faire l'objet d'une mesure discriminatoire [...] notamment en matière de rémunération, de formation, reclassement, d'affectation, de qualification, de classification, de promotion professionnelle, de mutation ou de renouvellement de contrat en raison [...] de son âge [...] » (article L. 122.45). Cette prohibition de toute discrimination est cependant nuancée par un correctif apporté à l'article L. 122.45.3 : « *les différences de traitement fondées sur l'âge ne constituent pas une discrimination, lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées par un objectif légitime, notamment par des objectifs de*

politique de l'emploi, et lorsque les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires ». On a le sentiment, à la lecture du terme « *politique de l'emploi* », que ce correctif est surtout destiné à légitimer des mesures d'incitation des pouvoirs publics ciblées sur l'âge, en particulier pour la qualification et l'emploi des jeunes, et à légitimer l'utilisation par les entreprises de ce type de mesures.

Il est par ailleurs important de noter que la loi du 10 novembre 2001 introduit, dans l'appréciation d'éventuelles discriminations prohibées par l'article L. 122.45 nouveau, un renversement partiel de la charge de la preuve, selon des approches déjà éprouvées dans le cadre de la lutte contre les discriminations sexuelles ou le harcèlement sexuel au travail. Le candidat à l'emploi ou le salarié plaignant ne doit fournir au juge que des éléments laissant supposer l'existence d'une discrimination. C'est alors à l'employeur de prouver que sa décision est justifiée par des éléments objectifs étrangers à toute discrimination autres que l'âge, ou relevant de différences de traitement légitimes couvertes par l'article L. 122.45.3.

Enfin, les règles générales de prohibition des discriminations énoncées dans ces dispositions récentes du Code du travail sont complétées par des règles spécifiques aux offres d'emplois : l'article L. 311.4 du Code interdit, sans aucune exception, de faire figurer dans une offre d'emploi une limite d'âge supérieure opposable aux postulants.

Il est difficile de porter un jugement sur l'efficacité de ce type de dispositions juridiques. Les dispositions les plus novatrices en la matière sont trop récentes pour avoir donné lieu à une jurisprudence nourrie. Il reste de toute manière toujours relativement aisé pour un employeur de justifier une mesure attaquée pour discrimination par d'autres motifs que l'âge : compétences, adaptabilité, adéquation globale au poste etc., de même qu'on peut contourner les règles relatives aux offres d'emploi en mettant en exergue une durée d'ancienneté ou d'expérience souhaitable. Il n'empêche que des règles légales sont posées, qu'elles paraissent conformes à la directive de l'Union européenne sur la non discrimination dans l'emploi, du moins pour les salariés soumis au Code du travail (c'est moins évident pour certaines dispositions de statuts de la fonction publique, telles que les âges limite pour l'admission à concourir). Le dispositif pourrait même être renforcé, en amont du juridictionnel, par la mise en place d'une haute autorité chargée de la lutte contre les discriminations, telle que l'a proposée monsieur Bernard Stasi dans son rapport au Président de la République, et dont le champ pourrait également s'étendre aux discriminations selon l'âge.

Une perception non discriminante des employeurs, qui ne s'accorde pas toujours à leurs pratiques

L'enquête ESSA (emploi des salariés selon l'âge) de la DARES fait apparaître à la fois une faible mobilisation des chefs d'établissements ou des directeurs des ressources humaines interrogés sur les démarches de gestion prévisionnelle des âges, et peu de discriminations selon l'âge dans la perception de leur politique de gestion des ressources humaines.

– Dans l'échantillon retenu pour cette enquête (3 000 établissements privés non agricoles de dix salariés ou plus interrogés au premier trimestre 2001), la moitié des responsables déclare ne pas avoir réfléchi à la question de l'évolution à venir de la pyramide des âges des salariés, plus des deux tiers estiment qu'ils ne rencontreront pas de problèmes liés à des départs massifs à la retraite dans les dix prochaines années.

– 23 % des responsables seulement ont déclaré avoir une idée précise de l'évolution du vieillissement de leurs effectifs, 13 % que cette question a fait l'objet d'une réflexion globale au niveau de l'établissement, dont 7 % en consultation avec les partenaires sociaux. Les plus sensibles à la gestion prévisionnelle des âges se trouvent plus dans les grandes entreprises, dans les établissements à main-d'œuvre qualifiée, dans les secteurs de l'industrie non agroalimentaire, de la construction, de la finance et de l'immobilier.

– L'âge par lui-même n'est pas perçu comme un facteur déterminant ni en matière d'évolution de carrière, ni en matière d'accès à la formation continue, ni en matière de licenciement. Selon les données sur les mouvements de main-d'œuvre, les salariés âgés subissent 30 % des licenciements économiques alors qu'ils représentent 20 % du salariat. Dans les établissements de l'échantillon ESSA qui ont procédé à des licenciements économiques dans l'année écoulée (un sur vingt), les employeurs déclarent s'être séparés des salariés dont la qualification n'est pas adaptée, et, dans une moindre mesure de ceux ayant une ancienneté faible dans l'établissement, alors qu'ils évitent de licencier des personnes ayant une famille à charge.

– L'âge semble jouer un rôle plus important dans les critères d'embauche, en fonction des aptitudes attribuées aux juniors ou aux seniors. Les jeunes seront choisis parce qu'il y a un plus grand nombre de candidatures dans cette tranche d'âge, pour une plus grande adaptation aux nouvelles technologies et au changement, pour faciliter une gestion de la main-d'œuvre à long terme, pour un plus grand dynamisme, une plus grande polyvalence. Les plus anciens le seront en raison de leurs compétences spécifiques, d'une meilleure connaissance du monde du travail, d'une moindre nécessité de les former.

– Au total, ces représentations ne donnent pas une image négative des salariés expérimentés – elles reflètent l'opinion que les DRH ont de leurs propres salariés âgés – même si, de fait, elles n'aboutissent pas à un tableau favorable au recrutement de seniors, ne serait-ce que parce qu'il y a peu de candidatures

âgées. 60 % des établissements qui ont effectivement recruté n'ont pas retenu de seniors ; deux sur trois expliquent que c'est faute de candidatures dans cette catégorie d'âge, un quart cite la moindre adaptation aux nouvelles technologies et au changement, un sur cinq assurent qu'ils n'ont pas recruté de salariés âgés dans la perspective de rajeunir leur pyramide. Les pratiques restent décalées par rapport à un discours plutôt équilibré.

Tableau n° 16 : Les établissements embauchent des jeunes ou des seniors pour des raisons différentes

	Raison d'embauche (en %)	
	... de moins de 30 ans (plutôt qu'une personne de 30 ou plus)	... de moins de 50 ans (plutôt qu'une personne de moins de 50 ans)
Moindre nécessité de les former	10	33
Compétences spécifiques	33	67
Meilleure connaissance du monde du travail	7	45
Aptitudes physiques plus importantes	34	3
Motivation plus forte	37	24
Meilleure conscience professionnelle	9	42
Meilleure ambiance dans l'entreprise	26	12
Plus grande mobilité	37	8
Plus grande adaptation aux nouvelles technologies	56	3
Plus grande adaptation au changement	51	5
Plus grande polyvalence	42	21
Plus grande disponibilité horaire	29	23
Plus grand dynamisme	40	12
Possibilité de bénéficier d'aides de l'État	20	19
Moindre coût salarial	23	8
Permettre une gestion de la main-d'œuvre à long terme	42	6
Plus grand nombre de candidatures dans une tranche d'âge	58	13
Meilleure image de l'établissement par rapport à l'extérieur	18	11
Diversification des compétences au sein de l'établissement	34	21
Rééquilibrage de la pyramide des âges	33	8

Lecture : 10 % des établissements ont préféré embaucher un jeune plutôt qu'une personne de plus de 30 ans du fait de la moindre nécessité de la former.

Note : la somme des pourcentages est supérieure à 100, car les établissements pouvaient donner plusieurs raisons.

Source : enquête ESSA, MES-DARES.

Les seniors souffrent de handicaps lourds en matière d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle continue

Le marché du travail n'est pas favorable aux chômeurs âgés...

Même si les personnes de plus de 50 ans sont moins exposées au risque de chômage que les plus jeunes, les chômeurs âgés sont nettement plus éloignés du marché de l'emploi, leur recherche d'emploi est moins active, ou plus résignée, et les chômeuses âgées ont à affronter des difficultés aggravées.

Les salariés de plus de 50 ans sont moins exposés au risque de chômage que les salariés plus jeunes

Trois caractéristiques peuvent résumer la situation des seniors par rapport aux perspectives de chômage : moins de chômage enregistré, une plus faible exposition au risque de chômage, une faible réactivité du chômage des quinquagénaires à la dégradation de la conjoncture économique.

– Moins de chômage enregistré :

Avec un taux de chômage de 7 % contre 9,8 % pour l'ensemble de la population, les personnes âgées de plus de 50 ans semblent moins touchées par le chômage. Elles ne représentent que 15 % des demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE. Ce poids relativement modéré des plus de 50 ans dans le chômage global est lié aux dispositifs qui autorisent le retrait du marché du travail à partir de 55 ans. C'est le cas des diverses formules de préretraite, mais aussi et surtout de la dispense de recherche d'emploi, qui permettait fin 2002 à 380 000 chômeurs de plus de 55 ans de continuer à percevoir leur indemnisation sans être tenus de rechercher un emploi. Ces chômeurs ne sont plus comptabilisés comme demandeurs d'emploi. Dans une certaine mesure, ce moindre chômage relatif peut donc correspondre à un chômage masqué. Mais il est aussi à relier à une moindre exposition des salariés expérimentés aux risques de perte d'emploi.

– Une plus faible exposition au risque de chômage :

Le graphique 21 illustre la probabilité pour un salarié de perdre son emploi dans les douze mois à venir :

On y voit que la probabilité de chômage décroît régulièrement avec l'âge, jusqu'à la tranche d'âge 50-54 ans pour les hommes, 45-49 ans pour les femmes, pour remonter ensuite. De 11 % pour un homme de 25-29 ans, elle passe à 4 % à 50-54 ans, pour s'élever à presque 6 % à 55-59 ans. Le risque est toujours supérieur pour les femmes, sauf après 55 ans où les valeurs s'égalisent à peu près. Les plus de 50 ans ont pratiquement deux fois moins de chances de perdre leur emploi dans les douze mois à venir que les 25-29 ans.

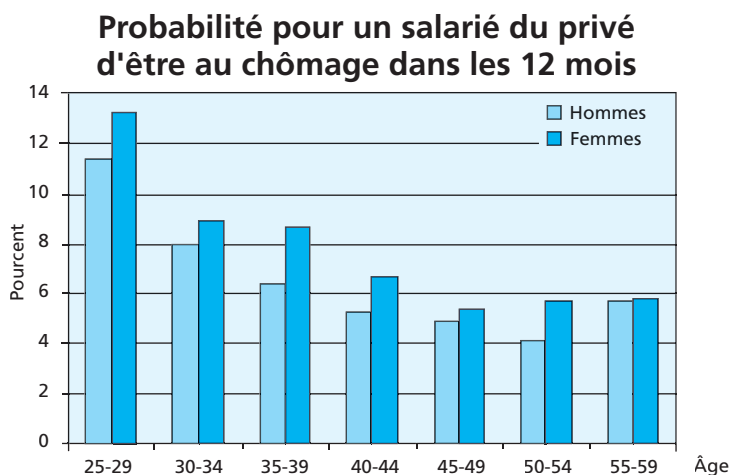
Cette évolution est liée à l'origine de la perte d'emploi. Une comparaison entre 40-49 ans et 50 ans et plus¹ fait apparaître que si le poids des licenciements individuels et des licenciements collectifs est nettement plus important dans l'origine de la perte d'emploi pour les quinquagénaires, les fins de contrats expliquent près de 40 % des pertes d'emploi pour les chômeurs de 40-49 ans, contre 12 % pour les 50 ans et plus.

– Une plus faible réactivité du marché de l'emploi des seniors à l'évolution de la conjoncture :

¹ Source colloque « Âge et emploi » DARES, mars 2002, Geneviève Canceill.

En période de dégradation de l'emploi, les plus de 50 ans sont épargnés dans un premier temps par le développement du chômage et leur poids dans l'ensemble des demandeurs d'emploi diminue. Ils le doivent à une insertion plus solide dans l'emploi. Beaucoup plus souvent titulaires que les jeunes d'un contrat à durée indéterminée, ils ne sont pas les premiers à être licenciés en cas de difficultés économiques lourdes de l'entreprise, les employeurs donnant la priorité au non-renouvellement de CDD et à l'extinction du recours à des formes de travail précaire. Lorsqu'ils sont affectés par des suppressions de postes, le recours à des formes d'inactivité masquée (préretraites, DRE) atténue l'impact sur le marché de l'emploi observable. Cette tendance a été visible au début des années 90 et se manifeste à nouveau depuis septembre 1999. À l'inverse, la reprise se traduit d'abord par l'embauche de CDD et profite relativement plus aux jeunes chômeurs.

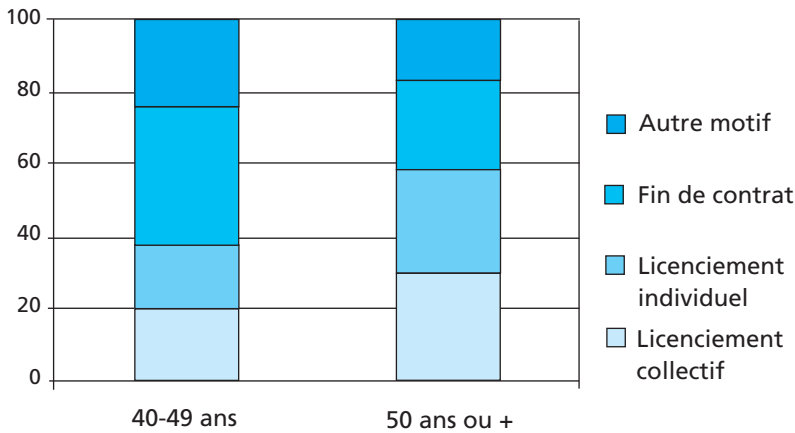
Graphique 21 : Le risque de chômage. Probabilité pour un salarié du privé d'être au chômage dans les douze mois



Colloque DARES – 5 mars 2003.

Source : Enquête Emploi 2002.

Graphique 22 : Les circonstances de la perte d'emploi



Colloque DARES – 5 mars 2003.
Source : Enquête Emploi 2002.

Les chômeurs âgés sont nettement plus éloignés du marché de l'emploi que des chômeurs plus jeunes

Cet éloignement se traduit par la prégnance du chômage de longue durée, par la faiblesse de l'exercice d'activités occasionnelles, par des chances de retrouver un emploi considérablement plus faibles que pour des chômeurs plus jeunes.

– La prégnance du chômage de longue durée :

Les chômeurs de plus de 50 ans sont majoritairement des chômeurs de longue durée : près des deux tiers sont au chômage depuis plus d'un an (source enquête emploi INSEE), situation qui ne concerne qu'un peu plus de 40 % de l'ensemble des chômeurs. Ce désavantage lié à l'âge est particulièrement net lorsqu'on observe le chômage de très longue durée, de plus de deux ans, dans lequel se trouvent plus de 40 % des chômeurs quinquagénaires, contre un peu plus de 20 % des autres ².

– Un exercice d'activités occasionnelles peu fréquent :

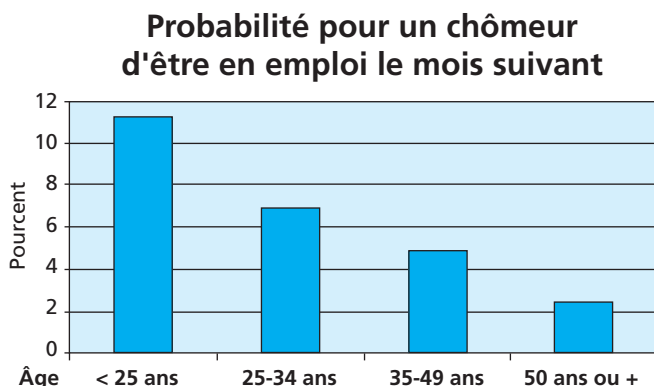
36 % des chômeurs de longue durée de 53-54 ans ont exercé une activité occasionnelle, dans l'acception la plus large du terme (travail d'au moins une heure au cours des douze premiers mois de chômage), pour une moyenne générale de 62 % (colloque DARES mars 2003).

² DARES, *Premières Synthèses*, novembre 2003, David Anglaret.

– La faiblesse des chances de retour à l'emploi :

Le graphique 23 montre que la probabilité pour un chômeur de retrouver un emploi dans le mois est de l'ordre de cinq fois plus forte pour un chômeur de moins de 25 ans que pour un chômeur quinquagénaire ; elle reste trois fois plus élevée pour un chômeur de 25 à 34 ans.

Graphique 23 : Les chances de retrouver un emploi. Probabilité pour un chômeur d'être en emploi le mois suivant



Colloque DARES – 5 mars 2003.

Source : Enquête sortants de l'ANPE et STMT

Le handicap des seniors sur le marché de l'emploi tient à des causes multiples. Les offres d'emplois de l'Agence nationale pour l'emploi sont pour plus de moitié constituées de propositions à caractère temporaire ou occasionnel ; elles correspondent assez mal aux attentes de salariés expérimentés en termes de statut du contrat de travail, de niveau de rémunération et de perspectives de carrière. En dépit d'un discours de non-discrimination, les employeurs donnent la priorité à des embauches de jeunes, pour des raisons économiques et par souci de flexibilité. Les qualités qu'ils reconnaissent volontiers aux seniors, expérience, maturité et disponibilité reflètent une appréciation portée en interne, sur leurs salariés stables ou fidélisés ; elles sont souvent moins déterminantes que les critères de coût et d'adaptabilité supposée lorsqu'il s'agit de recrutements externes. De fait, le poids relatif des quinquagénaires est durablement plus fort dans les entrées que dans les sorties de l'ANPE pour reprise d'emploi. Dans ces conditions, une certaine démotivation des demandeurs d'emploi plus âgés peut se faire jour, qui ne peut que conforter leur handicap.

Leur recherche d'emploi est moins active ou du moins plus résignée

La conscience de ces difficultés et de ce handicap peut expliquer que la recherche d'emploi est d'autant moins active que l'âge s'élève. Près d'un tiers des chômeurs de plus de 50 ans renonce même à toute recherche...

Après 55 ans, les chômeurs intériorisent à ce point leur handicap d'âge qu'ils se considèrent eux-mêmes trop âgés pour être embauchés. Sur cent personnes au chômage déclarant ne pas rechercher d'emploi, 17 % des personnes de 55-59 ans mettent en avant leurs problèmes de santé et 43 % se jugent trop âgées pour les employeurs ; ces pourcentages sont respectivement de 34 et 23 % pour les 50-54 ans et de 33 et 3 % pour les 40-49 ans.

L'intériorisation par les chômeurs de leurs difficultés de retour à l'emploi va de pair avec l'intégration par les dispositifs publics d'un degré zéro de ré-employabilité : dispense de recherche d'emploi, prolongation de l'indemnisation de 57 ans (55 ans jusqu'à fin 2002) jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Une fois sur quatre, lorsqu'un chômeur de plus de 50 ans quitte les listes de demandeurs d'emploi de l'ANPE, c'est pour se retirer du marché du travail.

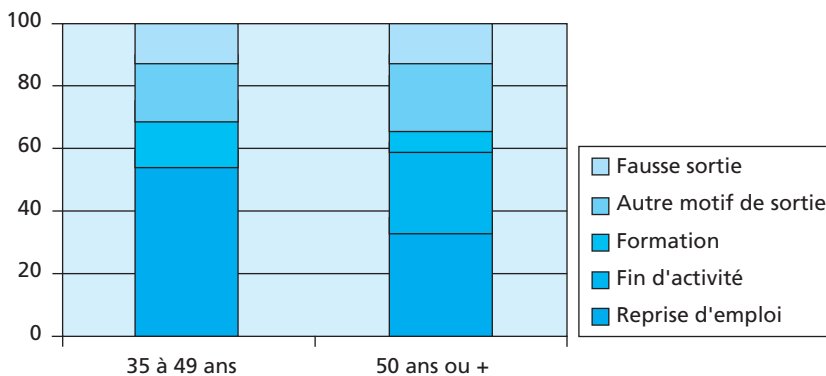
Tableau n° 17 : La recherche d'emploi

Âge	40-49	50-59
Se déclarent chômeurs	100	100
Sont inscrits à l'ANPE	89	89
Déclarent chercher un emploi	87	64
Ont fait des démarches au cours du mois	69	47
Ne cherchent pas d'emploi et ne souhaitent pas travailler	7	30

Colloque DARES – 5 mars 2003.

Source : enquête emploi 2002.

Graphique 24 : Les sorties de l'ANPE. Destination des demandeurs d'emploi à la sortie de l'ANPE



Sortants de septembre 2002

Colloque DARES – 2003.

Source : enquête sortants de l'ANPE.

À peine 30 % des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus quittent l'ANPE pour une reprise d'emploi, contre un peu plus de 50 % pour les demandeurs de 35 à 49 ans. La reprise d'emploi s'effectue dans des conditions plus difficiles pour les femmes que pour les hommes.

Les femmes ont à affronter des handicaps et des contraintes spécifiques

Les femmes restent plus longtemps inscrites à l'ANPE et cherchent davantage à se maintenir en situation d'activité, même réduite, que les hommes, parce qu'elles ont besoin de constituer des droits propres et de compléter une carrière discontinue. Le retour sur l'emploi s'effectue dans un cas sur cinq sur un contrat aidé, contre un cas sur quinze pour les hommes ; elles reprennent beaucoup moins souvent que les hommes des emplois à temps complet : 80 % des retours se font chez les hommes sur un temps plein, 54 % pour les femmes. Présente à tous les âges cette spécificité s'accroît avec l'âge des demandeuses d'emploi.

À tout âge, l'emploi retrouvé à la sortie du chômage est également moins rémunérateur pour les femmes que pour les hommes, et cet écart s'aggrave avec l'âge.

Tableau n° 18 : Les femmes âgées retrouvent des emplois moins bien rémunérés que les hommes

	Hommes		Femmes	
	30-49 ans	50-64 ans	30-49 ans	50-64 ans
Nature du contrat				
CDI	40	45	37	36
CDD	31	24	35	26
Intérim	17	16	8	3
Emploi aidé	5	7	10	21
Autre (vacation, emploi saisonnier)	7	8	10	14
Total	100	100	100	100
Salaire mensuel de l'emploi retrouvé (salariés à temps plein)				
Moins de 762 euros	5	7	15	24
Entre 76 euros et moins de 1 143 euros	44	38	59	53
Entre 1 143 euros et moins de 1 524 euros	30	29	18	16
Plus de 1 524 euros	21	26	8	7
Total	100	100	100	100

Champ : sortants de l'ANPE pour reprise d'emploi.

Source : DARES, enquête sur les sorties du chômage de juin 2001 à mars 2003.

Les hommes seraient donc davantage en position de choisir entre un retour à l'emploi dans des conditions correctes et un retrait du marché du travail sans forte baisse des revenus. Les femmes sont plus contraintes à se maintenir sur le marché du travail pour continuer d'accumuler annuités et droits à la retraite.

L'âge joue comme un facteur aggravant des inégalités face à la formation

Les inégalités d'accès à la formation au fil de l'âge

L'enquête « Formation continue 2000 », réalisée par le CEREQ et l'INSEE, mesure l'accès à la formation par un taux de formation correspondant à la proportion de personnes ayant suivi au moins une formation d'au moins trois heures entre janvier 1999 et février 2000.

À partir de 45 ans, l'accès à la formation décline, dans toutes les catégories socio-professionnelles, avec une chute très marquée à partir de 55 ans.

Tableau n° 19 : Taux d'accès à la formation continue des salariés du privé selon la catégorie socio-professionnelle et l'âge

Âge	Cadres	Prof. inter.	Employés	Ouvriers	Ensemble
- 25	ns	ns	40,6	26,1	33,4
25-29	59,9	45,9	34,0	25,8	35,9
30-34	63,5	49,4	29,5	24,5	35,9
35-39	57,8	46,7	30,5	19,3	31,9
40-44	54,4	48,5	29,7	21,7	32,7
45-49	53,0	45,9	26,4	17,4	30,2
50-54	50,2	41,5	24,7	12,7	27,1
55-59	34,3	33,1	12,7	10,8	20,1
60 et plus	31,9	ns	9,7	3,2	13,8
Ensemble	54,0	45,3	28,9	20,0	31,4

Pour un taux moyen de 31,4 %, le taux maximum est à presque 36 % entre 30 et 35 ans (63,5 % pour les cadres), tombe à 20 % entre 55 et 59 ans (10,8 % pour les ouvriers), et à moins de 14 % au-delà de 60 ans (3,2 % pour les ouvriers). À côté d'une lecture verticale selon l'âge, des lectures horizontales du tableau (un employé de 55 à 59 ans a presque trois fois moins de chances de se former qu'un cadre du même âge), ou diagonales (un ouvrier de 55 à 59 ans a six fois moins de possibilités d'accès qu'un cadre de 30-34 ans) mettent en relief la combinaison des facteurs d'âge et des inégalités liées à la CSP.

L'âge, facteur d'aggravation des inégalités sociales dans l'accès à la formation

Les ambitions correctrices de la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue ne se sont pas concrétisées, loin s'en faut. L'accès à la formation répond à la hiérarchie socio-professionnelle : les cadres viennent en tête avec un taux global de 54 %, suivis de près par les professions intermédiaires (45 %), puis par les employés (29 %) ; les ouvriers ferment la marche avec un taux global de 20 %. De surcroît, l'inflexion de la courbe d'accès est plus précoce et plus vive pour les ouvriers et les employés que pour les cadres et les professions intermédiaires. Les inégalités d'accès selon les niveaux de qualification s'aggravent avec l'âge : les cadres se forment deux fois plus que les ouvriers entre 25 et 29 ans mais trois fois plus entre 35 et 39 ans et quatre fois plus entre 50 et 54 ans. La formation va aux plus qualifiés et le poids des ans creuse les écarts.

La formation des salariés vieillissants a peu d'impact sur leur rémunération et leur carrière

Plus le salarié vieillit, moins il s'engage dans des formations visant un changement d'emploi, un diplôme ou la reconnaissance d'une qualification. Les plus de 50 ans qui se forment sont globalement 6 % à poursuivre cet objectif, contre 29 % pour les moins de 25 ans et 10 % pour les stagiaires de 25 à 49 ans. Plus le salarié vieillit, moins il peut tabler sur un gain salarial lié à la formation. La part des salariés qui estiment, deux ans après une formation, que leur salaire a augmenté suite à cette formation, n'est que de 1 % pour les plus de 50 ans alors qu'elle s'élève à 6 % pour les moins de 50 ans. Seuls 3 % des quinquagénaires qui se forment obtiennent un nouvel emploi, un diplôme ou une qualification reconnue à l'issue de leur formation, pour une proportion de 11 % pour leurs homologues de 25 à 39 ans.

Dans ces conditions, il serait vain de penser que la formation professionnelle continue, dans ses modes de fonctionnement actuels, puisse jouer un rôle très significatif dans la préparation des fins de carrière et le maintien dans l'emploi des seniors. Pour avoir un impact plus décisif, la formation professionnelle des salariés vieillissants doit pouvoir s'intégrer dans un processus de formation permanente tout au long de la carrière, plus ouverte aux formations promotionnelles ou préparant une mobilité, mieux adaptée aux histoires personnelles des salariés et à leurs handicaps par rapport à la formation.

Dans cette perspective, on peut estimer que quatre conditions sont souhaitables pour une meilleure utilisation de la formation dans la gestion des âges au travail :

– Ne pas focaliser l'action sur les fins de carrière ; à 50 ou 55 ans, l'évolution des carrières est déjà largement déterminée. L'accentuation de la formation des seniors risque d'être trop tardive pour modifier les parcours professionnels,

alors que se sont fortement raréfiées les opportunités de mobilité ou de promotion. Comme y insistent très justement les commentaires du CEREQ sur les résultats de l'enquête « Formation 2000 », « *aux mêmes âges ne se joue pas la même histoire selon les niveaux de qualification* ». Le déclin des accès à la formation s'amorce un peu plus tôt pour les ouvriers et les employés que pour d'autres catégories.

– En finir avec le caractère surdéterminant du diplôme initial. On peut faire l'hypothèse que des formations professionnelles préparant à une mobilité ou une promotion sont d'autant plus développées aux étapes intermédiaires de la carrière que le recours aux formations en alternance, à l'apprentissage et aux formations d'adaptation au premier emploi est important à l'entrée dans la vie active, comme le suggère l'exemple allemand.

– Mettre en œuvre des stratégies combinant formation professionnelle et validation des acquis de l'expérience tout au long des parcours professionnels. C'est malaisé en France, pour de raisons qui tiennent aux débats sur la portée de la VAE, à la multiplicité des acteurs de la formation et à leurs logiques divergentes, à la prégnance des actions de FPC de très courte durée, et parfois au conservatisme des professionnels les plus qualifiés, qui relaient l'impérialisme du diplôme initial. Mais c'est un point sur lequel on pourrait progresser s'il y a une forte implication des partenaires sociaux de branches.

– Construire des organisations du travail plus « apprenantes », plus ouvertes à l'initiative, plus favorables à l'acquisition d'expérience et de compétences et sachant les valoriser. Par rapport aux secondes chances de qualification, le handicap maximal incombe au salarié âgé, d'un faible niveau de qualification initial, « formaté » par un travail répétitif ou très formalisé, peu habitué à l'initiative et à l'échange ; l'aptitude à bénéficier de la formation devient d'autant plus problématique que les conditions de travail ont bloqué les capacités d'acquisition.

La persistance d'une forte culture de retrait anticipé du marché du travail

La diminution des effectifs de pré-retraités s'est amorcée bien avant les nouvelles dispositions visant à recentrer les formules de préretraite et à accélérer le désengagement de l'État dans leur financement. Pour autant, le nombre de personnes âgées de plus de 50 ans à l'écart du marché du travail sans être retraitées est loin de régresser ; il continue de se manifester une forte pression sociale en faveur d'un retrait anticipé du marché du travail.

Malgré la décrue continue des préretraités...

Après une croissance forte au début des années 90, l'effectif total des bénéficiaires de dispositifs de préretraites publiques (ASFNE, préretraite progressive, allocation de remplacement pour l'emploi, congé de fin d'activité dans la fonction publique, cessation d'activité de certains travailleurs salariés, cessation d'activité des travailleurs de l'amiante) n'a cessé de décroître depuis 1997.

L'effectif est passé d'un pic de 238 677 en 1997 à 204 532 en 2001 et 181 492 en 2002. La baisse est accentuée pour cette dernière année (moins 11,3 %), et aboutit à retrouver fin 2002 les ordres de grandeur des années 1992-1993 (source DARES *Premières synthèses*, janvier 2004). Cette accentuation devrait se poursuivre sur trois postes au moins, celui de la préretraite progressive (47 275 bénéficiaires fin 2002, 146 116 entrées dans l'année), celui du congé de fin d'activité (22 664 allocataires, 14 162 entrées), deux formules en voie d'extinction, ainsi que sur celui de l'ARPE, qui s'achève en 2002 et ne sera pas reconduit (38 161 allocataires, 834 entrées en 2002).

L'effectif des bénéficiaires de CATS (18 753 allocataires fin 2002) devrait évoluer modérément, voire régresser à partir de 2005, compte tenu du recentrage de la formule sur les métiers pénibles, conformément, du reste, à sa vocation originelle. Il convient cependant de rester prudent sur ce type d'hypothèses, dans la mesure où la pression sur l'anticipation de la cessation d'activité reste forte.

Plus de 500 000 personnes âgées de plus de 50 ans sont hors du marché du travail sans être retraitées

Aux 181 000 bénéficiaires de préretraites aidées, il faut ajouter 380 000 chômeurs âgés, dispensés de recherche d'emploi (DRE), non inscrits comme demandeurs d'emploi mais pouvant bénéficier de garanties d'indemnisation jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite.

Sur les cinq dernières années connues, l'effectif total des bénéficiaires de préretraites aidées et de chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi est passé de 510 000 en 1998 à 560 000 en 2002, les DRE passant de 280 000 à 380 000. Si l'on retire de ces chiffres les effectifs de bénéficiaires de préretraites progressives (PRP), qui restent des salariés en activité, soit 52 112 en 1998 et 47 275 en 2002, la totalisation des bénéficiaires de préretraites totales et des DRE passent à 458 000 en 1998 et à 514 000 fin 2002.

La dispense de recherche d'emploi, régie par les articles L. 351.16, R. 351.26, D. 311.6 du Code du travail est délivrée :

– à partir de 55 ans, aux demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation d'assurance chômage et justifient 160 trimestres de cotisations vieillesse, aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique et à ceux qui ne perçoivent aucune allocation chômage ;

– à partir de 57 ans et demi, à tous les allocataires du régime d'assurance chômage.

Ce mécanisme est couplé avec des dispositions organisant le maintien de l'indemnisation du chômage jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à la retraite. Cette garantie était ouverte à partir de 55 ans, jusqu'à la fin 2002. Depuis le premier janvier 2003, seuls les salariés licenciés de 57 ans et plus – et non plus 55 ans, sauf pour les titulaires de l'ASS – pourront atteindre l'âge légal de la retraite, 60 ans, en percevant des allocations chômage.

La croissance des DRE se poursuit, et l'UNEDIC dénombre, au 31 décembre 2003, 400 000 chômeurs indemnisés dispensés de recherche d'emploi (276 000 bénéficiaires de l'assurance chômage et 124 000 de l'allocation de solidarité), soit 20 000 de plus que fin 2002.

D'autres effets de compensation, sinon de substitution, au tarissement progressif des flux de préretraite, peuvent être observables, même si c'est l'effet DRE qui fait le plus masse :

– l'inaptitude, qui permet chaque année à 20 000 salariés reconnus inaptes par la médecine du travail d'obtenir, dès l'âge légal d'ouverture du droit à retraite une pension à taux plein même s'ils ne justifient pas du nombre d'annuités nécessaire. Selon la CNAVTS, les salariés reconnus inaptes ont représenté 16 % des nouveaux pensionnés en 2002, taux à nouveau en augmentation alors qu'il avait jusqu'alors été en régression depuis le début des années 80. Par ailleurs, l'inaptitude permet à l'employeur de licencier des salariés âgés sans avoir à s'acquitter de la « contribution Delalande », et la reconnaissance de l'inaptitude contribue ainsi à nourrir le flux des dispensés de recherche d'emploi ;

– la prise en charge du handicap, éventuellement. Ce n'est pas le cas pour le régime de l'invalidité, puisque la proportion d'invalides lors de la liquidation de la retraite diminue régulièrement depuis vingt ans. Ce pourrait être le cas pour certains bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés au titre de l'article L. 821-2 du Code de la Sécurité sociale, qui ouvre le droit à l'AAH aux personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 et 80 %, et qui sont, du fait de leur handicap, dans l'incapacité de se procurer un emploi. On note une certaine sur-représentation des personnes de plus de 50 ans dans les bénéficiaires de cette disposition, et il est clair qu'il est difficile de faire le partage, dans l'appréciation du lien entre handicap et nonaccès à l'emploi, entre ce qui relève strictement du handicap et ce qui relève de l'âge, qui constitue au moins un facteur aggravant du handicap. Des études plus approfondies mériteraient d'être engagées sur ce point ;

– la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA) constitue une filière très spécifique de préretraite en augmentation rapide. Limitée aux salariés et anciens salariés d'établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de ports, d'établissements de constructions et de répa-

rations navales, son champ au sein de ces entreprises peut être large puisque non lié à une appréciation personnalisée de l'exposition au risque. L'effectif des bénéficiaires est passé de 3 785 fin 2000 à 16 681 fin 2002 ;

– les arrêts longue maladie. La croissance des arrêts maladie depuis cinq ans est due majoritairement aux congés maladie de plus de trois mois pour les assurés de plus de 55 ans. Un rapport conjoint de l'Inspection générale des affaires sociales et de l'Inspection générale des finances sur l'évolution des dépenses d'indemnités journalières (2003) a mis en lumière la concentration de la dépense sur les salariés les plus âgés : les plus de 50 ans consomment 34 % des indemnités journalières, au premier semestre 2003. La mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales a cherché en particulier à vérifier si, pour un certain nombre de cellules de reclassement dans le cadre de plans sociaux, il n'a pas existé une tentation d'utiliser soit l'invalidité, soit les indemnités journalières de longue durée comme palliatif aux mesures de retrait anticipé de l'activité. Or, elle n'a identifié aucun élément permettant de dire s'il s'agit d'une pratique répandue ou de pratiques locales liées à des situations particulières. Le même rapport note également que les effectifs de demandeurs d'emploi susceptibles d'utiliser les indemnités journalières comme substitut d'une préretraite apparaissent relativement faibles et d'un impact limité sur l'évolution des dépenses d'indemnités journalières. Même si les arrêts de longue maladie peuvent constituer l'antichambre de l'inaptitude ou de l'invalidité, on est moins là dans le registre d'un retrait anticipé du marché du travail que dans celui de l'usure ou du mal être professionnel des salariés vieillissants, signe supplémentaire s'il en fallait d'une nécessaire réflexion sur les conditions de travail et la prévention de l'usure professionnelle.

La conjugaison de ces facteurs, hors préretraites, aboutit, notamment dans des branches marquées par la pénibilité du travail, à des phénomènes lourds de retrait du travail. Une étude récente de la fédération nationale des travaux publics établit qu'un tiers des salariés de ce secteur ne sont pas en activité : 19 % sont au chômage, 10 % en invalidité, 5 % en arrêt maladie. La culture du retrait précoce reste une tendance lourde.

Aux jeunes la précarité, aux anciens la mise à l'écart ?

On a donc, aux deux extrémités de la chaîne des âges actifs, deux segments du marché de l'emploi radicalement divergents. Un marché de l'emploi plus fluide pour les jeunes, malgré l'importance du chômage qui les touche, carac-

térisé par des durées d'attente moins longues mais une forte précarité du statut d'emploi. Près de 80 % des primo-recrutés sur un contrat de travail ordinaire le sont sur un CDD. Un marché du travail étroit pour les seniors, sans perspectives, avec un faible chômage enregistré mais un chômage masqué plus substantiel, une offre de travail limitée, de multiples dérivations possibles vers un statut de non-activité.

Si, en faisant un bond de quelques années, au cours desquelles l'emploi des jeunes devrait rester une priorité économique et sociale urgente, on aboutissait à une détente sur le front des jeunes, ce que peut laisser prévoir l'évolution démographique, les données et les enjeux d'une gestion prévisionnelle des âges pourraient sensiblement évoluer.

En premier lieu, la pression en faveur d'un retrait anticipé des seniors du marché du travail pourrait diminuer, compte tenu d'une raréfaction globale de l'offre de travail. En second lieu, une situation de faiblesse nettement moindre des jeunes sur le marché du travail pourrait améliorer leurs conditions de rémunération à l'embauche, voire diminuer la précarité de leurs statuts d'emploi, réduisant d'autant leur avantage relatif en matière de coût du travail ou de souplesse d'utilisation. En revanche, il est possible que des formes plus précaires d'emploi deviennent moins fortement concentrées sur les âges les plus jeunes, et probable que s'exercent de fortes pressions pour une remise en cause des progressions de carrières linéaires, à l'image de la fonction publique, modèle linéaire qui reste dominant pour l'évolution des employés, des professions intermédiaires et des cadres vieillissants. Il risque en effet d'être difficile d'avoir à la fois une amélioration des conditions de départ dans la vie active, une carrière plus longue et une progression linéaire tout au long d'une carrière allongée.

Ce ne sont là que des hypothèses, mais qui ont le mérite d'illustrer que les données actuelles de la situation des seniors ne sont pas sans rapport avec l'existence d'un fort chômage des jeunes et d'un important volant de main-d'œuvre disponible en situation de faiblesse relative. La gestion des âges ne peut être que transversale, joindre les deux bouts de la chaîne, qu'il s'agisse d'organisation du travail, de formation tout au long de la carrière, de construction de parcours professionnels. C'est avec cette nécessité en tête qu'il convient d'examiner le comportement des acteurs et la mise en œuvre des politiques publiques qui commencent à être élaborées.



Chapitre 4

Une prise de conscience collective qui progresse, mais des pratiques encore modestes

Les 45-60 ans sont devenus peu ou prou une nouvelle « catégorie sociale », progressivement distinguée des autres salariés par des mesures économiques, juridiques et sociales spécifiques. Le développement des préretraites après 55-57 ans, le cadre juridique de la « dispense de recherche d'emploi » a fait naître une catégorie nouvelle, celle des âgés de 45 à 50 ans dont les perspectives de carrière sont courtes, sans grand espoir de promotion ou de formation professionnelle, de retour à l'emploi difficile en cas de chômage. Ceci a aussi créé des espoirs ou des aspirations à pouvoir arrêter sa carrière professionnelle plus tôt que l'âge normal de la retraite, d'autant qu'il est très difficile de retrouver un emploi après 50 ans. Les travailleurs âgés demeurent les « victimes » principales de toute contraction d'effectifs et subissent, de fait, une dévalorisation souvent irréversible sur le marché du travail.

Pourtant, et de manière paradoxale, comme certains auteurs l'ont déjà observé, un « marché des seniors » existe désormais, catégorie d'âge à laquelle, comme aux jeunes ou aux adolescents, sont offerts des produits, des services censés être adaptés à leurs besoins, que les régimes de retraite ont aujourd'hui solvabilisés : si le salarié de 55 ans et plus est un salarié « fini »... la même personne devient à 60 ans un jeune senior, retraité ou préretraité, actif et dynamique... dont le pouvoir d'achat est envié dans certains cas par les plus jeunes en situation de précarité.

Une thématique qui émerge désormais dans le débat public

Des enjeux largement débattus

Que ce soit au plan international ou européen, national ou encore régional, le thème du vieillissement, de la gestion des âges et de l'emploi est devenu un

sujet d'une actualité incontestable. En attestent les initiatives multiples et de toute nature prises par des acteurs ou des responsables les plus variés.

Confiné, il y a encore peu, dans des cercles restreints de chercheurs, de sociologues ou d'économistes, le sujet est devenu d'actualité ces toutes dernières années. Il est quasiment impossible de recenser aujourd'hui l'ensemble des publications qui ont été faites sur le sujet. Par exemple, les moteurs de recherche sur le web dénombrent plusieurs milliers de sites. On doit ajouter que les débats concernant la réforme des régimes de retraite ont exercé un rôle de révélateur, de déclencheur important dans cette prise de conscience que les travaux scientifiques ou spécialisés seuls n'auraient sans doute pas obtenue.

L'année 2003 a marqué, à cet égard, une étape décisive avec deux événements qui expriment une rupture par rapport au passé : la réforme des retraites conduite par les pouvoirs publics et les mesures qui l'accompagnent, la conclusion de l'accord interprofessionnel sur la formation professionnelle tout au long de la vie par les partenaires sociaux.

En complément des programmes touchant l'emploi ou des mesures juridiques prises pour modifier les régimes de retraite ou encore le droit du travail... – qui seront analysés plus loin dans ce rapport – des dispositifs d'analyse, de sensibilisation, ont été déployés ces dernières années pour favoriser la connaissance et la prise en compte des enjeux du vieillissement par les partenaires sociaux et plus largement les citoyens.

Au plan international, les travaux de l'ONU et ceux de l'OCDE ont apporté, sur le plan statistique, de l'analyse des politiques publiques, des liens économie/vieillessement et des comparaisons entre pays, des éléments importants pour la réflexion.

Au plan européen, la Commission européenne, la Fondation de Dublin, l'Agence européenne de Bilbao, pour ne citer que les principales institutions, ont déployé un certain nombre d'initiatives sur les plans de la politique communautaire de l'emploi et du vieillissement, de la connaissance des pratiques d'entreprises, de diffusion des informations, de sensibilisation sous la forme de séminaires, colloques, publications dont l'impact est incontestable. La commission soutient par ailleurs un certain nombre d'initiatives dans les États membres, comme le programme AGE qui fédère un certain nombre d'associations européennes qui ont un rôle actif sur les thèmes se rapportant au vieillissement.

La contribution des fonds structurels européens – FSE – par l'intermédiaire du programme EQUAL, doit être ici soulignée. Ce dispositif a permis en effet la mise en place d'actions innovantes dans notre pays, qui seront détaillées pour certaines d'entre elles plus loin dans ce chapitre, initiatives qu'il n'aurait sans doute pas été possible sans cela de financer par les seuls crédits nationaux.

Au plan national, plusieurs types de contributions publiques ont contribué et contribuent toujours à apporter des éclairages, des réflexions, des références déterminants pour la compréhension des enjeux liés à l'âge, et alimentent ainsi la réflexion des pouvoirs publics, celle des partenaires sociaux, celle encore des responsables d'entreprises et des gestionnaires des ressources humaines. À cet égard, on doit citer, en particulier, les travaux menés par le Conseil d'orientation des retraites, précurseur en la matière, ceux du Commissariat général au Plan (travaux du groupe de prospective sur les métiers et les qualifications), du Conseil économique et social (le rapport Quintreau, les rapports sur l'immigration, l'organisation du travail), du Centre d'études et de recherche sur les qualifications, du Centre d'études de l'emploi... Le ministère chargé de l'Emploi, par les contributions de la DARES et de la DGEFP, l'INSEE en ce qui concerne les projections démographiques et un certain nombre d'analyses économiques et de synthèses, ont permis de « populariser » ce thème. Des travaux du Conseil d'analyse économique ont apporté des éléments importants de réflexion en ce qui concerne par exemple les relations démographie et économie, croissance et productivité. Des travaux conduits par les assemblées, en particulier le Sénat, ont aussi apporté des éléments de réflexion au débat public.

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail et le réseau des antennes régionales qu'elle anime, s'est vue confier dans son contrat de progrès un objectif de diffusion et de valorisation des pratiques des entreprises en matière de gestion des âges, qui a permis de démarrer une politique de valorisation de bonnes pratiques d'entreprises, encore limitées à quelques grandes firmes il est vrai. Séminaire et divers colloques ont permis de diffuser quelques opérations originales. La création annoncée d'un observatoire permettra de développer la mission de l'Agence dans ce domaine. Le site web de l'Agence comporte en ligne un dossier gestion des âges dont l'intérêt doit être souligné.

La presse, et pas seulement la presse sociale spécialisée s'est largement fait l'écho de ces travaux, traduisant par-là un intérêt réel du public pour ces questions, autour de la place des seniors dans la société et des risques attachés à l'évolution de la démographie.

On le voit, à défaut d'être véritablement coordonnée dans le cadre d'un « projet national » fédérant l'ensemble des partenaires concernés, la réflexion théorique et pratique a été ces dernières années fournie, permettant de disposer de repères utiles pour l'action comme pour l'information d'un public finalement assez large.

Au plan régional, on y reviendra plus loin, des initiatives plus nombreuses qu'il n'y paraît, ont été prises par les services de l'État et les différents acteurs locaux afin de sensibiliser l'opinion locale et les différents intervenants dans le domaine des ressources humaines sur les territoires qu'ils animent, dans un souci le plus souvent d'apporter un appui opérationnel aux responsables

locaux. Le programme EQUAL a permis, dans ce contexte, le financement d'activités intéressantes.

Les plans d'action stratégique de l'État en région (PASER), dont l'examen a commencé au mois de juillet 2004 quand la rédaction de ce rapport s'achevait, ont conduit dans un certain nombre de régions, à intégrer dans l'ensemble des politiques déclinées dans le cadre régional, différentes actions destinées à répondre aux enjeux de la gestion des âges et du vieillissement démographique.

L'intérêt porté aux enjeux du vieillissement ne se limite pas, heureusement, aux seules sphères publiques. Des initiatives de la société civile ont aussi contribué à familiariser le public ou les entreprises avec le sujet. La société civile n'est pas en reste comme en attestent les initiatives d'associations visant à promouvoir l'emploi des salariés expérimentés et la place des seniors dans les entreprises que la mission a rencontrées.

Une perception des salariés et des entreprises encore en demi-teinte

Il a paru intéressant de mesurer le degré d'appropriation du sujet par ceux qui sont directement concernés, salariés, responsables d'entreprises, organisations représentatives d'employeurs et de salariés.

Des enquêtes d'opinion sur la perception des salariés des employeurs se sont développées et diffusées dans les milieux socio-professionnels.

Des réflexions et des prises de position des partenaires sociaux

Dans le cadre des travaux mentionnés plus haut, les partenaires sociaux ont eu l'occasion, au plan national, de s'approprier la question de la gestion des âges, de construire une réflexion d'ensemble et, sur un certain nombre de points, de bâtir des propositions destinées à être présentées aux pouvoirs publics. Chez un certain nombre d'organisations, des délibérations des organes de direction ont précisé le cadre dans lequel l'action de l'organisation en cause devait être placée. Sur des thèmes d'actualité plus immédiate, concernant la pénibilité du travail, par exemple, les partenaires sociaux ont eu l'occasion, dans le cadre des travaux menés par l'ANACT, de préciser un certain nombre de leurs attentes¹, s'agissant de l'amélioration des conditions de travail et des compensations à mettre en place dans le cadre d'un régime de retraite prenant en compte les conditions de travail.

¹ Disponible sur le site anact.fr. Thème « Gestion des âges ».

Plus largement, les organisations représentatives rencontrées par la mission partagent largement le constat que la gestion des âges et le vieillissement démographique associé à une baisse de la population active constituent une rupture avec le passé, dont toutes les incidences même insuffisamment mesurables comportent des risques évidents pour la vie des entreprises et la situation des salariés. Sans doute les préoccupations varient-elles selon que l'on s'intéresse ou s'interroge sur les capacités des grandes entreprises ou au contraire des PME et des TPE à affronter les tensions sur le marché du travail ; sans doute, les réflexions sont-elles plus ou moins avancées selon les secteurs professionnels concernés. Sans doute n'est-il pas aisé pour les organisations syndicales, dans le prolongement des débats difficiles qui ont marqué la réforme des retraites, de se situer dans un domaine dans lequel les « progrès » à attendre sont par définition peu évidents à entrevoir. La défense des acquis est tentante à mettre en avant si des contreparties aux efforts prévisibles ne sont pas bien définies dans les évolutions des politiques publiques. Pour autant, chacun est conscient que la limitation des ressources en main-d'œuvre prévisible à moyen terme est suffisamment grave pour constituer un sujet important qui mérite d'être traité.

Sur un plan général, les enquêtes d'opinion montrent que les enjeux sont mieux perçus aujourd'hui dans le monde des entreprises

Les résultats de diverses enquêtes conduites en particulier depuis 2000 donnent à penser que « l'entreprise » a commencé à prendre conscience des enjeux du vieillissement démographique à l'occasion notamment du débat sur les retraites parce qu'il a mis en avant le fait qu'elles devraient conserver plus longtemps certains membres de leur personnel et qu'elles n'étaient pas forcément préparées pour le faire.

L'enquête dite ESSA, menée par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité auprès de 3 000 responsables de ressources humaines ou chefs d'établissements en 2000, a permis de connaître, pour la première fois de manière précise, l'attitude des entreprises au sujet du vieillissement, et leurs pratiques en termes de gestion des âges. Elle a permis aussi de mettre en relation les différents types de pyramide des âges des établissements avec la perception des employeurs. Cette étude a montré qu'en dépit de l'imminence du retournement démographique, les entreprises ne se sentaient pas encore vraiment concernées par la question du vieillissement et de la gestion des âges. Une analyse plus approfondie de la structure démographique des établissements a montré, aussi, que le problème ne concerne pas indistinctement toutes les entreprises, le poids des seniors étant plus fort notamment au sein des grandes structures de l'industrie manufacturière, des banques et des assurances, aussi que dans nombre de petites et moyennes entreprises du bâtiment et des services. Ailleurs, en raison d'une moindre concentration de quinquagénaires ou du recours à une gestion de la main-d'œuvre plus flexible, les problèmes liés au

vieillesse démographique (départs en retraite nombreux et de gestion d'un personnel plus âgé) semblaient moins immédiats. Au total, en 2000, le recours à une gestion prévisionnelle de la pyramide des âges semblait encore peu répandu. Les entreprises qui y ont recours, toutes choses égales par ailleurs, sont les plus grandes, celles qui ont une pyramide des âges très vieillie et qui ont introduit récemment un changement organisationnel ou technologique. Cette enquête indiquait enfin que la structure par âge de la main-d'œuvre ne semblait pas indépendante des performances économiques de l'entreprise.

Depuis, d'autres enquêtes ont été conduites par des différents organismes sur le même sujet. Dans cet ensemble, les enquêtes menées par la CEGOS² en 2003 et 2004 ont apporté des précisions utiles pour le suivi des attitudes et des opinions.

Ces enquêtes indiquent qu'une évolution est en cours dans le sens d'un intérêt plus marqué, même si le déclenchement d'actions précises reste encore peu fréquent.

Il résulte des informations recueillies par la CEGOS que la proportion des responsables de la gestion humaine des entreprises interrogées à avoir intégré dans leurs préoccupations immédiates la question du choc démographique progresse entre 2003 et 2004, en particulier dans les grandes entreprises. Ce taux progresse de 48 % à 57 %. Autrement dit, si moins de la moitié des entreprises avaient pointé ce sujet comme devant être intégré dans leur stratégie en 2003, près des deux tiers l'avaient fait au cours du premier trimestre 2004. Des différences existent entre secteurs, les services étant les moins avancés dans leur réflexion. La plupart de ces entreprises ont mesuré les volumes et les calendriers de départ à la retraite de leurs salariés. Pour autant, peu nombreuses sont celles qui ont mis en œuvre des mesures visant à capitaliser ou transférer les compétences et les savoir-faire de ceux appelés à partir à la retraite. Il est vrai que l'urgence de procéder à ce type d'actions dépend largement de ces calendriers et de l'organisation des entreprises concernées. La proportion d'entreprises indiquant préparer des mesures afin de tirer les conséquences d'une prolongation d'activité des seniors augmente sensiblement entre 2003 et 2004. La grande majorité des entreprises indique que les départs en retraite ne seront pas systématiquement remplacés, et que les promotions internes seront favorisées comme méthode pour pourvoir ces postes. La formation apparaît comme un des outils que les entreprises se préparent à utiliser pour résoudre les problèmes de compétences qui pourront se poser, et la conclusion de l'accord interprofessionnel étendu par la loi a joué un rôle important à cet égard.

Il reste que ces opinions reflètent d'abord celle des responsables d'entreprises d'une certaine taille, structurée pour conduire un minimum de gestion des

² *Le choc démographique du papy boom et la politique RH des entreprises.* CEGOS, avril 2003 et mars 2004.

L'enquête de la CEGOS a été faite auprès 300 personnes : 150 DRH d'entreprises de plus de 200 salariés (dont 20 % ont plus de 2000 salariés) des secteurs industriels, des services et du commerce, et 150 cadres supérieurs et moyens de 40 à 50 ans. L'enquête 2003 a été réalisée avant la loi d'août 2003.

ressources humaines ; la perception des enjeux dans les TPE ou PME qui emploient quelques salariés, est toute autre : le vieillissement démographique reste un sujet théorique et « *on se débrouillera bien le jour où notre salarié partira pour le remplacer ; dans l'immédiat c'est le carnet de commandes qui compte* ». Si les grandes entreprises peuvent, en principe, maîtriser l'analyse de leur pyramide des âges, faire des simulations, établir en conséquence une stratégie de gestion des ressources humaines intégrée à la stratégie d'ensemble de l'entreprise, tel n'est évidemment pas le cas pour la très grande majorité des entreprises moyennes et petites qui rassemblent une large proportion de la population active et qui ne disposent pas, le plus souvent, des moyens pour le faire.

Les représentations des salariés sur leurs perspectives évoluent

Il était aussi intéressant de connaître le sentiment des salariés, puisque ce sont eux qui sont les plus directement concernés.

Les enquêtes d'opinion récentes sur le sujet sont peu nombreuses, mais des sondages récents apportent un éclairage intéressant sur le sujet, depuis en particulier la réforme des régimes de retraite. C'est le cas du sondage CSA *La Croix-Notre temps* opéré à l'occasion de la semaine de la qualité de la vie au travail à l'initiative de l'ANACT, et intitulé : « Quelle place pour les salariés de 50 ans et plus ? »

Il résulte de cette enquête que 31 % des salariés interrogés souhaitent partir en retraite avant l'âge légal ou dès l'obtention de leurs droits pleins. 43 % des personnes interrogées sont prêtes à travailler jusqu'à 60 ans pour avoir une bonne retraite. Des dispositifs tels que l'aménagement des horaires de travail (80 %), les missions de tutorat ou de parrainage (77 %), les formations spécifiques aux nouvelles technologies (69 %), la réduction du temps de travail (66 %) pourraient les inciter à prolonger leur activité. 66 % des avis recueillis jugent que la pénibilité de certains métiers, notamment ceux du BTP, justifie un départ anticipé.

Ces résultats sont à rapprocher de ceux de l'enquête³ « Attitude des Français à l'égard du chômage » menée au début de 2003. Elle a montré que près des deux tiers des personnes interrogées estiment que le départ à la retraite devrait être uniquement fonction de la durée de cotisation, indépendamment de l'âge. Parallèlement, les travailleurs âgés de plus de 50 ans sont jugés efficaces et adaptables dans l'entreprise, avec un peu plus de réserve chez les moins de 35 ans. Deux handicaps potentiels sont cependant notés : leur plus faible capacité à recourir aux nouvelles technologies et leur salaire relativement élevé. Une diminution progressive du temps de travail avant le départ à la retraite est une solution moins prisee, mais reste massivement souhaitée, alors que la pos-

³ « L'opinion des français sur le chômage et les politiques de l'emploi : le pessimisme s'accroît en 2003 », *DARES Premières informations et premières synthèses* n° 33.2, avril 2003.

sibilité de travailler au-delà de l'âge limite pour bénéficier d'une retraite plus élevée l'est de plus en plus. Enfin l'idée d'un départ plus précoce pour ceux qui ont exercé des métiers pénibles continue de recevoir un très large soutien.

Tableau n° 20 : Concernant le départ à la retraite, êtes-vous tout à fait d'accord, plutôt d'accord ou pas du tout d'accord avec chacune des opinions suivantes ? (Récapitulatif : tout à fait d'accord et plutôt d'accord). En pourcentage

	2003	2002	2001
Le départ à la retraite devrait être uniquement en fonction de la durée des cotisations indépendamment de l'âge	67	66	64
Il faut permettre aux personnes qui le souhaitent de travailler au-delà de l'âge de la retraite pour obtenir une retraite plus élevée	67	60	45
Avant de partir définitivement à la retraite, il faut réduire progressivement le temps de travail pendant les dernières années de la vie professionnelle	69	76	78
Les salariés ayant exercés des métiers pénibles devraient avoir le droit de partir plus tôt à la retraite	93	95	94

Source : enquête « Attitude des Français à l'égard du chômage, de son indemnisation et des politiques de l'emploi », IFOP/DARES.

Tableau n° XXI : Selon vous peut-on dire des salariés de plus de 50 ans qu'ils sont. (En pourcentage)

	Plus que les autres salariés	Autant que les autres salariés	Moins que les autres salariés	VSP
Attentifs à la qualité du travail fourni	44	45	9	2
Coûteux en terme de salaire	42	43	11	4
Impliqués dans la vie de leur entreprise	38	48	12	2
Productifs	18	64	16	2
Capables de s'adapter aux changements dans l'entreprise	11	49	38	2
Capables de s'adapter aux nouvelles technologies	7	44	47	2

Source : enquête « Attitude des Français à l'égard du chômage, de son indemnisation et des politiques de l'emploi », IFOP/DARES.

La négociation collective fait encore peu de place à la gestion des âges

Les sources principales d'information sur la négociation collective nous sont fournies par les bilans annuels élaborés par la Direction des relations du travail (DRT) et la Direction de l'animation de la recherche, des études et des

statistiques (DARES). La dernière livraison disponible, au moment où ce rapport est rédigé, se rapporte à l'année 2002. Par ailleurs un autre éclairage est apporté par le bilan annuel des conditions de travail proposé par la DRT et apportant, outre des informations statistiques précieuses, des réflexions stratégiques générales sur la problématique des conditions de travail.

Le thème de la gestion des âges est souvent difficile à identifier

N'étant pas encore reconnu, à ce jour, comme thème d'observation obligatoire de la négociation, la gestion des âges reste difficile à identifier. Pour ce faire, il convient de balayer l'ensemble des thèmes de la négociation susceptibles d'avoir des développements sur la gestion des âges. Le bilan de la négociation collective 2002 balaye, comme à l'accoutumée, les différents niveaux de négociations, présentant d'abord les résultats de la négociation interprofessionnelle, puis des branches et enfin des entreprises.

Le niveau interprofessionnel s'est peu intéressé à la gestion des âges sauf sous l'angle de la prolongation des dispositions de financement des retraites complémentaires à 60 ans dans le cadre de l'accord ARRCO-AGIRC du 3 septembre 2002.

Classification et salaires demeurent les thèmes majeurs de la négociation de branche

La négociation de branche a connu, sur l'année 2002, une stabilité du nombre d'accords conclus (892 accords conclus en 2002 pour 987 en 2001). Le repérage des accords intervenus sur le thème de la gestion des âges est rendu délicat par le fait que celle-ci n'est pas un item d'indexation des accords. Néanmoins, le classement par thème fait apparaître que 21 accords sur 850 (soit 2,4 % du total) étaient consacrés à l'emploi et que 86 (soit 10,1 % des accords) se rapportaient à la formation professionnelle. Pour sa part, les thèmes salaires et primes représentaient plus de 57 % de la production contractuelle. L'analyse plus fine du contenu des accords montre que, sans directement aborder le thème de la gestion des âges, plusieurs branches se sont dotées d'outil paritaire comme les CPNE⁴ qui les inciteront à une réflexion prospective sur l'évolution des métiers, élément indispensable dans une gestion des âges efficace. Six branches se sont engagées dans ce sens ; chaussures, prothésistes et laboratoires dentaires, eaux boissons sans alcool production, papier carton, foyers et services pour jeunes travailleurs et chambres syndicales des métiers du verre. Par ailleurs, vingt accords traitent de la validation des acquis

⁴ Commission paritaire nationale pour l'emploi.

et de la mise en place de CQP⁵. Là encore, le thème central n'est celui de la gestion des âges mais ces dispositifs sont tout à fait utiles dans le cadre d'aménagement des secondes carrières ou bien des problématiques de transferts de compétences.

Les évolutions structurelles des classifications visent à diminuer le poids de l'ancienneté

La question des classifications est également fortement présente dans la négociation collective. Elle retrouve un niveau qu'elle n'avait plus connu depuis 1992. Là encore, cette thématique n'est pas explicitement centrée sur la gestion des âges mais différentes évolutions sont évoquées, qui constituent autant de pistes de travail pour les partenaires sociaux.

Quarante-quatre textes conventionnels ont été conclus par trente-quatre branches, dont dix-sept relèvent des services, neuf du commerce et huit de l'industrie. Le bilan annuel note une amplification du mouvement de négociation de textes ayant un impact structurel sur les classifications. On assiste ainsi à une montée en puissance des techniques liées aux critères classant, aux emplois repères et à la cotation de l'emploi occupé. On note également une tendance marquée à la diminution du poids de l'ancienneté automatique dans la progression salariale sans toutefois renoncer à consolider la stabilité des salariés dans les entreprises, du fait de la concurrence déjà vive de recrutement dans certaines branches.

De la même façon, la problématique de l'attractivité de telle ou telle branche dans l'objectif d'attirer les jeunes et de les fidéliser en leur offrant de réelles possibilités d'évolution de carrière en interne est présente.

Concernant l'emploi, la négociation a baissé, sur l'année 2002, avec seulement vingt et un textes recensés contre trente et un en 2001.

Outre la mise en place de CPNE, déjà évoquée plus haut, l'essentiel de la négociation a porté, en 2002, sur le développement de la cessation anticipée d'activité.

Huit branches ont conclu des accords de type CATS⁶ auxquelles il convient d'ajouter deux autres branches ayant mis en place des dispositifs de cessation anticipée d'activité au bénéfice de salariés ayant contracté une maladie professionnelle liée à l'amiante ou ayant été en contact avec elle.

Enfin, la branche sucrerie-distillerie a ouvert la possibilité de départ anticipé à la retraite en raison de la pénibilité du travail posté en vigueur.

⁵ Certificat de qualification professionnelle.

⁶ Cessation anticipée de certains travailleurs salariés.

Les tendances à la sortie anticipée de l'emploi restent lourdes

Au-delà d'un bilan qui paraît plutôt maigre en matière de gestion des âges, on soulignera cependant que la tendance à la cessation anticipée d'activité reste lourde et que les négociations sur la pénibilité prévues par la loi d'août 2003 portant réforme des retraites ont été, en quelque sorte, anticipées par quelques branches.

L'emploi des travailleurs handicapés – en particulier la question du maintien dans l'emploi – n'est pas sans lien avec la problématique de la gestion des âges. Mais le bilan de la négociation collective sur ce sujet apparaît, selon le rapport 2002, contrasté et ce, pour deux raisons principales. D'une part, les accords portant sur ce sujet sont peu nombreux et d'autre part, le contenu de ces accords renvoie trop souvent à des engagements à caractère général pouvant être parfois assimilés à des déclarations d'intention. Le bilan 2002 note d'ailleurs que ces accords ne comportent que très rarement des stipulations de mise en œuvre des obligations légales.

La négociation d'entreprise reproduit les mêmes tendances

Concernant la négociation d'entreprises, son observation a été impactée en 2002 par les changements intervenus dans la méthodologie de collecte et d'analyse des accords.

En effet, celles-ci ne sont plus effectuées au niveau régional mais d'abord dans les directions départementales du travail puis transmises à la DARES, introduisant de ce fait une plus grande hétérogénéité des remontées d'information.

Pour l'année 2002, si 58 000 textes ont été enregistrés, l'élimination des doubles comptes, des erreurs d'année de saisie et d'enregistrement et, enfin, des textes inexploitable pour cause d'incohérence ou d'erreur de classement, ramène le total des textes analysés à 28 000, conclus dans 20 000 entreprises et concernant 4 millions de salariés.

L'analyse des thèmes de négociation se révèle délicate compte tenu des limites évoquées *supra*. Elle fait cependant apparaître qu'une très large part de la négociation d'entreprise reste concentrée sur les thématiques du temps de travail (30 % des accords) et des salaires, de la participation ou de l'intéressement (46 % des accords). Seule une minorité (14 % des accords) a trait à des thèmes pouvant avoir un lien avec la gestion des âges tels que l'emploi, les classifications ou les conditions de travail. Encore faut-il souligner que les 14 % cités comprennent également les accords conclus sur le droit syndical, la formation professionnelle ou bien encore le droit d'expression.

Autant dire que la négociation d'entreprise reste un terrain à défricher en ce qui concerne la gestion des âges.

L'année 2003 n'apporte pas d'inflexions majeures

L'examen des épreuves du bilan de la négociation collective pour l'année 2003 permet d'évaluer que, si des inflexions se sont concrétisées, les acteurs sociaux semblent considérer qu'ils ont encore le temps et les moyens de différer les actions utiles et nécessaires en matière de gestion des âges.

Ainsi, la comparaison des premiers thèmes d'accords professionnels intervenus en 2002 et 2003, montre que le relèvement des salaires reste le premier sujet de négociation (39 % des 1 035 accords), suivi de celui des primes (13 % des accords) pour les deux années. La formation professionnelle et l'apprentissage, thème n° 4 en 2002, pointent désormais en troisième position en 2003 (9,6 % des accords), l'aménagement du temps de travail rétrogradant d'une position (6,9 % des accords). La prévoyance, les classifications et la retraite gardent leurs rangs respectifs de 5^e, 6^e et 7^e thèmes. On notera que l'emploi et les conditions de travail sont abordés dans 1,8 et 1,4 % des accords.

Au niveau de la négociation d'entreprise, le temps de travail qui représentait 45,7 % des 22 976 accords en 2002, chute à 29 % des 15 835 accords enregistrés selon les chiffres provisoires en 2003. La participation, l'intéressement et l'épargne salariale sont désormais le premier thème de négociation avec 42 % des accords. Les salaires et les primes qui représentaient 17 % des accords en 2002, se situent pour 2003 à 27 %, dénotant un changement de priorité. Les conditions de travail ont été abordées dans 3,4 % des accords en 2003 (1,7 % en 2002) et l'emploi dans 2,9 % (1,9 % en 2002). Cependant, il est bien difficile de tirer une conclusion générale de ces évolutions compte tenu du caractère provisoire des chiffres 2003 et de l'effectif réduit de certains items.

Enfin, en avril 2004, la DRT avait été saisie en vue de l'extension de deux accords de branche spécifiquement liés à la gestion des âges, celui de la convention collective nationale du commerce de détail et de gros à prédominance alimentaire consacré à la valorisation de l'expérience, la gestion des secondes carrières et à la mise à la retraite à 60 ans en date du 15 janvier 2004 et celui de la branche du caoutchouc et des polymères, relatif à la gestion des carrières et de l'emploi en date du 24 février 2004.

Même si le bilan du début de l'année 2004 apparaît maigre, il est probable que cette tendance trouve confirmation dans le reste de l'année considérant que, désormais, le temps n'est plus au diagnostic mais à l'action.

En revanche, les possibilités de dérogation négociée à l'âge de la mise à la retraite sont largement utilisées

L'application de l'article 16 de la loi portant réforme des retraites, permettant de déroger par accord de branche étendu à la fixation à 65 ans de l'âge de

mise en retraite sans requalification de la rupture du contrat de travail en licenciement, se concrétise assez rapidement.

Seize branches, et non des moindres, ont d'ores et déjà conclu un tel accord, le premier intervenant début novembre 2003 (soit à peine plus de deux mois après la promulgation de la loi), le plus récent ayant été signé le 28 avril 2004 dans la branche sanitaire et sociale non-lucrative qui regroupe environ 300 000 salariés.

Tableau n° XXII : Dérogations conventionnelles de branche à la mise à retraite par l'employeur avant 65 ans (article 16 de la loi du 21 août 2003)

Branche	Accord	Signataires	Extension
Textiles naturels (industrie)	4 novembre 2003		
Pharmacie d'officine	15 décembre 2003	CGT, CFDT, FO, CGC, CFTC	
Répartition pharmaceutique	15 décembre 2003	CFDT, FO, CGC, CFTC	
Métallurgie	19 décembre 2003	FO, CFDT, CFTC, CGC	Oui
Textiles artificiels et synthétiques	19 décembre 2003		
Coopératives de céréales	12 janvier 2004	FO, CGC, CFTC, UNSA	Oui
Grande distribution alimentaire	15 janvier 2004	CFDT, FO, CGC, CFTC	
Pharmaceutique (industrie)	19 janvier 2004	FO, CFTC	
Chimie (industrie)	2 février 2004	CGC, CFTC	
Déchet (activités du)	29 janvier et 9 février 2004	CGT, CFDT, CGC, CFTC	
Services de l'automobile (garages)	18 février 2004		
Caoutchouc	23 février 2004	CFDT, CGC, CFTC	
Coopératives de consommation	24 février 2004	FO, CGC, CFTC	
Pétrole	29 mars 2004	CFDT	
Bureaux d'études techniques	28 avril 2004		
Sanitaire, social et médico-social (non lucratif)	28 avril 2004		

Source : Conseil d'orientation des retraites.

Toutefois, dans le cadre de la procédure d'extension, la question se pose aujourd'hui de la portée des contreparties prévues en terme d'emploi et de formation professionnelle et de leur impact en matière de gestion des âges.

La gestion des âges n'est pas un thème obligé du bilan des conditions de travail en 2003

Publié début 2004 par le ministère du Travail (Direction des relations du travail), le bilan annuel 2003 des conditions de travail présente les actions conduites en matière de santé et sécurité au travail non seulement par les services de l'État mais aussi par les différents acteurs sectoriels concourant à ces politiques. Ce bilan souffre encore de plusieurs handicaps.

La gestion des âges n'est pas un thème émergent du bilan annuel

Seules quelques actions sont spécifiquement fléchées gestion des âges. Par ailleurs, l'approche par l'âge n'est pas un angle d'analyse retenu dans le bilan annuel et si les données recueillies fournissent d'intéressantes précisions par secteur professionnel, aucune ne fournit une lecture par catégories d'âge. *A contrario*, l'absence de fléchage « âge » rend difficile voire impossible l'identification des actions éventuellement conduites sur ce thème, noyées dans des approches globales.

Quelques travaux intéressants ne rencontrent pas d'écho suffisant

Dans la partie dédiée aux contributions spécifiques, le bilan annuel propose un chapitre consacré à la gestion des âges. En quelques pages, l'essentiel est dit sur les raisons d'agir (engagement européen sur le taux d'emploi des seniors, l'évolution démographique et réforme des retraites), sur les enjeux en matière de santé et conditions de travail et sur l'obligation d'agir à court terme sur le sujet. Il renvoie également au contrat de progrès conclu entre l'État et l'ANACT⁷ et qui voit la gestion des âges déclarée axe prioritaire de l'action de l'agence.

Les actions conduites par l'ANACT et le réseau des ARACT⁸ sur la problématique du vieillissement sont également évoquées.

Le chapitre consacré à l'Institut national de veille sanitaire présente l'action de son département santé travail (DST) et en particulier, l'enquête ESTEV entièrement consacrée à l'étude du vieillissement au travail et au rôle des facteurs professionnels sur l'évolution de l'état de santé avec l'âge.

⁷ Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail.

⁸ Agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail.

La gestion des âges dans les branches et les entreprises ou les difficultés de passer du diagnostic à l'action

Au-delà de l'analyse du bilan qualitatif et quantitatif de la négociation collective, l'inspection générale a souhaité se pencher sur quelques exemples, choisis notamment dans les branches plus particulièrement étudiées (secteur sanitaire et social, bâtiment, banques et construction aéronautique et spatiale). Cette présentation ne prétend en rien à l'exhaustivité d'un recensement des pratiques, bien impossible à envisager. Elle se veut une illustration modeste de quelques façons de faire, dont certaines peuvent paraître prometteuses.

La fonction d'observation et de veille/sensibilisation se développe mais trop souvent sans cohérence

Différents facteurs se conjuguent pour déterminer et expliquer la sensibilité des branches observées à la gestion des âges.

La sensibilité des acteurs est liée à leur positionnement sur le marché et face à l'emploi

Bien évidemment, l'état de l'économie et la dynamique éventuelle des marchés pèsent lourd en ce qui concerne les branches ouvertes à la concurrence nationale ou internationale.

Ainsi, l'aéronautique souligne le lien étroit entre la situation de l'emploi et celle des marchés avec leur caractère fortement cyclique, les périodes de bas de cycle se conjuguant avec un très faible *turn over* naturel du personnel pour rendre la situation peu propice à une réflexion prospective sur la gestion des âges. Dans le même sens, les petites et moyennes entreprises disent avoir un horizon trop limité et trop peu de visibilité et de garantie sur leur pérennité pour se saisir de la question de la gestion des âges.

Dans un ordre d'idée assez proche, les restructurations industrielles auxquelles sont confrontées certaines branches (au premier rang desquelles l'aéronautique mais aussi les banques) et la recherche d'économies d'échelle qui en découle, a également un effet démobilisateur. Cela ne signifie pas forcément que le problème du vieillissement des salariés n'est pas identifié, mais plutôt que les stratégies d'action se concentrent encore sur les sorties anticipées ou autres dispositifs similaires.

À l'inverse, l'impossibilité de délocalisation des activités (par exemple dans le BTP ou le sanitaire et social) rend plus prégnante la question de la ges-

tion des âges, du fait de l'absence de solution alternative. Ce qui n'implique pas forcément que des actions vigoureuses aient déjà été menées. Par exemple, le secteur sanitaire et social risque de se voir confronté à un redoutable effet de ciseaux, ayant à gérer à la fois une augmentation forte de la demande du fait du vieillissement général de la population et une diminution de sa capacité de réponse à cette demande compte tenu de sa pyramide des âges des salariés, qui est décalée.

L'analyse doit être affinée selon différents critères complémentaires

Au-delà de cette description globale, apparaît clairement la nécessité d'affiner l'analyse.

Les travaux publics n'ont pas tout à fait les mêmes soucis que le bâtiment, les banques d'affaire ou de gestion du patrimoine, et les banques de dépôt à succursales multiples ne sont pas confrontées aux mêmes problématiques ; dans le sanitaire et le social, les besoins des hôpitaux, même s'ils sont importants, semblent cependant moins immédiats face à l'aide à domicile déjà fortement touchée par le vieillissement de son personnel.

Dans l'aéronautique, des différences de même nature s'observent entre les avionneurs, les équipementiers, les motoristes ou le secteur spatial. Si tous s'inscrivent dans une perspective de décroissance tendancielle, les motoristes semblent mieux résister, les plus touchés étant le secteur spatial en forte réduction depuis le pic des années 90 (de 20 000 salariés à 12 000) et les équipementiers qui ont vu leurs effectifs réduire de 35 000 à 20 000 salariés entre 1994 et 2002.

- Certains métiers sont plus particulièrement touchés :

La prise de conscience est également variable suivant les métiers.

Ainsi, certains métiers qualifiés comme la profession infirmière connaissent une pénurie déjà ancienne, qui n'a été que faiblement réduite par les mesures de revalorisation salariale intervenue depuis 1988, et qui perdure de façon inquiétante. Bien évidemment le recrutement des agents de service hospitalier, dont la formation doit se faire à l'embauche, ne rencontre pas cette difficulté.

Dans le bâtiment, les métiers de chantier sont particulièrement touchés – et ce depuis plusieurs années – par les problèmes de recrutement, alors que ceux des bureaux d'étude le sont évidemment moins.

Enfin, certaines fonctions apparaissent très fragiles eu égard à la problématique des âges :

– les cadres de haut potentiel du secteur bancaire arrivent dans des tranches d'âge proches de la retraite et leur départ massif n'est pas envisagé sans une inquiétude certaine quand on sait que, par exemple, 61 % des cadres supérieurs de la Société Générale avaient plus de 50 ans en 2002 ;

– les dirigeants de PME et d'entreprises artisanales sont également impliqués dans un processus de même nature. L'Union professionnelle artisanale évoque le besoin de renouvellement à court terme de 300 000 dirigeants sur les 700 000 entreprises artisanales de son champ.

Cette situation a conduit la Fédération française du bâtiment à créer l'École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment, censée préparer les repreneurs qualifiés dont le secteur a besoin. En effet, il est d'ores et déjà annoncé que, d'ici 2010, la moitié des chefs d'entreprises du bâtiment devra être remplacée sous peine de voir disparaître bon nombre des structures.

L'École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment (ESJDB)

L'École supérieure des jeunes dirigeants du bâtiment a été créée en mars 1994. Elle est certifiée ISO 9001 par l'AFAQ depuis 2003 et délivre un titre homologué « Dirigeant d'une entreprise de bâtiment ». Elle est installée à Saint-Remy-lès-Chevreuse (78).

La formation, essentiellement pratique et concrète, dure quinze semaines, réparties en trois étapes ponctuées par deux stages pratiques en entreprise. Elle peut se dérouler soit à temps complet, sur cinq mois et demi, soit sur dix-huit mois, à raison d'une semaine par mois. Plus de vingt sites en France accueillent des sessions ESJDB, animées partout par la même équipe de formateurs spécialisés dans le bâtiment.

Quatre principes pédagogiques animent l'équipe des experts et des formateurs de l'ESJDB : une formation progressive, un contenu concret, des séances actives où la participation de chacun est exigée et une utilisation intensive de l'outil informatique.

La première étape de sept semaines concerne la découverte et l'acquisition des grands principes de la gestion, elle est suivie d'un stage en entreprise tierce, destiné à étudier les pratiques et les méthodes d'un dirigeant autre que celui de l'entreprise dans laquelle travaille le futur dirigeant ; ce stage donne lieu à un rapport présenté à l'ensemble de la promotion. La seconde étape de sept semaines également, est destinée à renforcer les connaissances. Elle est suivie d'un stage dans sa propre entreprise, qui sert à définir son projet d'entreprise.

Au niveau national, les fédérations de la branche se sont mobilisées pour répondre à un triple défi. En premier lieu, il s'agit de pousser les dirigeants à préparer de manière anticipée la transmission de leurs entreprises, sachant qu'un délai de cinq ans est souvent présenté comme nécessaire pour faire aboutir correctement l'opération de transfert. En second lieu, des repreneurs potentiels doivent être recherchés, ce qui est d'autant plus difficile que l'on s'éloigne du cercle de famille. Enfin, il faut donner aux repreneurs les meilleures chances de réussir dans la durée.

Le projet de l'ESJDB a trouvé tout naturellement sa place dans cette ambition.

- La taille de l'entreprise influe sur la capacité de prise en charge de la gestion des âges :

La taille de l'entreprise est également – déjà souligné *supra* – un élément discriminant de la sensibilisation à la gestion des âges. En effet, outre les aspects liés à l'horizon et à la prévisibilité de l'avenir proche, s'ajoutent aussi les différences dans la gestion des ressources humaines. Autrement dit, dans les grandes entreprises, la capacité d'identification et de gestion des problèmes de la gestion des âges est présente alors que, dans les PME et plus encore dans les TPE et l'artisanat, la gestion des ressources humaines est souvent faite dans un à-peu-près qui vise principalement à la conformité avec le droit du travail sans y intégrer la pro-activité nécessaire pour préparer l'avenir. On en trouvera une illustration dans l'étude du ministère de l'Éducation nationale sur les difficultés de recrutement dans les PME ⁹, étude qui montre que 68 % des PME éprouvent des problèmes de recrutement et ce, quels que soient les niveaux de qualification requis.

- Le morcellement de certaines branches est un frein à la gestion des âges :

Dans le même sens, l'extrême morcellement de secteur sanitaire et social, avec ses multiples chambres patronales, ses différentes branches, ses conventions collectives pléthoriques auxquelles il faut joindre le statut de la fonction publique hospitalière (qui fait souvent référence au-delà de son propre champ) apparaît comme un frein à une gestion satisfaisante des âges. Plusieurs CPNE et plusieurs OPCA ¹⁰ (sans compter l'ANFH ¹¹ et le CNFPT ¹²) sont autant d'outils sectoriellement utiles mais qui manquent parfois de cohérence et de mise en synergie. Parce que cette situation rend plus difficile les mobilités sectorielles et de métiers, elle est un obstacle majeur que quelques évolutions récentes en terme de décroisement comme la création du diplôme d'auxiliaire de vie sociale ne suffisent pas à surmonter.

Les difficultés actuelles de recrutement pèsent également sur les pratiques

Par ailleurs, la problématique du recrutement – et les difficultés d'ores et déjà rencontrées – peut également servir de catalyseur à une politique de gestion des âges.

Ainsi les banques se font l'écho de phénomènes sensibles de concurrence à l'embauche et de débauchage entre établissements vis-à-vis de certains professionnels ou de salariés de certaines tranches d'âge, la question se posant alors sous la forme de l'attractivité à l'embauche et du maintien, malgré tout, de perspectives de carrière motivantes. Cependant, elles sont confrontées globale-

⁹ *Le Monde*, 2 juin 2004.

¹⁰ Organismes paritaires collecteurs agréés.

¹¹ Association nationale pour la formation du personnel hospitalier.

¹² Centre national de formation des personnels territoriaux.

ment à des problèmes d'emploi et de vieillissement de leurs salariés et n'ont pas hésité à conclure plusieurs accords balayant de nombreux domaines d'action de la gestion des âges.

Tableau n° XXIII : Les accords gestion des âges dans les banques

Banque	Intitulé de l'accord	Thèmes – clés	Organisations signataires	Date de l'accord
CIC	« Socle social ». Accord cadre qui vise à « anticiper l'évolution des emplois et contribuer ainsi à créer les conditions permettant aux salariés d'exercer une activité jusqu'à » l'âge normal « de la retraite »	Repérage des emplois et des compétences Observatoire de l'emploi Pyramide des âges Préretaire progressive Formation Mobilité	SNB FO CGT CFTC CFDT	Janvier 2001
Caisse des dépôts et consignations	Accord cadre sur la gestion des compétences et motivation à tous les âges	Promotion interne Mobilité Formation Reconnaissance de l'ancienneté Préretaires Recrutements VAE	CFDT CFTC CGT FO UAI- Unsa CFE-CGC	Juillet 2002
Crédit lyonnais	Accord de méthode sur la GPEC	Cadre de référence et d'action dans lequel se développeront les politiques de GRH – recrutement, formation, mobilité)	FO SNB CFTC	Juillet 2003
		Identification des compétences Mobilité fonctionnelle et géographique « Formation tout au long de la vie » Valorisation de l'expérience	CFDT CFTC CGT SNB	Décembre 2003
Crédit agricole (caisses régionales)	Accord sur la GRH « tout au long de la vie »	Capitalisation de l'expérience des « seniors » Entretiens de compétences et de perspectives d'évolution professionnelle Indicateurs de suivi des mesures concernant les « seniors »	CFDT CFE CGC	Janvier 2004
	Accord sur le tutorat	Tutorat (des jeunes par les « seniors »)		

Le manque d'attractivité est aussi un problème auquel doit faire face le bâtiment. Un niveau de salaire modéré, une pénibilité avérée sont autant de handicaps à surmonter pour maintenir la capacité productive du secteur, qui poussent les partenaires sociaux à se saisir de la question. On ne saurait également oublier la nécessité absolue de la transmission des compétences dans des métiers qui obligent à un long apprentissage dont se chargent de façon implicite les salariés seniors, leur départ entraînant un risque fort de perte de savoir-faire.

Enfin, la conclusion des accords « CATS » a entraîné – en application des directives administratives – la négociation obligatoire d'accords de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences qui ont souvent été le premier élément déclencheur d'un diagnostic démographique dans les entreprises signataires.

Les outils mis en place fournissent déjà des pistes de négociation et d'action

La variabilité des situations évoquées supra ne doit pas laisser croire qu'il ne s'est rien passé en termes opérationnels ni qu'aucun outil n'a vu le jour.

En effet, de nombreux dispositifs ont été mis en place à partir des différentes opportunités offertes par la réglementation.

Les dispositifs déjà existants, tels que les accords GPEC¹³, les CEP¹⁴, les CPNE sont des outils utiles pour la gestion des âges

Ainsi, l'obligation de négocier un accord GPEC dans le cadre de la conclusion d'une convention CATS a lancé une dynamique utile même si elle n'a pas toujours été suivie d'actions à la hauteur des espérances.

L'accord sur la GPEC chez Messier-Bugatti

Il s'inscrit dans une démarche d'anticipation s'appuyant sur des données quantifiées (évolution de la pyramide des âges, composition socioprofessionnelle, *turn over*) et sur des données qualitatives (nature et niveau des compétences dans l'entreprise et évolution de celles-ci). Il prend en compte l'ensemble des dispositifs devant contribuer à la visibilité de la gestion de l'emploi à moyen terme et à l'anticipation des évolutions de compétence. Il accorde une attention particulière à l'évolution des emplois des plus de 50 ans et met en place des moyens et outils concernant l'orientation, la formation et les conditions de travail de cette population.

L'accord se décline en quatre chapitres :

- Gestion des compétences : démarche d'identification des métiers et compétences ; intégration de la démarche dans la GRH ; rôle des compétences stratégiques ; reconnaissance des compétences et parcours de formation.
- Transmission du savoir et pérennité des compétences : le binômat ; l'alternance ; la formation interne ; la mobilité.
- Politique de formation et développement des compétences : élaboration du plan de formation ; validation des acquis de l'expérience (VAE) ; bilan de compétences ; rôle des institutions représentatives du personnel (IRP).
- Amélioration des conditions de travail : sécurité ; ergonomie et travaux pénibles ; mobilité interne et conditions d'emploi.

¹³ Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Tout accord CATS devait obligatoirement être accompagné d'un accord de GPEC.

¹⁴ Contrat d'étude prospective.

Dans le même esprit, les branches ont eu largement recours aux contrats d'étude prospective (CEP). Dans le BTP, le CEP de 2003 fait suite à un premier contrat conduit en 1992. L'aéronautique a également bénéficié en 2003 du même dispositif ainsi que la branche du sanitaire et du social associatif. Par ailleurs, un CEP avait vu le jour en 1996 dans le secteur de l'aide à domicile.

La mise en place des commissions paritaires nationales pour l'emploi a aussi constitué une opportunité d'engager une réflexion sur la gestion des âges à partir de la problématique des métiers et des compétences.

Dans cette optique, le bâtiment et les travaux publics ont également constitué des observatoires des métiers et des qualifications.

C'est encore dans la perspective de fluidification des carrières que l'entreprise Thales a mis au point un outil d'aide au changement de famille professionnelle (« Itinéraires ») qui définit les points communs et les compléments nécessaires pour assurer la passerelle d'une famille à l'autre (une sorte de *Registre opérationnel des métiers* (ROME) adapté à l'entreprise).

De la même façon, la fonction publique hospitalière a créé un observatoire des métiers dont les premiers travaux sont attendus dans les prochains mois.

Des enquêtes éclairent la situation, parfois alarmante, des branches et des entreprises

Par ailleurs, outre les enquêtes générales évoquées ailleurs sur la perception de la question des seniors, les branches (le plus souvent) et des entreprises (parfois) ont bénéficié de travaux d'études spécifiques à leur champ.

Par exemple, l'Association française des banques a mobilisé le cabinet Cap Gemini Ernst et Young pour une étude approfondie sur l'évolution des métiers et de l'organisation du travail.

L'impact des nouvelles technologies de l'information et de la communication sur la banque et ses métiers a également fait l'objet de tels travaux.

Sur des problématiques voisines, la Fédération nationale des travaux publics s'est associée à l'INSEE alors que sa sœur jumelle du bâtiment s'appuyait sur l'AFPA et l'ANPE.

Au titre des initiatives de terrain – combinant observation et action – on ne saurait oublier les nombreux projets liés au programme européen EQUAL, centré sur la lutte contre les discriminations. Fédérant un partenariat local fructueux, les projets EQUAL, tels que l'opération « À tout âge » dans le Nord-Pas-de-Calais ou les projets portés par certaines ARACT, proposent un cadre méthodologique d'observation et d'intervention en entreprise ou auprès des partenaires sociaux qui laisse augurer des avancées intéressantes.

L'étude sur l'impact des NTIC dans les banques

À la demande d'un groupe paritaire regroupant les responsables formation de l'Association française des banques (AFB) et les organisations syndicales représentatives dans la branche, le CEREQ a été chargé de mener avec deux cabinets conseil (CM International et Alpha Conseil) une étude sur l'impact des NTIC sur les emplois, les métiers et la formation dans la banque. Cette étude comporte trois volets. Le premier s'intéresse plus particulièrement au phénomène des plates-formes multimédia. Depuis plusieurs années, le contact entre les banques et leurs clients se fait de plus en plus souvent par le téléphone. Ces appels sont désormais systématiquement centralisés dans des structures dédiées : les plates-formes téléphoniques. La télématique puis le développement très récent d'internet ont donné naissance aux plates-formes multimédia. À partir d'entretiens avec les salariés et les différents niveaux de responsables hiérarchiques, l'étude propose des éléments d'analyse des conditions de travail et d'emploi dans ces structures. Le second volet est centré sur la banque traditionnelle, la « banque de détail ». Son organisation s'est profondément transformée et rationalisée au cours des dernières années. L'impact sur l'emploi a été particulièrement défavorable. Cette étude analyse dans quelle mesure les NTIC correspondent à une nouvelle vague de rationalisation dans ce domaine. L'objectif est ici de fournir une réflexion étayée sur les transformations que ces technologies produisent ou peuvent produire sur le plan de l'emploi, des compétences et de la formation. Enfin, le troisième volet généralise ces réflexions en les étendant à quelques pays européens significatifs (Grande-Bretagne, Espagne...) et en traçant des *scenarii* de déploiement de ces nouvelles technologies ainsi que les enjeux économiques et sociaux qu'elles feraient émerger.

La collaboration de la branche du bâtiment avec l'ANPE et l'AFPA

L'accord cadre national du 5 novembre 2003 entre la FFB, l'AFPA et l'ANPE porte sur des prévisions d'embauche de 60 000 personnes par an sur trois ans, et se caractérise par son approche essentiellement territorialisée. Il s'agit de mettre en place, au niveau des bassins d'emploi, un dispositif visant à :

- évaluer les besoins et analyser les emplois ;
- aider les entreprises à recruter ;
- mettre en œuvre les dispositifs d'appui existants ;
- qualifier et accompagner les demandeurs d'emplois et les salariés ;
- promouvoir la certification des compétences acquises par l'expérience ou la formation ;
- faciliter la reprise d'entreprises ;
- développer les projets innovants.

Cet accord prolonge des conventions nationales déjà signées avec l'ANPE en 1999 et avec l'AFPA en 2000 et des accords passés au niveau régional et/ou départemental soit onze conventions régionales : Alsace, Aquitaine, Basse-Normandie, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Poitou-Charentes, PACA et six conventions départementales : Puy-de-Dôme, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Vaucluse, Drôme/Ardèche, Rhône.

Le bilan de la période 1999-2003 a mis en évidence des faits marquants parmi lesquels :

- une réelle collaboration dans l'échange d'informations, dans la professionnalisation des agents des deux institutions et dans l'information des demandeurs d'emploi en agence locale ;
- un succès des opérations de recrutement ciblées sur les métiers où les besoins sont les plus importants, notamment en utilisant la méthode de recrutement par simulation ;
- l'importance du partenariat dans les opérations de formation ;
- des difficultés à mettre en œuvre des outils dans certaines régions alors que leur utilisation ne pose pas de problème dans les autres (les stages d'accès à l'entreprise).

À un échelon plus réduit, les hospices civils de Lyon ont mené dans le cadre des services de médecine du travail, une enquête longitudinale intéressante sur les conditions de travail et leur perception par les agents hospitaliers, enquête qui souligne les liens entre organisation du travail, relations hiérarchiques et mal-être au travail.

La gestion des carrières et des parcours professionnels n'a pas encore intégré la question des salariés vieillissants

La présence croissante des seniors et les méthodes envisagées pour y répondre interrogent les marchés internes traditionnellement à l'œuvre dans la régulation sociale.

L'ambiguïté des pratiques du management et des aspirations des salariés

Le poids des cultures et des pratiques historiques de cessation anticipée d'activité continue de se faire sentir. Il règne dans les branches comme dans les entreprises un fort scepticisme sur l'arrêt des mesures d'âge, scepticisme illustré et alimenté, par exemple, par les déclarations contradictoires des représentants d'une grande branche industrielle considérant que, si les préretraites sont une aberration macro-économique, elles sont tout autant une nécessité micro-économique dont ont besoin les entreprises pour gérer leurs pyramides des âges ou pour ajuster le volume de l'emploi.

Cette ambiguïté du management conjuguée aux aspirations des salariés à un départ anticipé à la retraite – à l'instar du collègue, du voisin, pour faciliter l'emploi des jeunes dans un contexte de chômage élevé, etc. – fragilise le discours et les pratiques naissantes sur l'emploi des seniors.

Des arbitrages difficiles entre fidélisation et limitation des effets de l'ancienneté sur les salaires

Les questions de parcours professionnel, de carrière, et de rémunération sont centrales dans la problématique de la gestion des âges. En effet, elles interrogent la place que l'organisation du travail va offrir aux seniors et la reconnaissance de celle-ci en terme de salaires dans un mode habituel de régulation qui était fondé jusqu'alors sur « les marchés internes ¹⁵ ».

L'aéronautique et les banques en fournissent des exemples éclairants avec des dispositifs de formation et de promotion fortement développés, qui permettaient d'accéder à de hauts niveaux de qualification. Mais les pratiques de rémunération des salariés expérimentés hésitent entre fidélisation et diminution des coûts liés à l'ancienneté.

Les banques se voient confrontées à une problématique de fidélisation des salariés de certaines tranches d'âge ou de métiers parmi leurs collaborateurs en vue d'éviter un passage à la concurrence, situation qui, par ailleurs, relativise les tentatives de mise en place de secondes carrières basées sur la stigmatisation fréquente des seniors.

Le discours dominant reste que la rémunération à l'ancienneté est un handicap à l'emploi des seniors. Les employeurs insistent, dans leur quasi-unanimité, sur la nécessaire rénovation des techniques de classification et de rémunération, encore trop souvent basées – selon eux – sur des mécanismes d'ancienneté de type grille Parodi. Ces dispositions constitueraient un obstacle majeur à l'emploi des seniors du fait d'un coût salarial majoré mécaniquement par l'âge et l'ancienneté. Face à cette prise de position, les organisations syndicales de salariés font observer que le développement des grilles à critères classant, de l'individualisation des salaires, des écarts entre les salaires réels et les minima conventionnels ont déjà donné aux employeurs les outils qu'ils réclament pour gérer cette question. Ils en veulent pour preuve que les progressions individualisées de rémunération plafonnent généralement à partir de 45-50 ans.

On fera remarquer, ici, que certaines branches ont également à prendre en compte la faible attractivité de leurs métiers (BTP, aide à domicile des personnes âgées...) qui menacent leur capacité à répondre à la demande. Elles se voient donc dans l'obligation de réévaluer les qualifications et les rémunérations à l'embauche, évolution susceptible par ailleurs d'interroger les hiérarchies salariales mises en place depuis de longues années.

¹⁵ Dans l'approche des marchés internes, la relation de travail s'inscrit dans la longue durée ; le recrutement s'effectue seulement sur certains types d'emploi ; la progression de la qualification et de la rémunération se fait par promotion interne basée sur la formation sur le tas. Sur ce modèle, voir en particulier Jérôme Gantier, « Destabilisation des marchés internes et gestion des âges sur le marché du travail : quelques pistes », document de travail n° 15 de mars 2002 – Centre d'études de l'emploi.

A contrario, une récente étude de la DARES¹⁶ suggère que la part de l'individualisation des salaires a baissé entre 1999 et 2000 de 57 à 44 % des augmentations. Dans un contexte financier plus contraignant, les entreprises privilégieraient donc les augmentations générales.

Cependant, plusieurs nuances sont à apporter à cette analyse globale. D'abord, les pratiques salariales sont différenciées suivant les secteurs. Ainsi, l'agro-alimentaire, la santé, la construction et les services aux particuliers pratiquent essentiellement des augmentations générales qui trouvent leur origine dans la part importante des salariés bénéficiant de rémunérations au SMIC ou proches de celui-ci, au souci de garantir la cohésion du collectif de travail ou bien à la structure des classifications en vigueur.

À l'inverse, l'automobile ou l'énergie diversifient beaucoup plus leurs politiques salariales.

Ensuite, l'individualisation des rémunérations augmente avec la taille de l'entreprise, celles de 2 000 salariés et plus recourant plus fréquemment à ces techniques.

Enfin, l'individualisation des salaires dépend fortement de la catégorie professionnelle, les cadres étant naturellement les plus concernés avec 73 % d'individualisation contre 31 % pour les ouvriers.

Au-delà des questions de rémunération, certaines branches ou entreprises ont aussi fait porter leurs efforts sur le recrutement de jeunes collaborateurs en vue de rééquilibrer leurs pyramides des âges. Cependant cette pratique peut s'avérer illusoire sur le long terme dans la mesure où, si elle abaisse l'âge moyen dans l'entreprise ou la branche, elle ne diminue en rien les effets de génération illustrés par des pyramides âges à plusieurs bosses.

La problématique des seniors perturbe le jeu des dispositifs classiques de reconnaissance de l'expérience et tant les branches que les entreprises ont cherché à inventer d'autres outils de gestion des ressources humaines « seniors ».

La seconde carrière est une perspective intéressante mais souvent difficile à mettre en œuvre

Ainsi, le thème de la seconde carrière est monté en puissance. Sous des formes diverses (entretien de seconde carrière dans l'aéronautique, points carrière dans les banques, bilan individuel, etc.), il s'agit d'ouvrir un espace de réflexion sur la place et les objectifs assignés aux seniors, sous-entendant par là même, qu'ils sont confrontés à une baisse de l'efficacité productive et à la nécessité d'une réorientation. Cette réorientation peut être envisagée en interne (le maintien dans l'emploi n'étant pas forcément synonyme de maintien dans le poste occupé) ou en externe suivant les opportunités locales.

¹⁶ Étude publiée dans *Premières Synthèses* n° 22-1, mai 2004

Néanmoins, le développement du concept de seconde carrière se heurte à plusieurs difficultés. Par exemple, dans le bâtiment, s'il est difficile de nier une éventuelle diminution de la force physique maximale, celle-ci est extrêmement variable suivant les individus, les contextes de travail et les compromis qu'il est possible d'y négocier. Aucune mesure globale n'est donc envisageable ou gérable, d'autant que l'analyse générale des études sur le lien entre l'âge et la productivité est loin de permettre de trancher définitivement la question au détriment des seniors.

À ce titre, l'aéronautique a décidé d'interdire tout critère d'âge dans les offres internes de postes et les banques se refusent à pointer globalement du doigt les seniors.

De plus, les profils professionnels envisageables de seconde carrière sont très largement liés à l'organisation du travail et aux marges qu'elle peut libérer pour des postes à contraintes allégées (que ce soit sur le plan physique ou de la gestion du temps de travail).

De ce point de vue-là, le BTP et le sanitaire et social se rejoignent pour souligner les difficultés à mettre en place des secondes carrières dans des contextes de travail qui n'ont pas encore su développer les mobilités de métiers ou de lieu d'exercice. Pour sa part, le BTP estime que l'arrêt des préretraites progressives est un handicap au développement de formules alternatives favorisant les secondes carrières à contraintes allégées dans son secteur.

Dans un autre sens, les banques et l'aéronautique encouragent à la mobilité tant interne (tutorat, affectation dans des filiales de conseil, etc.) qu'externe pour élargir le champ des possibles de la seconde carrière.

Les points carrières chez Thales

L'expérience des « Points carrières » – organisés par l'entreprise Thales pour les salariés ayant 25 ans d'expérience – ouvre des perspectives. Ces « Points carrières » s'ajoutent aux entretiens annuels d'activité (définition de poste, objectifs d'équipe et individuels, appréciation contradictoire des résultats, appréciation contradictoire en regard des valeurs du groupe et des compétences métier) et aux entretiens annuels de développement professionnel (orientations possibles du collaborateur, actions de développement : mise en situation, formation, *coaching*, partage des connaissances). Ils répondent aux objectifs de l'accord « AVEC » et visent à permettre aux salariés anciens de « faire un arrêt sur image neutre » (amélioration de la connaissance de soi, sensibilisation et prise de conscience des changements vécus, valorisation des compétences et qualités personnelles), d'élaborer des projets motivants (en rouvrant le champ des possibilités d'évolution et en construisant une dynamique de carrière en fonction des motivations de chacun) et de bénéficier en retour de l'appui de l'entreprise pour mener à bien ces projets.

Un dispositif complet dit « Mouvement » a été mis en place à partir de février 2002 dans l'entreprise SNECMA Moteurs. Il comporte quatre composantes :

- un développement de la mobilité interne (en deux ans environ), plus de 1 100 salariés ont rencontré un conseiller de ce dispositif et 300 mobilités internes ont été réalisées pour un effectif « SNECMA Moteurs » de l'ordre de 9 000 salariés en 2004) ;
- une animation des échanges et des détachements avec les autres sociétés du groupe SNECMA (un flux annuel de l'ordre de 50 entrées et 170 sorties) ;
- un accroissement de l'effort d'ajustement des compétences internes par la mise en œuvre du dispositif « Compétences Pro » (cursus de formation en alternance dans le cadre de parcours de trois à dix-huit mois, sur une base volontaire, permettant d'acquérir un nouveau métier pour occuper un poste existant et réservé au salarié), qui a accueilli 170 salariés en deux ans ;
- un accompagnement des départs externes volontaires, dont ont bénéficié environ 100 salariés.

Cependant ces formules ne sont susceptibles de s'appliquer qu'à un nombre relativement restreint de salariés. Sur un terrain proche, l'intérim de haut niveau (DRH, cadres financiers ou commerciaux) semble se développer sur le créneau dit du management de transition auquel l'entreprise peut faire appel en cas de fusion ou de crise qu'elle souhaite gérer avec des ressources externes. Cette niche de reconversion offre des possibilités réelles pour les cadres seniors licenciés ou en rupture avec leur entreprise.

Compétences, qualification et formation sont le terrain d'innovations intéressantes

Dans les branches observées par l'inspection générale, plusieurs mouvements se dessinent autour de ces questions. Il s'agit tout à la fois pour les entreprises et les branches d'identifier les métiers sensibles sur lesquels les pénuries fragiliseraient gravement la capacité productive et, en corollaire, d'envisager les voies et les moyens de la transmission de ces compétences, par exemple, dans le cadre d'une deuxième carrière consacrée au tutorat inter-générationnel.

Le tutorat peut être une piste fructueuse de seconde carrière permettant la transmission des compétences

Ainsi, l'aéronautique et le bâtiment ont mis en œuvre des formules de ce type qui permettent, comme dans l'exemple de l'entreprise Couvradômes, de travailler simultanément sur la consolidation des savoir-faire de métier, la qualification de jeunes, la capitalisation des compétences individuelles ré-injectées dans le tutorat, etc. Si cette piste est susceptible de présenter un grand intérêt, il

n'en reste pas moins qu'elle risque de ne pas pouvoir constituer une solution de grande ampleur compte tenu des spécificités de l'activité proposée.

Valorisation des compétences des seniors et transfert de savoirs : l'expérience d'une PME d'Auvergne

Couvradômes (Clermont-Ferrand, 63) est une entreprise du second œuvre du BTP (couverture, zinguerie, étanchéité, bardage). Elle occupe dix-huit personnes dont quatorze ouvriers. La société a été reprise en 1994 par son dirigeant actuel, alors cadre senior dans un cabinet d'administration de biens, peu familiarisé avec les activités de couverture/zinguerie mais déterminé à accéder à l'indépendance professionnelle.

Confrontée à la rareté de la main-d'œuvre qualifiée disponible (« *on ne forme pas de jeunes à nos métiers dans le Puy-de-Dôme* »), l'entreprise a privilégié le recrutement de jeunes sans qualification. Ces derniers se forment à leur métier en même temps qu'ils l'exercent en binôme avec un compagnon confirmé, mais également au contact d'ouvriers du Tour de France que l'entreprise accueille régulièrement.

Le projet de transfert d'expérience et de savoirs est né du problème posé par le départ à la retraite du salarié le plus expérimenté au terme de quarante ans d'activité dans l'entreprise, mais surtout de l'opportunité que constituait son désir de transmettre aux plus jeunes les savoirs qu'il avait capitalisés. Le responsable de Couvradôme a réalisé tout l'intérêt qu'il y avait à organiser le transfert de « la mémoire de l'entreprise ».

Au terme d'une collaboration efficace entre Couvradômes, la DDTEFP et l'AREF autour d'un projet porteur de sens, le nouveau retraité a bâti un programme original de formation qu'a validé l'AREF. Il s'est déclaré comme travailleur indépendant et a reçu un agrément de formateur. L'entreprise a rémunéré des prestations pour lesquelles il a été l'intervenant unique (7 euros/h/salarié).

Destiné au personnel volontaire et singulièrement aux jeunes non qualifiés, ce programme étalé sur deux ans à raison d'une journée par semaine pour une demi-douzaine de personnes présente deux spécificités :

- l'effort de formation a été partagé entre l'entreprise et ses salariés volontaires. La formation se déroulait tous les vendredis, le matin, sur le temps de travail, l'après midi, sur le temps libre des salariés ;
- la formation a été adaptée au public. Essentiellement pratique, elle a combiné l'apprentissage sur maquettes et la mise en application sur chantier. Cette seconde phase, toujours encadrée par le formateur, a pu allonger les délais de réalisation de certains chantiers.

Le coût de l'opération, principalement lié à sa durée, dépassait très largement le budget de formation de l'entreprise. La conclusion d'un EDDF¹⁵ et l'intervention du FSE ont permis d'abaisser ce coût mais pour une durée limitée. L'entreprise a par ailleurs dû faire l'avance de frais qui n'ont été que tardivement remboursés.

¹⁷ Engagement de développement de la formation.

La formation des seniors est un gage de leur employabilité

Par ailleurs, l'autre versant de la problématique est orienté vers le maintien de l'employabilité des seniors en évitant les évictions de la formation dont ils sont généralement les victimes.

Plusieurs branches ont entamé des efforts significatifs dans ce sens. Le Crédit Lyonnais, constatant le décrochage des départs en formation des 42-51 ans s'est engagé à le réduire dans le cadre de l'accord GPEC de décembre 2001. Mais malgré le dispositif de suivi prévu par l'accord, aucune évaluation n'a été conduite compte tenu de l'évolution du contexte dans le cadre de la reprise par le Crédit Agricole.

Dans le BTP, cette tendance observée à l'éviction se double d'une sélection par catégorie socio-professionnelle. Alors que les seniors ne subissent qu'un léger tassement, l'analyse par catégorie montre que les ouvriers qualifiés et non qualifiés qui représentent 75 % des effectifs, ne constituent que 57 % des départs en formation. Cet état de fait rend d'autant plus difficile la préparation d'une éventuelle reconversion ou d'une seconde carrière.

Enfin, le dispositif « Connaissance plus » vise, dans des établissements de l'entreprise SNECMA Moteurs dont la population ouvrière est confrontée à des évolutions techniques et organisationnelles importantes, à améliorer l'employabilité de ces salariés en renforçant leurs connaissances de base, afin de leur permettre de disposer des pré-requis nécessaires pour suivre ces évolutions et demeurer en capacité de répondre aux besoins de l'entreprise.

L'accord « AVEC » (accord sur la valorisation de l'expérience et la gestion des fins de carrière « AVEC ») signé en novembre 2001 par le groupe Thales précise qu'au terme d'une période transitoire « *le départ en retraite constituera le mode normal de cessation d'activité* ». Il ne définit pas de politique « ressources humaines » spécifique pour les plus de 50 ans, sauf vérification qu'ils bénéficient des mêmes promotions, formations et mobilités que les autres salariés. Deux sujets sont jugés importants, s'agissant des seniors : leur motivation jusqu'au bout de la carrière, alors que l'idée de cessation anticipée d'activité est profondément ancrée dans les esprits, et le transfert des savoirs pour maintenir la compétence collective de l'entreprise.

Lors du recrutement, la tendance est à la hausse des qualifications requises

En premier lieu, une tendance généralisée d'élévation des qualifications à l'embauche se retrouve à l'œuvre avec, par exemple dans les banques, un recrutement massivement orienté vers les bac + 2 au lieu du niveau Bac comme précédemment. De la même façon, l'aéronautique voit son recrutement des niveaux I et II monter à plus de 21 % sur la période 2000-2002 au lieu de 18,5 % sur 1994-1996. Dans le même temps, les niveaux V et inférieurs à V ne représentent plus que 50 % du recrutement au lieu de 56 %.

Il semble cependant que le bâtiment s'inscrive en faux sur cette tendance puisque l'enquête EQUAL menée en son sein montre que qu'entre 1992 et 2000 la part des ouvriers non-qualifiés a crû de 22 à 29 % du total des effectifs.

Le secteur sanitaire et social continue d'être marqué par une sous-qualification chronique liée à la faible attractivité de ses métiers. Ainsi, le récent CEP du secteur associatif sanitaire et social pointe que, dans le seul sous-secteur de la prise en charge des personnes âgées, 52 % des effectifs sont de niveau VI et plus du tiers de niveau V. Deux effets se conjuguent pour éclairer cette situation délicate : d'une part le besoin de recrutement (déjà évoqué *supra*) amène à relâcher les critères de sélection – sauf, bien évidemment pour les professions réglementées –, relâchement parfois amplifié par des politiques publiques qui ont longtemps considéré que l'aide à domicile était surtout un terrain privilégié de retour au travail des femmes qui en étaient éloignées plus qu'un secteur à professionnaliser ; d'autre part, les niveaux modestes, voire bas, de salaires ne sont guère incitatifs ou placent certaines catégories en situation de négociation sur leurs rémunérations.

La VAE ¹⁸ n'a pas encore donné tous ses effets pour valoriser les fins de carrière

Enfin, la valorisation des acquis de l'expérience vient impacter les régulations habituellement rencontrées et interroger les réflexions sur les rémunérations.

Ainsi, si l'ensemble des acteurs s'accorde à reconnaître les bénéfices de la VAE, en particulier pour les salariés à faible qualification initiale, force est de constater que la valorisation salariale qui en est attendue par le salarié peut paraître contradictoire avec le souhait de limiter le coût des seniors. Deux discours se télescopent, l'un poussant à la formation et à la valorisation des acquis d'un parcours professionnel déjà long et d'une expérience solide, l'autre incitant à une marginalisation relative des seniors sur des emplois non stratégiques, ceux-ci devant déjà s'estimer heureux d'être conservés dans l'entreprise.

Cette contradiction risque de constituer une pierre d'achoppement pour une politique générale de reconnaissance et de valorisation des acquis et développement de la seconde carrière.

Les conditions de travail, une porte d'entrée encore sous-utilisée

La santé au travail est la première préoccupation des salariés

Un récent sondage réalisé pour l'ANACT et le magazine *Liaisons Sociales* ¹⁹ montrait que les conditions de travail arrivaient en deuxième position – juste

¹⁸ Valorisation des acquis de l'expérience.

¹⁹ *Liaisons Sociales*, mai 2004.

derrière les rémunérations – des préoccupations des salariés. Plus précisément, la sécurité sur le lieu de travail et la préservation de la santé au travail étaient considérées comme très importants par les trois-quarts des salariés. Un quart d'entre eux considère que la charge de travail s'est alourdie dans la dernière période.

Une étude toute aussi récente, de la DARES ²⁰ s'intéressant spécifiquement aux conditions de travail des seniors, confirme les tendances du sondage ANACT/LSM. Ainsi, l'intensification du travail est ressentie dans tous les âges de la population active mais de façon moins marquée pour les plus âgés. Si pour les seniors, le rythme de travail est moins souvent lié à une contrainte technique ou marchande, la pression temporelle ne se relâche pas pour autant. Certes, les seniors bénéficient d'une plus grande autonomie dans le travail, en particulier du fait de leur plus grande expérience et des marges de manœuvre que leur concèdent leurs supérieurs hiérarchiques et leurs collègues, mais en contrepartie, ils assument seuls les incidents tout en déplorant de ne pas pouvoir s'appuyer sur le collectif de travail.

Autant dire que les conditions de travail sont durablement au cœur des interrogations sur les liens entre capacité productive, santé au travail et sortie anticipée de l'emploi, dans le droit fil des conclusions de l'enquête ESTEV menée sur la période 1990-1995 ²¹.

Les conditions de travail restent l'objet de divergences entre partenaires sociaux

Il apparaît que les questions de conditions de travail et de la pénibilité restent l'objet de divergences d'appréciation voire de controverses entre les acteurs sociaux.

Les entreprises aéronautiques (hors celles de la petite sous-traitance sur lesquelles il est plus difficile de recueillir des données) ont très largement amélioré les conditions et l'organisation du travail de leurs salariés. Le travail à la chaîne dans la production a largement disparu laissant la place au travail intégré en équipe. Néanmoins le caractère répétitif de certaines tâches demeure en dépit de l'utilisation de plus en plus systématisée de postes de travail informatisés.

Les efforts physiques sont devenus limités par le recours systématisé à la machine-outil, aux engins de levage et de transport... L'exposition aux bruits était globalement réduite dans la plupart des ateliers de production et dans les hangars d'assemblage.

Cependant, des problèmes de posture (accès difficile dans le fuselage et les ailes d'avion, intervention sous équipement de protection anti-chute sans autre

²⁰ *Premières Synthèses* n° 19-2, mai 2004.

²¹ F. Derriénic, M.-J. Saurel-Cubizolles, C. Monfort, « Santé, conditions de travail et cessation d'activités de salariés âgés » *Revue Travail et emploi* n° 96, octobre 2003.

possibilité d'accès mise en place) et d'exposition à des produits irritants, voire dangereux (résines époxy, arsenic, peinture au pistolet) ou dont on ne connaît pas encore la dangerosité effective (certaines fibres céramiques) restent non résolus et peuvent, outre les risques intrinsèques qu'ils génèrent, être difficilement supportés – en particulier – par des travailleurs âgés.

Dans l'aéronautique, l'usure psychologique se substitue partiellement à la charge physique

Des conditions globalement satisfaisantes de travail, qui participent à l'image forte de l'industrie aéronautique et spatiale, ne doivent pas cacher cependant l'émergence pour l'ensemble des catégories socio-professionnelles d'une usure psychologique au travail résultant principalement de la systématisation de procédures de détermination d'objectifs individualisés de résultats et de productivité. Cette usure, dont les responsables des ressources humaines se font l'écho, est particulièrement sensible chez les seniors mais semble apparaître de plus en plus tôt chez les cadres.

Malgré ses efforts, le BTP reste un secteur à fortes contraintes

Dans le BTP, les chefs d'entreprise ont le sentiment que la profession a sensiblement amélioré les conditions de travail par la mécanisation de certaines tâches, la réduction du poids des outillages utilisés ou du conditionnement de certains produits de base (réduction du poids du sac de ciment, etc.) ou bien encore du fait de changements de techniques de travail.

Néanmoins, le niveau de contraintes objectives des métiers de chantier figure parmi les plus élevés des branches. Si l'on se réfère aux trois principaux facteurs d'assujettissement que sont les efforts et les contraintes physiques, les contraintes liées aux modes d'organisation du travail et l'environnement physique, le BTP se distingue en ce qui concerne les premier et troisième facteurs. L'enquête SUMER de 1994 indiquait que les salariés du BTP étaient, derrière ceux de l'agriculture, les plus exposés au cumul des contraintes.

D'un autre côté, l'enquête nationale FFB/AFP, déjà évoquée *supra*, concluait que les entreprises faisaient preuve d'une faible réactivité à ces questions et n'avaient guère modifié leurs pratiques de gestion des ressources humaines en vue de faciliter le maintien dans l'emploi des seniors.

On notera, toutefois, l'initiative consistant à mixer l'âge des équipes de travail, favorisant ainsi un échange implicite entre force physique des plus jeunes et compétences techniques liées à l'expérience des plus âgés.

La banque est traversée par des débats sur l'usure professionnelle

De son côté, la banque est traversée par des débats sur l'usure professionnelle liée, en particulier, à la multiplicité des nouveaux produits à proposer aux clients potentiels et à la pression subie, parfois quotidiennement, pour atteindre les objectifs de placement.

En ce sens, une enquête a été conduite au sein d'un établissement de l'Ile-de-France sur l'impact de la réduction du temps de travail sur le stress. De la même façon, le comité central d'entreprise d'un grand réseau souhaitait étudier et mesurer la souffrance au travail. La direction d'un grand réseau a refusé de s'associer à l'étude, considérant que les conditions de travail actuelles ne constituaient pas une source d'usure particulière sauf pour les salariés les plus anciens qui ont vécu les mutations importantes de certains métiers ou d'organisation (par exemple, avec le développement des plates-formes téléphoniques).

Dans le secteur sanitaire et social, usures physiques et professionnelles se conjuguent pour rendre les conditions de travail plus lourdes

Dans le secteur sanitaire et social, une étude récente de la CNRACL²² met en évidence l'importance des entrées en invalidité chez les personnels soignants, et notamment les aides-soignants : le flux d'invalidité est multiplié par 2,5 pour les ASH²³ par rapport aux IDE²⁴, et de 1,7 pour les aides-soignants. De même, les données relatives aux accidents du travail (justifiant une allocation temporaire d'invalidité) montrent un risque de survenue accru de 60 % pour les AS par rapport aux IDE, et de 45 % pour les ASH. Les causes les plus fréquentes d'attribution d'une allocation temporaire d'invalidité pour les collectivités hospitalières sont l'effort (27 % des agents indemnisés) et la chute (15 %) ; toutefois ces analyses ne sont pas directement corrélées à l'âge.

D'autres études ont été menées récemment, notamment par un médecin du travail²⁵. Les principaux enseignements de ces études montrent que l'âge n'est pas nécessairement la seule variable influençant les phénomènes d'usure professionnelle et de *burn out*²⁶. En effet, l'étude menée en 2000 sur les personnels soignants de l'hôpital de la Croix-Rousse, montre que les paramètres déterminants du *burn out* sont avant tout le soutien professionnel et l'organisation du travail.

²² Étude de la CNRACL, service études et actuariat sur l'invalidité dans la FPH (janvier 2004). Données reprises dans le rapport du D^r Estryn-Behar pour le comité scientifique et technique et le conseil d'administration de la CNRACL (février 2004).

²³ Agents de service hospitaliers.

²⁴ Infirmiers diplômés d'État.

²⁵ Études conduites par les D^r Philippe Davezies, D^r M. F Forissier, et D^r C. Volckmann laboratoire de médecine du travail, faculté Laënnec de Lyon, et notamment « Vieillesse du personnel hospitalier et prévention de l'usure au travail » (1998).

²⁶ Le *burn out* ou syndrome d'épuisement professionnel, peut être défini comme l'épuisement des capacités émotionnelles, la perte de l'intérêt et de la sympathie pour celui qu'on est censé aider, la perte de l'estime envers soi-même.

Les travaux de l'équipe du D^r Philippe Davezies et de son équipe sur l'épuisement professionnel des soignants aux hospices civils de Lyon

Des premiers travaux ont été menés en 1994 dans le cadre d'une enquête INSERM financée par la direction des hôpitaux, sur l'épuisement professionnel de la population infirmière.

Six ans après, l'équipe du D^r Davezies a souhaité refaire un état des lieux dans un établissement des HCL, l'hôpital de la Croix-Rousse, sur l'ensemble de la population soignante, en intégrant notamment les aides-soignants.

S'agissant de la population des IDE, les scores mesurant les facteurs stressants se sont dégradés entre 1994 et 2000, les éléments ayant le plus contribué à cette dégradation étant la charge de travail, la mort et l'accompagnement, le conflit avec les autres IDE et le manque de soutien. Ces éléments du *burn out* ne sont pas influencés statistiquement par des éléments tels que l'âge, l'ancienneté dans la fonction ou le service.

S'agissant de la population des AS, les résultats montrent une charge de travail physique et psychologique importante, souvent réalisée sous contrainte de temps et dans une organisation du travail rigide. Les autres facteurs qui interviennent dans le stress sont les tensions intra-équipes, la prise en charge psychologique du malade, et les questions d'équipement et d'architecture. Un manque de reconnaissance de leur travail est également perçu par les AS.

Au vu de ces travaux, les recommandations formulées par l'équipe des médecins du travail portaient non seulement sur les questions d'équipements adaptés, mais aussi sur l'importance à accorder aux relations professionnelles à tous les niveaux (médecin/IDE, IDE entre elles et IDE/AS).

L'enquête PRESST-NEXT²⁷, menée au niveau européen sur ces questions de *burn out* des personnels soignants, confirme encore ce type de variable explicative. La mesure du *burn out* à travers une échelle (*Maslach Burn out Inventory*) met en évidence un lien avec l'âge, mais se trouve renforcée par l'organisation du travail. Des paramètres tels que la discussion sur les questions professionnelles, l'organisation du travail dans le service, le temps, notamment pour les transmissions d'informations, influencent fortement le sentiment de *burn out* des personnels.

Par ailleurs, une enquête récente de la DREES souligne l'impact plutôt négatif de la mise en place de l'ARTT²⁸ à l'hôpital sur les conditions de travail, au regard de l'intensification du travail et du stress qui résulte des nouveaux modes d'organisation du travail, et d'autre part du ressenti des agents lié à la réduction du temps disponible à la fois pour les transmissions d'informations et l'échange au sein des équipes sur le fonctionnement collectif²⁹.

²⁷ Enquête *Nurses Early Exit Study*, sur les modalités d'usure professionnelle précoce des soignants.

²⁸ Aménagement et réduction du temps de travail.

²⁹ DREES « Où en est la réduction du temps de travail dans les hôpitaux publics au début de 2003 », *Études et Résultats* n° 302, avril 2004.

La question des conditions de travail n'est pas nouvelle, au moins dans le champ des établissements de santé, dans la mesure où de nombreuses dispositions ont été prises au fil des ans, comme l'octroi de mesures financières ciblées. Des dispositifs incitatifs avaient été prévus dans les années 90 dans le prolongement des accords Durieux de 1991 sur ces sujets, avec des appels à projets organisés par la direction des hôpitaux.

De manière plus récente, le dernier protocole de mars 2001 signé avec les organisations syndicales comportait un volet important sur les conditions de travail, assorti d'un engagement financier de 61 millions d'euros pour accompagner les contrats locaux d'amélioration des conditions de travail (CLACT) négociés au niveau des établissements. Le protocole prévoyait notamment un ciblage en faveur des « actions de formation, du matériel, des équipements adaptés, ainsi que de tout autre projet visant à alléger la charge physique et psychique du personnel ». L'ampleur des crédits engagés à ce titre ne doit pas être sous-estimée, avec plus de 100 millions d'euros au titre des CLACT, inscrits dans les dépenses du FMESPP³⁰ en mars 2003³¹.

Toutes ces démarches ne ciblent en réalité que très indirectement les salariés âgés. L'ensemble des mesures destinées à permettre aux salariés de vieillir dans leur travail, ne sont aujourd'hui pas réellement organisées. Elles supposent un travail complémentaire au travail d'ensemble sur les conditions de travail, avec un regard tout particulier en termes d'ergonomie. Elles supposent plus fondamentalement de réfléchir à l'organisation du travail de manière globale dans les services. Elles nécessitent également le développement de la médecine du travail au sein des structures concernées. À cet égard, on relèvera avec intérêt les travaux engagés sous l'égide du Fonds de prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles dans la FPT et la FPH³², qui pourraient le cas échéant prendre en compte la problématique particulière des agents âgés.

L'ampleur du chantier ne doit pas être négligée si l'on en juge par ailleurs le résultat d'une enquête récente sur les conditions de travail à l'hôpital menée en 2003, qui met en lumière de manière globale un ressenti plus dégradé qu'en 1998³³, et qui corrobore les études précitées.

Il faut souligner, que l'exercice, déjà difficile pour les établissements, est encore rendu plus complexe s'agissant des modes d'intervention au domicile des personnes, où se conjuguent isolement des salariés et plus grande difficulté à organiser l'ergonomie des postes et des gestes de travail.

³⁰ Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés.

³¹ Données DHOS de suivi des dépenses du FMESPP au 31 mars 2003 : sur les 100 M d'euros engagés dans le cadre des CLACT, près de 43 % concernent des équipements et achats de matériel (dont notamment des lits à hauteur variable). En outre, au-delà des CLACT, l'accompagnement des projets sociaux a donné lieu à des engagements de l'ordre de 10 M d'euros sur la santé et les conditions de travail. Le bilan national établi par la DHOS ne permet toutefois pas de disposer d'informations qualitatives plus précises.

³² Ce fonds a été créé par l'article 31 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001, et le décret n° 2003-909 du 17 septembre 2003. Il est placé au sein de la CNRACL, et vise, au travers de travaux statistiques, de recommandations, mais aussi d'aides financières auprès des collectivités et établissements, à la prévention des risques d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

³³ Étude DREES, Enquête sur les conditions et l'organisation du travail auprès d'actifs des EPS, 2004.

L'organisation du travail, le parent pauvre de la gestion des âges et de l'emploi des seniors

Si le champ de l'amélioration des conditions de travail ne dépasse que trop rarement le stade du constat et, par voie de conséquence, n'offre que peu d'exemples de bonnes pratiques, il en est de même sur la thématique connexe de l'organisation du travail.

Dans certaines branches, les modèles d'organisation ont été largement modifiés avec l'irruption de nouveaux concepts tels que l'entreprise étendue³⁴ ou l'ingénierie simultanée concurrente³⁵, comme dans l'aéronautique, sans qu'il soit, à ce jour, possible d'en tirer des enseignements sur la capacité de ces modèles à mieux intégrer la problématique des seniors.

De la même façon, les mécanismes de la sous-traitance sont impactés par ces nouveaux modes d'organisation. Se développe aujourd'hui une sous-traitance de spécialité (parfois à fort apport technique) dans un cadre partenarial plus fort, les ajustements de volume d'emploi étant alors rejetés sur la sous-traitance de rang N, dans une configuration plus traditionnelle.

Dans les banques, les organisations du travail sont en cours d'évolution ou ont été modifiées par différents facteurs tels que l'accroissement du télé-marketing, le déploiement du libre service bancaire ou la multiplication des agences sans caisse. Les nouvelles technologies devraient encore accentuer leurs effets mais de façon différenciée entre les métiers de l'accueil et de service à la clientèle, pour lesquels on peut s'attendre à encore 50 % de gain de productivité, et ceux de la gestion du patrimoine, qui ne seront affectés que marginalement. Ces évolutions impliqueront une réorganisation profonde nécessitant de glisser d'un fonctionnement hiérarchique présent depuis de nombreuses années à une architecture en réseau qui reste pour une large part à inventer et à ajuster au fur et à mesure.

En guise de conclusion de cette partie, on reprendra, avec insistance, l'observation majeure de l'enquête selon laquelle la santé au travail, dans ses dimensions objectives et subjectives, pèse si lourd sur les sorties anticipées de l'emploi qu'il est difficile d'espérer une augmentation du taux d'activité professionnelle au-delà de 50 ans sans des interventions massives pour améliorer les conditions et l'organisation du travail.

Force est de constater que le chemin à parcourir est encore long même si des prises de conscience sont à l'œuvre. Autrement dit, on ne peut que souscrire à la formule d'un directeur d'établissement de l'aéronautique selon lequel il y a beaucoup de statistiques mais encore trop peu d'action sur le thème de la gestion des âges.

³⁴ Dans le cadre du concept de l'entreprise étendue, on assiste à une offre globale dans laquelle le sous-traitant réalise, pour le donneur d'ordre, un ensemble ou un sous-ensemble de l'étude à la fabrication, avec une participation éventuelle au financement du co-développement.

³⁵ Dans la démarche industrielle dite de l'ingénierie simultanée concurrente, tous les acteurs concourant à la réalisation d'un produit sont impliqués, non plus de manière séquentielle mais simultanément, ce qui nécessite la prise en compte de l'ensemble du cycle de vie du produit dès sa conception.

Les territoires : des initiatives opérationnelles intéressantes, une dimension stratégique à affirmer

L'approche de la gestion des âges par les branches et les entreprises ne doit pas laisser penser que la dimension territoriale en est absente.

À bien des égards, l'action territoriale est parfois plus vigoureuse et imaginative que celle des branches, bien outillées pour les négociations nationales mais en difficulté pour élaborer une véritable politique adaptée aux réalités locales, les plus fines.

Les initiatives concrètes restent encore modestes, mais une montée en charge peut être observée

Pour compléter les informations dont elle disposait, l'IGAS a souhaité mieux connaître les pratiques de terrain, recenser si tant est que cela est possible, les actions menées dans les territoires. À cet effet, elle a adressé un questionnaire aux directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle dans le courant du deuxième semestre 2003 pour tenter de connaître, au travers de l'activité de ces directions et des informations en leur possession, la manière dont la gestion des âges était prise en compte dans les politiques locales. Les réponses établies à cette date sont le reflet de l'état du dossier en fin 2003, quelques mois seulement après la loi d'août 2003 dont les effets pratiques ne pouvaient être encore mesurés. Cette situation a changé de fait depuis avec la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs.

L'appréciation qui ressort, fin 2003 début 2004, est que la gestion des âges et le vieillissement ne sont pas une occasion de mobilisation forte, ce qui explique que le nombre d'actions ou d'expériences recensées par les services déconcentrés s'avère aujourd'hui encore très limité.

Nombre de directeurs régionaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle interrogés soulignent à cet égard les freins qui existent quant à la prise en charge du thème par les différents acteurs.

La mobilisation encore limitée qui caractérise l'intervention des acteurs locaux trouve un corollaire dans le nombre modeste d'actions ou d'expériences qui peuvent être recensées par les services déconcentrés. Ceci est particulièrement marqué en ce qui concerne les pratiques des entreprises.

Par contre, des actions de sensibilisation et la réalisation d'études prévisionnelles en matière d'emploi, de qualification, de filières professionnelles se sont multipliées, qui peuvent se rattacher, il est vrai, à la problématique des difficultés de recrutement ou de pénuries de main-d'œuvre.

Ce constat modeste ne doit pas pour autant masquer les initiatives positives qui sont prises et qui devaient se développer au cours de 2004, que l'élaboration des PASER a prises en compte dans un certain nombre de cas.

Des réalisations concrètes en entreprises encore rares

Dans un grand nombre de régions (par exemple Alsace, Picardie, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Languedoc-Roussillon...) les services n'ont pu identifier³⁶ d'opération ou d'action conduite par des entreprises et pouvant se rapporter directement au thème, soit qu'aucun dispositif de recueil d'informations n'ait été encore organisé à cet effet, soit qu'effectivement aucune entreprise ne se soit engagée sur ce terrain. Si chacun a en tête des réalisations innovantes conduites le plus souvent par de grandes entreprises, celles-ci restent aujourd'hui une exception heureuse : c'est seulement dans un nombre limité de régions qu'il a été possible de recenser des opérations conduites par des entreprises et visant à modifier leur mode de gestion du personnel.

Quelques expériences ont pu être néanmoins recensées.

La région Bretagne signale que quelques entreprises ont pris en compte ce sujet dans leur politique de gestion. Un exemple en est donné par l'entreprise Chaffoteaux et Maury, à Saint-Brieuc. En outre, des contrats d'objectifs signés entre l'État, la région et certaines branches professionnelles ont prévu de développer la politique de gestion des âges dans les entreprises là où cela sera possible, avec le soutien de l'ANACT.

Dans un environnement démographique peu favorable, l'Auvergne entend conduire une action volontariste en direction des jeunes en formation, des femmes, des demandeurs d'emploi, et développer des capacités et la qualité de l'accueil. Un exemple peut-être cité, celui de la sucrerie de Bourbon, entreprise concernée par le vieillissement de ses actifs et qui dans le cadre d'un EDDF entend favoriser le transfert des savoir-faire des plus anciens aux plus jeunes. L'enjeu pour l'Auvergne est aussi de maintenir le tissu local. Les maisons de retraite et/ou médicalisées qui ne trouveront pas le personnel médical et paramédical dont elles ont besoins devront administrativement fermer avec toutes les conséquences locales que cela entraîne sur de petites zones d'emploi et d'activité.

Dans la Marne, le DDTEFP souligne le caractère innovant de la politique mise en place par les Forges de Bologne et le groupe Manoir-Industrie.

³⁶ *Stricto sensu*, ceci ne veut pas dire qu'il n'y en ait pas ; si c'est le cas, elles ne sont pas connues des services qui n'ont pas encore toutes lancé de recueil systématique de ce type d'opérations.

Dans l'Aube, la fédération départementale d'aide aux personnes (FEDAPA)³⁷ réunit la plupart des associations d'aide à domicile³⁸ en milieu urbain et rural et certains CCAS, avec l'appui du conseil général.

Afin que le travail de promotion des services à domicile trouve sa pleine efficacité, il avait été décidé la création d'une structure associative permettant de conduire une action départementale. La FEDAPA assure le conventionnement collectif avec les caisses de retraite, la gestion administrative des services d'aide ménagère et la mutualisation des moyens de financement. Elle joue en outre le rôle d'antenne départementale de l'UNASSAD. Les associations restent pour leur part les employeurs des salariés qui travaillent à domicile.

Le développement, ces dernières années, des modes de prise en charge à domicile (des opérations de reconversion industrielle, comme celle de la bonneterie dans le secteur de Romilly, ont poussé de nouvelles structures, comme les associations d'insertion, à s'intéresser au développement de l'emploi à domicile) a amené la fédération à s'investir davantage en matière de coordination des actions des prestataires de services.

Aujourd'hui, les évolutions juridiques, liées à l'APA et aux effets de la loi 2002-2³⁹, ont conduit le collectif des associations à s'interroger sur un nouveau partage des responsabilités entre chacune des associations gestionnaires et la fédération. Il ressort clairement que la fédération devra poursuivre son rôle de mutualisation des moyens en développant des outils de gestion, dans le champ des ressources humaines en particulier, afin d'aider les associations gestionnaires : gestion des plannings, aide au recrutement, professionnalisation...

L'Aquitaine signale le cas intéressant de Roxel établissement classé Seveso II qui fabrique des moteurs de missiles ou de fusées. Cet établissement compte environ 300 salariés. En juillet 2000, l'entreprise a sollicité l'ARACT Aquitaine face à l'augmentation du nombre de restrictions d'aptitudes de ses salariés et des difficultés croissantes pour les reclasser dans l'entreprise. L'entreprise avait constaté que les restrictions touchaient les salariés « âgés » (moyenne d'âge des salariés supérieure à 50 ans) et qu'elles avaient probablement un lien avec la pénibilité des postes occupés par ces mêmes salariés. L'objectif recherché est de mettre en place une conduite de projet en vue du maintien dans l'emploi des personnes présentant des restrictions d'aptitudes, dont des travailleurs handicapés, sur la ligne de fabrication. Le projet associe – direction de l'entreprise, CHSCT, médecin du travail, salariés, partenaires sociaux... – AGEFIPH-ARACT Aquitaine-DRTEFP. Suite à la demande, un

³⁷ La FEDAPA regroupe l'essentiel des organismes de maintien à domicile dans le département, en direction des familles, des personnes âgées et des personnes handicapées, dont notamment en milieu rural, sept CCAS et l'ADMR qui elle-même représente trente-sept associations et six SSIAD.

³⁸ Certaines associations participant à la fédération ont d'autres activités que l'aide à domicile : la Croix-Rouge gère un centre de formation et un service de TISF, une autre importante association qui travaille sur la ville de Troyes (ASIMAT : association de soins infirmiers et ménagers de l'agglomération troyenne), gère un SSIAD, un service d'aide ménagère et d'auxiliaire de vie, un service mandataire, un service de garde de nuit itinérant, une maison de retraite, une unité pour personnes âgées dépendantes.

³⁹ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

diagnostic a été réalisé par un chargé de mission de l'ARACT. Suite au diagnostic un projet visant le maintien des travailleurs handicapés a été lancé et s'est concrétisé par le maintien de quarante-cinq salariés de 50 ans présentant des restrictions d'aptitude. L'entreprise a ensuite poursuivi sa réflexion sur le « vieillissement de sa population » en répondant au FACT/DRT « Âge travail et emploi de qualité ⁴⁰ » ; enfin l'entreprise vient de terminer la mise en place d'une démarche compétences. Pour ces différentes actions, l'entreprise s'est fait accompagner par des consultants.

En région Poitou-Charentes, dans le cadre d'un appel à projet national du FACT, un foyer du secteur sanitaire et social d'accueil de jeunes délinquants de Châtellerauld (ADSEA de la Vienne) a conduit un travail sur le vieillissement prématuré des personnels.

L'Ile-de-France rappelle que la société Thales, dont 80 % des 11 000 salariés d'Ile-de-France sont des cadres, a entrepris une démarche vigoureuse de « deuil » des préretraites et départs négociés avant l'âge de la retraite, souhaitant des collaborations avec les services du ministère pour approfondir la démarche. De telles initiatives, concrètes, sont cependant exceptionnelles. Elles demeurent embryonnaires en Ile-de-France. L'EDDF régional des industries de la plasturgie et des industries papetières comporte pour 2003-2004 une mention spéciale visant à aider les entreprises à accompagner le déséquilibre structurel de la pyramide des âges (25 % des salariés ont plus de 50 ans) en incitant aux formations de transfert des compétences et des savoir-faire techniques des plus anciens vers les plus jeunes ainsi qu'aux formations d'adaptation ou de requalification des salariés et notamment de ceux qui devront travailler plus longtemps. Les autres EDDF régionaux s'intéressent aux salariés en deuxième partie de carrière en incitant notamment au développement des dispositifs de VAE.

En Rhône-Alpes, le projet territorial de développement de l'emploi et de la formation du grand Valentinois entend apporter un appui au comité de bassin d'emploi pour élaborer une stratégie de maintien et de développement des compétences des savoirs locaux.

Dans la région Centre, la direction départementale de l'Indre, en liaison avec les chambres consulaires et l'union patronale, a élaboré un outil d'auto diagnostic, destiné à être largement diffusé aux entreprises. Cet outil permet une auto-évaluation de la structure des emplois des salariés de plus de 50 ans, et doit aider les entreprises du département à se positionner sur de possibles difficultés de recrutement, compte tenu des départs en retraite prévisible à la retraite. L'outil élaboré par le consultant est conçu de telle manière que :

– l'entreprise réalise elle-même l'évaluation de la situation de ses salariés, et de ses besoins ;

⁴⁰ Financement par le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail d'opérations répondant à l'Appel d'offre élaboré pour la direction des relations du travail.

- les travaux de synthèse réalisés par le consultant permettent à l'entreprise de se positionner par rapport à son secteur d'activités et à la totalité des entreprises du département ;
- le service public pour l'emploi puisse anticiper les besoins d'accompagnement des entreprises, dans des domaines tels que la formation des salariés, la gestion prévisionnelle des compétences, l'aide à la VAE...
- le service public pour l'emploi puisse anticiper les besoins de formation de demandeurs d'emploi potentiels salariés des entreprises.

Cet outil devait être diffusé au premier trimestre 2004 à 1 500 entreprises de cinq salariés et plus. Parmi ces entreprises, huit secteurs d'activités, représentant quelque 300 entreprises feront l'objet d'une sollicitation particulière, et d'un accompagnement à la réalisation de l'auto-diagnostic ; cette étape se déroulera dans le courant du mois de mars 2004. Une relance systématique des entreprises en liaison étroite avec les chambres consulaires, l'UDEI... entre fin mars et fin avril 2004.

En région Nord-Pas-de-Calais, on peut signaler plusieurs initiatives ou projets qui visent apporter, des réponses à ces difficultés de prise de conscience et de prise en compte du problème de la gestion des âges.

Le projet « À tout'âge » a pour objectif général de définir les conditions du maintien dans l'emploi et le développement de l'employabilité des salariés de plus de 45 ans en PME-PMI. Il a pour ambition de créer un cadre de réflexion et d'expérimentation pour l'ensemble des partenaires sur quatre bassins d'emploi (Dunkerque, Béthune, Roubaix Tourcoing vallée de la Lys et Lille), les quatre CBE de ces bassins d'emploi étant partie prenante au projet.

Les partenariats des CBE associent les unions régionales syndicales : CFDT, CFTC, FO, CFE-CGC, la CGPME, la CRCI et les CCI de Lille et Armentières-Hazebrouck, l'AGEFOS PME ; participent également les services de santé au travail des territoires concernés, la CRAM, l'Institut de santé au travail du Nord de la France, l'ARACT.

Trois axes d'interventions ont été définis :

- la sensibilisation des entreprises et salariés sur l'enjeu, son ampleur, ses conséquences... ;
- l'accompagnement des entreprises dans la réflexion ;
- l'engagement de l'entreprise dans un diagnostic approfondi et la mise en place d'un plan d'action. Le programme « À tout'âge » a créé de nombreux outils qui sont mis à disposition des partenaires : diagnostic INSEE sur l'état des lieux des salariés de 45 ans et plus ; kit de sensibilisation pour animer des réunions débats sur le thème du vieillissement ; guide de réflexion : accompagnement de la réflexion des entreprises ; module de formation des acteurs-conseils de l'entreprise pour une initiation au diagnostic vieillissement ; pièce de théâtre d'entreprise pour lutter contre les représentations négatives liées à l'âge au travail ; un bimensuel *Reper'âges*, destiné aux entreprises.

La mise en place du plan d'action défini dans ce cadre a rencontré des difficultés. L'état des représentations sociales liées à l'âge s'avère être un frein important pour les salariés eux-mêmes mais aussi pour les PME-PMI : 76 % des entreprises contactées par les partenaires considèrent le vieillissement comme un enjeu secondaire (54 %) ou sans intérêt (22 %) ; 70 % ne comptent pas agir sur ce thème. Pour ces entreprises, ce n'est pas le manque de moyens ou de temps mais simplement pas un enjeu important.

Une dizaine d'entreprises ont été accompagnées dans une réflexion approfondie sur les effets du vieillissement. Il est à noter que ces entreprises rencontrent des difficultés importantes liées en partie à l'avancée en âge des salariés. Dans ces entreprises, les problématiques liées à l'âge des salariés sont nombreuses et variées : santé, transfert de compétences, organisation du travail...

Les porteurs du projet soulignent à la fois la difficulté d'amener les entreprises sur ce terrain, leur réticence à s'engager dans un diagnostic approfondi, l'importance des problèmes soulevés et le coût de l'accompagnement à mettre en place. Ils suggèrent aussi la nécessité de fortes actions de communication en direction des entreprises et des salariés afin de faire évoluer les représentations sociales qui bloquent la volonté d'agir sur la question.

Le projet MERITE est porté par la CCI de Valenciennes. Son objectif est de permettre aux directions des ressources humaines et au personnel d'encadrement des PME-PMI d'optimiser la gestion des salariés âgés au sein de leurs entreprises en leur proposant des outils adaptés. Les partenaires de la CCI sont l'Association régionale de formation professionnelle, L'AFPA L'ARACT, le groupement des ergonomes de la région nord, le service de santé au travail de Valenciennes, le Centre de formation et de perfectionnement du Hainaut, pôle industriel.

Il se déroule en deux phases. Une phase d'études/diagnostic. Durant cette première partie du projet, l'ambition de MERITE est de réaliser trente études dans des PME-PMI situées dans les bassins d'emploi du Valenciennois et du Sambre-Avesnois. Ces études/diagnostics ont pour ambition de faire un état des lieux de la situation des salariés âgés en prenant en compte la pyramide des âges, le recrutement, la formation, la valorisation et les transferts des compétences, la santé, l'ergonomie. Cette partie du plan d'action est en cours et a rencontré un accueil favorable au niveau des entreprises. La deuxième phase consistera à réaliser des actions pilote et à construire des outils de pilotage des ressources humaines. Les actions et les outils porteront sur la valorisation de l'expérience et le transfert des plus âgés vers les plus jeunes ; des bilans professionnels adaptés à une population de salariés âgés ; des actions de formation avec en particulier la conception d'un module de formation pour les responsables des ressources humaines ; des actions en matière d'accompagnement des conditions de travail (santé et ergonomie). Même si cette phase n'est pas achevée, des outils pour construire cette phase du plan d'action sont déjà finalisés et disponibles.

Dans le Limousin, depuis trois ans, l'ARACT s'est impliquée sur le sujet et a mené plusieurs actions dans des entreprises individuelles ; actuellement une intervention dans le milieu associatif pourrait aboutir à des résultats significatifs pour ce secteur (accueil des personnes handicapées), l'ARACT a également été saisie par la région d'une demande d'étude dans le secteur de la plasturgie et du caoutchouc dans le cadre du contrat de plan État/région, elle a donné lieu à un document de rendu en janvier 2003. Un colloque a été organisé en novembre 2002 sur le thème « Âge et travail en Limousin » à l'initiative de l'État et de la région, qui a réuni quatre-vingts participants, dont 11 % d'entreprises, 14 % d'organisations professionnelles et 11 % de consultants. Une étude sur la gestion des âges a été réalisée en 2001 par l'ARACT qui fait le point d'une manière complète sur l'aspect socio-démographique du Limousin, sur la situation socio-professionnelle et la situation socio-économique de la région.

Des études régionales nombreuses de démographie locale et de prévisions de main-d'œuvre

Si les réalisations d'entreprises restent rares, fin 2003 début 2004, la plupart des régions avaient sensiblement avancé dans la connaissance de l'évolution démographique de leurs territoires, à défaut de toujours bien maîtriser celle des métiers. La grande majorité des régions ont indiqué que des travaux avaient été menés, étaient en cours ou en préparation, et concernant la connaissance de la démographie locale, les prévisions d'évolution des ressources en main-d'œuvre dans les prochaines années. Ces études associent généralement, outre l'État et les conseils régionaux, l'INSEE, les observatoires locaux de l'emploi et de la formation lorsqu'ils existent, certaines branches professionnelles, comme le BTP, la métallurgie.

En Auvergne, en 2001 dans le cadre de l'OREF, l'État et la région ont sollicité l'INSEE afin de réaliser une étude sur les potentiels de départs en retraite d'ici 2006 et 2015. Cette étude a été réalisée par départements, secteurs d'activité et par catégories professionnelles. Outre le problème posé par le départ des cadres dirigeants (déjà signalé), deux secteurs seront particulièrement concernés, celui de la métallurgie (un tiers des emplois de la région) et le secteur sanitaire et social. Parallèlement l'INSEE a également réalisé, toujours dans le cadre de l'OREF, une analyse des flux migratoires entrants/sortants d'une zone d'emploi. Cette analyse permet d'avoir une photographie dans ces flux par âge, niveau de formation et par catégorie professionnelle.

En Bretagne, la DRTEFP et le conseil régional ont effectué, en 2002, dans le cadre d'un GIP qu'ils pilotent en commun, une étude sur la structure des métiers et le vieillissement, étude relayée par cinq observatoires locaux. Cette étude a été actualisée en 2003, et les partenaires associés à ce travail ont été élargis.

Il y a eu plusieurs actions menées en ce sens dans la région Limousin. Depuis trois ans l'ARACT s'est impliquée sur ce sujet qui fait partie de ses priorités, à ce titre elle a mené plusieurs actions dans des entreprises individuelles, actuellement une intervention dans le milieu associatif pourrait aboutir à des résultats significatifs pour ce secteur (accueil des personnes handicapées) ; l'ARACT a également été saisie par la région d'une demande d'étude dans le secteur de la plasturgie et du caoutchouc dans le cadre du contrat de plan État/région, elle a donné lieu à un document de rendu en janvier 2003 qui peut être communiqué ; une étude sur la gestion des âges a été réalisée en 2001 par l'ARACT qui fait le point d'une manière complète sur l'aspect socio-démographique du Limousin, sur la situation socio-professionnelle et la situation socio-économique de la région.

En Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, diverses études viennent appuyer la gestion prévisionnelle des emplois, et partant des plus de 50 ans (habitat social) ou avec le concours d'Act Méditerranée (menuiserie, BTP et agro-alimentaire) ou du SEPES (cessation d'activité des *baby boomers* en région Provence-Alpes-Côtes-d'Azur – CRIES).

La région Bourgogne précise l'initiative prise par à l'automne 2002 en réponse à l'organisme patronal de la Nièvre, qui a permis de mesurer l'importance des enjeux pour les entreprises industrielles locales. Malgré l'absence de besoins supplémentaires en emplois liée à la stagnation économique de ces deux dernières années, les employeurs ont clairement perçu les difficultés annoncées à court terme : réduction des flux de jeunes formés et accroissement des départs en retraite vont accroître les concurrences intersectorielles et géographiques et générer des tensions fortes chez l'ensemble des recruteurs (entreprises privées, services publics, entreprises ou établissements chargés de la mise à disposition de main-d'œuvre, ANPE, entreprises d'intérim...). Devant l'ampleur des besoins d'information, la DRTEFP s'est rapprochée de l'INSEE pour créer les conditions d'un partenariat sur la problématique du renouvellement des actifs. L'investigation menée par l'institut s'est traduite par un ensemble de projections de population active à l'horizon 2015, accompagné de scénarios envisageables (diminution des déficits migratoires, hausse des taux d'activité féminins, allongement de la durée d'activité). Cette réflexion a également été proposée, en diaporama, à différentes instances régionales (CESR notamment) et a fait l'objet d'une synthèse écrite largement diffusée. Ce document co-rédigé par l'INSEE et la DRTEFP conjugue les observations (par zone d'emploi) sur les évolutions de population active et les travaux par secteur et métier de la DRTEFP.

Des actions de sensibilisation ont été largement engagées, souvent dans le cadre du programme EQUAL

De nombreuses initiatives ont été prises dans la plupart des régions pour sensibiliser des publics différents – entreprises, socioprofessionnels, scolaire et

étudiant, salariés – à la question du vieillissement, aussi bien par l'État, les collectivités régionales, que par les professionnels, voire les partenaires sociaux ès qualités. Dans la plupart des cas, ces opérations ont été réalisées en partenariat étroit entre les acteurs locaux. Ces actions sont dans un certain nombre de cas associées au thème de la pénurie de main-d'œuvre, qui est perçu comme un thème facilitant la prise de conscience des questions touchant la gestion des âges. L'appui des crédits européens dans le cadre du programme EQUAL constitue souvent un élément facilitateur.

En Haute-Normandie, l'UIC Normandie a mené des actions de communication et de promotion des métiers en direction des élèves du primaire et du secondaire, le conseil régional et le rectorat étant associés aux opérations lancées en direction des filières technologiques.

En Pays de la Loire, dans le cadre du programme EQUAL, le CARIF-OREF avec la CCI et l'ARACT se sont engagés sur un projet de gestion des âges. L'objectif est de sensibiliser les acteurs et d'aboutir à des démarches concrètes en entreprises. La sensibilisation a été réalisée à l'occasion de colloques, de débats, de publications avec la contribution de l'INSEE et de nos services notamment. Cependant, les porteurs de projets se heurtent à des difficultés pour la concrétisation en entreprises et trouvent peu d'entreprises intéressées par la démarche.

En Poitou-Charentes, le CISTE doit mener une action de recensement des bonnes pratiques existantes des entreprises, d'aménagement de poste de travail, de formation, de maintien dans l'emploi, de recrutement des salariés âgés de plus de 50 ans, de reclassement, notamment. Faire connaître les aides à la disposition des entreprises pour cette action est un second axe de travail. Ces aides vont dans quatre directions : les aides à l'emploi, les aides à la formation professionnelle, les aides à l'amélioration des conditions de travail, les aides au dialogue social. Un groupe de travail relatif à la GPEC et aux mutations économiques a pour vocation de produire une mallette pédagogique, dans un premier temps propre aux services sur cette thématique. L'accord régional déclinant l'accord national EDDF dans les entreprises du BTP de plus de dix salariés, vise notamment le maintien en activité dans les meilleures conditions des salariés seniors pour des actions de reconversion, de diversification d'activité, de changements de poste de travail. L'accord EDDF dans l'artisanat du BTP prévoit la reconnaissance des savoir-faire et compétences professionnelles, le soutien et le renforcement du tutorat, le soutien aux actions de reprises des entreprises artisanales cédées par les artisans âgés. Les accords régionaux EDDF, aide à domicile, maisons de retraites dédient les subventions publiques aux formations pré-qualifiantes, et qualifiantes (DEAVS, et diplôme d'AMP). L'ARACT souhaite mettre en place, dès que l'opportunité se concrétisera, un club d'entreprise inter-sectoriel, géographique sur le vieillissement prématuré au travail. Trop peu d'expériences sont menées pour l'instant. Un dossier FACT est en cours pour la prévention des TMS au sein de l'entreprise GSA Gastronomes ex GELAVI (agro-alimentaire, Deux-Sèvres).

En Midi-Pyrénées, un projet EQUAL, intitulé « Aboutissement des carrières professionnelles » : gestion prévisionnelle des âges, porté par le comité de bassin d'emploi du sud Tarn a traité de ces problématiques, notamment en abordant les problèmes de discrimination à l'échelle des bassins d'emploi. Cinq comités de bassin d'emploi participent à ce projet, l'idée étant de créer des outils d'observation et de veille. Cinq filières sont étudiées : graphique, textile, bois, maraîchage, bâtiment. Des groupes de travail ont été organisés pour établir des diagnostics territoriaux : vingt entreprises se sont mobilisées, les partenaires de l'éducation et de la formation ont contribué aussi à cette mise en route. Ceci a donné lieu à une conférence européenne en 2003 pour capitaliser ce premier travail de diagnostic.

En Rhône-Alpes plusieurs opérations sont été conduites, notamment le colloque « les 9^e rencontres régionales de la formation et de l'emploi en Rhône-Alpes » consacré à la « gestion des âges et évolution de l'emploi – construire de nouveaux parcours professionnels ». Ce colloque s'est proposé de sensibiliser les acteurs sur les deux questions qui constituaient le fil rouge de la journée : le vieillissement attendu de la population est-il une contrainte ou une opportunité ? À quelles conditions ? Les entreprises se préparent-elles à cette évolution ? Comment ? Tous les acteurs concernés par les questions de l'emploi et de la formation, notamment les partenaires sociaux, les institutionnels et les collectivités locales ont été invités.

En Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, le salon « Génération – Entreprendre » attire l'attention sur les conditions de transmission d'entreprise. « Métierama » draine chaque année des jeunes pour promouvoir certains métiers et remplacer par-là même les départs liés aux classes d'âge. Le CNRS (LEST) tire un certain nombre de recommandations visant à décloisonner les modes de transmission du tissu productif régional.

Le programme EQUAL, financé sur fonds structurels européens, a joué un rôle moteur dans un processus de sensibilisation, en développant une approche étude/action facilitant l'appropriation des enjeux par les acteurs de terrain.

Rappelons qu'EQUAL (emploi-qualification) est une initiative communautaire permettant d'expérimenter de nouveaux moyens de lutte contre les discriminations et les inégalités sur le marché du travail. Il répond à la volonté affichée par l'Union de placer l'emploi au cœur de ses préoccupations. Tout le territoire de l'Union européenne peut bénéficier d'un financement au titre d'EQUAL. La contribution de l'Union européenne au titre d'EQUAL, financé par le FSE, s'élève pour la France à 320 millions d'euros pour la programmation 2000-2006. Parmi les objectifs des actions éligibles à ce titre figurent celles qui se proposent de « *faciliter l'accès au marché de l'emploi de ceux qui éprouvent des difficultés à s'intégrer ou à se réintégrer dans un marché du travail qui doit être ouvert à tous* », et donc à ce titre, les actions visant les seniors.

La concertation locale et l'engagement des régions

Si le recensement des opérations menées par des entreprises conduit au constat que peu de réalisations concrètes ont été lancées, plusieurs indices donnent néanmoins à penser qu'une certaine mobilisation est en train de se concrétiser.

Seize contrats d'objectifs État/régions/branches professionnelles ont été conclus en 2003 en Bretagne, qui ont prévu un appui de l'ARACT Bretagne aux entreprises qui souhaiteront développer cette politique.

L'outil EDDF dont disposent les services déconcentrés est largement utilisé par les régions les plus actives pour accompagner les secteurs professionnels ou les inciter⁴¹ à prendre en charge la nouvelle problématique de l'âge. C'est aussi un instrument utile pour assurer autour de ces questions un dialogue entre partenaires sociaux.

Par exemple en Lorraine, des accords régionaux EDDF accordent une priorité aux salariés âgés (EDDF-PME-PMI ; EDDF Métallurgie). En PACA, des accords de branches tripartites ont été signés ou vont l'être (BTP, transports et logistiques, santé, métallurgie, hôtels, cafés, restaurants) pour prendre en compte les métiers en tension et la gestion de la pyramide des âges.

Les conseils régionaux sont en effet conduits à jouer un rôle de plus en plus actif.

Leur intervention dans ce domaine ne peut être décrite avec une certaine exhaustivité. Pour autant, il apparaît clairement dans les descriptions des actions menées au plan régional, que plusieurs des assemblées régionales se sont saisies du sujet. La mise en place des CCREFP a fourni aussi une occasion de partenariat entre les élus et l'État.

C'est le cas, par exemple, en Lorraine qui doit, dans le cadre du thème des mutations économiques, engager une réflexion sur le vieillissement actif et la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. La mise en place d'un PRDF en Bourgogne en 2004 permettra de prendre en compte cette problématique. Le CCREFP de Basse-Normandie a entamé une réflexion fin 2003, qui devrait se prolonger en 2004. Le CCREFP de Corse devrait en 2004 être saisi du sujet.

La région Nord-Pas-de-Calais intègre la dimension de la gestion prévisionnelle des âges dans sa politique régionale d'aménagement du territoire, dans les contrats qu'elle passe avec des branches ou dans les aides au développement local mobilisables sur certains territoires.

⁴¹ L'aide à la GPEC n'était pas opérationnel en 2003.

Le rôle actif de relais et d'intervention des organismes de formation

Dans un certain nombre de régions, les organismes de formation ou de collecte des fonds de la formation professionnelle continue assurent un rôle important de relais en direction des entreprises ou d'acteurs directs dans la prise en charge du thème par des actions de formation ciblées. Le rôle des OPCA paraît intéressant à un double titre : ils connaissent bien les comportements des entreprises au contact desquelles ils interviennent régulièrement ; ils peuvent aussi être un relais et un appui pour aider au développement des réflexes d'anticipation dans la gestion des ressources humaines. Dans quelques régions, ces organismes ont apporté une contribution intéressante, leurs actions pouvant relever de fonds européens.

Par exemple, en Haute-Normandie, l'OPCAREG a un projet dit « SENIORS »⁴², d'insertion de salariés vieillissants, financé par le programme EQUAL.

En Ile-de-France, les OPCA présentent également depuis 2003 des projets dans le cadre des financements du FSE objectif 3 pour accompagner les PME dans leur gestion des compétences du fait du vieillissement de la population salariée et parfois du dirigeant lui-même. Ainsi, l'AGEFOS-PME d'Ile-de-France démarre un projet « Pass'âge interpro Ile-de-France » qui comporte deux volets : un premier sur la gestion et le transfert des compétences des salariés et un second sur la transmission et la reprise des PME par un salarié de l'entreprise. Cette préoccupation de préparation de transfert de petites entreprises par des dirigeants proches de la retraite à un salarié connaissant l'activité, est partagée par le secteur artisanal qui a présenté par l'intermédiaire de Multifaf un projet équivalent.

En Aquitaine, la renégociation des EDDF avec l'AGEFOS et l'OPCAREG doit conduire la direction régionale à faire inscrire le thème gestion des âges dans les actions prises en charge.

Dans la région Centre, en Auvergne, la direction régionale s'appuie sur l'OPCAREG pour sensibiliser les entreprises. En Auvergne, l'OPCAREG, dans le cadre du programme européen EQUAL, avec pour objectif de réaliser une enquête auprès de 250 entreprises (PME-TPE) afin d'analyser les pratiques, les problèmes, les difficultés etc. soulevés par la gestion des salariés âgés de plus de 50 ans. L'enquête a été conduite par questionnaire et entretiens individuels. Les enseignements vont permettre de mettre en place des actions nécessaires, notamment des formations adaptées et personnalisées, dès 2004 et d'organiser la transmission des savoir-faire.

⁴² Stratégie d'expérimentation de nouvelles formes d'intégration et d'orientation professionnelle en région pour les seniors.

La région Lorraine indique : « [...] le souci d'anticipation n'est pas majoritaire dans les entreprises demandant à bénéficier des aides EDDF, notamment dans les PME. Les relais professionnels (OPCA) soulignent que, lorsque les PME sont amenées à réfléchir sur la gestion des compétences, c'est pour répondre en priorité à l'évolution de leur métier et à leurs perspectives en terme de marché. Selon ces OPCA, il n'y a pas assez d'anticipation en ce qui concerne la gestion des compétences. L'AGEFOS PME souligne que ce manque d'anticipation risque même, dans les prochaines années, de faire disparaître nombre d'entreprises qui n'auraient pas préparé leur transmission du fait du départ en retraite du chef d'entreprise, notamment en formant à l'interne des personnes susceptibles de reprendre l'entreprise. Une telle action pourrait être envisagée, dans le cadre du renouvellement de l'accord EDDF dans le secteur des PME-PMI, comme c'est le cas dans l'accord EDDF des entreprises artisanales du bâtiment de Lorraine. »

En Rhône-Alpes, le Centre national de formation de l'ADMR de Saint-Jean-Bonnefonds (42) (secteur de l'aide à domicile) a mis en place un accompagnement à la VAE pour valider le DEAVS.

Sur soixante-dix salariés concernés en 2003, 55 % ont validé la totalité des modules (25 % en 2002 dans le cadre de l'expérimentation au niveau national) et 70 % valident dix unités sur onze. Les personnels concernés sont essentiellement des aides à domicile ayant entre cinq et dix-sept ans d'ancienneté, du fait de la nécessité de totaliser 3 000 heures d'expérience pour avoir accès à la VAE. 60 % sont salariés du réseau ADMR ; le reste provient de l'une des fédérations de l'UNASSAD (AIMV). Les deux principaux motifs expliquant l'entrée dans le dispositif sont d'une part la hausse de rémunération ainsi que le contenu du travail : l'ADMR a retravaillé les tâches correspondant à sa grille de qualification (catégorie A : simples tâches ménagères, catégorie B : accompagnement de la personne, catégorie C : aide à l'apprentissage des tâches par la personne prise en charge). Le découpage en onze modules du DEAVS devrait correspondre à ce découpage des qualifications en catégories.

*

* *

Les acteurs publics comme les partenaires sociaux sont actuellement confrontés au passage de l'étude et de l'observation aux actions. Cette inflexion commence à se dessiner, plus nettement en 2004, en particulier au plan territorial. Mais les pratiques de gestion des âges restent encore inégales et marquées par de nombreuses incertitudes.

Troisième partie



Des perspectives pour l'action



Chapitre 5

Une réorientation des politiques publiques de l'emploi, du travail et de la formation à accentuer

Orientée traditionnellement en direction des jeunes, de publics peu qualifiés ou en difficulté et favorisant le retrait d'activité des plus âgés, la politique publique de l'emploi a enregistré ces derniers mois des inflexions majeures qui doivent être soulignées. Les instruments de la politique de formation professionnelle ont été également modernisés.

Pour autant, il n'existe pas encore à proprement parler de stratégie intégrée du vieillissement, au plan national comme au plan régional, alors que les initiatives qui se sont développées localement, par exemple, gagneraient à trouver un cadre de cohérence dans lequel s'inscrire, gagner en visibilité et en efficacité.

Le rééquilibrage en cours doit être poursuivi, non seulement avec pour objectif l'accroissement des taux d'activité et d'emploi à tous les âges, mais aussi en abordant des domaines encore insuffisamment traités. Pour être efficace, ce rééquilibrage doit être associé à la mise en place d'une politique publique d'amélioration des conditions de travail visant à la prévention de la pénibilité du travail. Les conditions de mise en place de politiques de deuxième carrière doivent aussi être recherchées.

Ces politiques doivent aussi trouver de meilleures formes d'articulation avec les régions et les branches.

La place des seniors dans la politique publique de l'emploi : entre politique passive et politique active

Depuis le milieu des années 70, les retraits anticipés d'activité des salariés de plus de 55 ans ont été encouragés par de nombreux dispositifs institutionnels : préretraites, dispense de recherche d'emploi. Parallèlement aux mesures

favorisant les retraits d'activité, plusieurs dispositifs ont cherché plus récemment à favoriser le maintien ou le retour dans l'emploi des quinquagénaires.

La politique de l'emploi est ainsi marquée encore aujourd'hui par un certain nombre de paradoxes.

Les politiques de retrait et de dispense d'activité ont eu pour objet de limiter les conséquences économiques et sociales du chômage

Jusqu'en 1994¹, la politique de l'emploi menée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux en direction des seniors a reposé essentiellement sur le retrait ou la cessation anticipée d'activité.

• **Le recours aux mesures d'âge** – et en premier chef aux préretraites – comme moyen de lutte contre le chômage a été massif à partir du début des années 70 et a conduit à un retrait durable des salariés âgés du marché du travail, dont les effets continuent de se faire sentir. Le chômage de masse, notamment des jeunes, les restructurations industrielles de secteurs importants de l'économie qui ont marqué notre pays au cours des trente dernières années, ont conduit les pouvoirs publics et les partenaires sociaux à privilégier différentes formules de retrait d'activité en direction des salariés âgés, pour apporter une solution aux problèmes humains, sociaux et économiques posés à notre pays. Ont été ainsi mis en place en 1972 la garantie de ressources-licenciement, puis, en 1977, la garantie de ressources-démission ; la réactivation des préretraites du Fonds national pour l'emploi (FNE) en 1980 a été conduite, les contrats de solidarité-démission ont mis en place, les préretraites progressives en 1982. Si les préretraites ont atteint leur dernier pic en 1997 avec quelque 240 000 bénéficiaires, elles ont encore concerné, en 2003, 200 000 personnes. L'extinction de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) décidée par les partenaires sociaux à l'occasion de la conclusion de la nouvelle convention d'assurance chômage est en effet en grande partie compensée par la création et la montée en charge de nouveaux dispositifs créés par l'État (pré retraite progressive et CATS notamment).

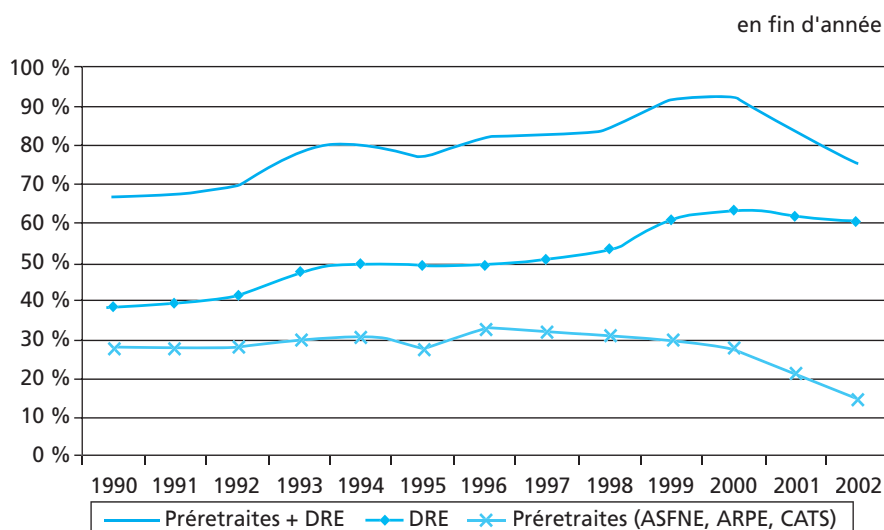
Les partenaires sociaux ont pris des décisions importantes visant à les limiter. Ainsi, en application de l'accord du 1^{er} juillet 2000, l'ARPE n'a pas été reconduite et est donc en cours d'extinction. De même, l'accord du 20 décembre 2002 sur le retour à l'équilibre de l'assurance chômage prévoit une révision de la filière d'indemnisation des chômeurs de plus de 55 ans, leur régime d'indemnisation en faisant plus une « préretraite déguisée » qu'autre chose.

Comme déjà évoqué, l'impact de ces mesures (voir graphiques 25 et 26) est important et une étude de l'INSEE a souligné à juste titre que « *l'effet des pré-*

¹ Ces données sont tirées notamment de l'article de la DARES, « Politique publique de l'emploi : le défi des seniors », Premières informations et premières synthèses, octobre 2003, n° 40-2.

retraites sur le taux d'activité des 55-59 ans a été massif. Il explique l'essentiel de la chute des taux d'activité des hommes de cette tranche d'âge, qui est passée entre 1970 et 1998 d'une valeur moyenne de 84 % à un niveau inférieur de quinze points. L'effet est moins marqué chez les femmes que chez les hommes, sans doute parce que ces derniers représentent l'écrasante majorité des préretraités ».

Graphique 25 : Nombre total de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi rapporté à l'effectif d'une génération annuelle potentiellement concernée



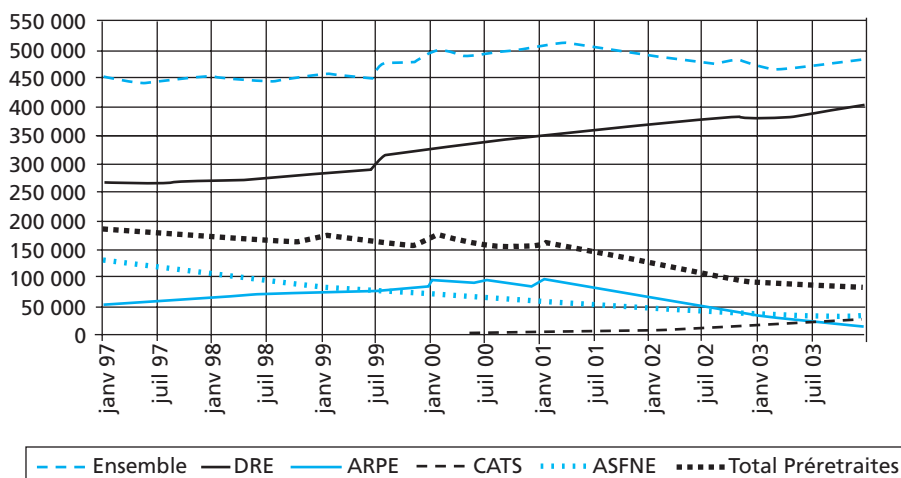
• **Le mécanisme de la dispense de recherche d'emploi** ² (DRE) a été institué en 1984, afin de tenir compte des grandes difficultés rencontrées par nombre de travailleurs âgés pour retrouver un emploi, alors qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour prendre leur retraite ou bénéficier d'une préretraite.

Ce dispositif a un impact important, puisque, comme l'indique le graphique 26, près de 400 000 chômeurs sont placés dans cette situation, intermédiaire entre chômage et préretraite.

² Art. L. 351-16. – (Ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984) : « La condition de recherche d'emploi prévue à l'article L. 351-1 est satisfaite dès lors que les intéressés sont inscrits comme demandeurs d'emploi et accomplissent des actes positifs de recherche d'emploi.

Sont toutefois dispensés, à leur demande, de cette condition, les bénéficiaires des allocations prévues aux articles L. 351-3 et L. 351-10 qui satisfont à une condition d'âge ».

Graphique 26 : Nombre total de préretraités et de chômeurs dispensés de recherche d'emploi (effectifs en fin de mois)



Source : Conseil d'orientation des retraites, d'après UNEDIC.

Sur un plan pratique, le chômeur indemnisé n'est pas tenu aux obligations de recherche d'emploi, la personne étant ainsi placée dans une situation particulière au regard de la condition de recherche d'emploi³ à laquelle est en principe subordonné le versement de l'allocation.

Peuvent se trouver admis à la DRE :

- à partir de 55 ans, les demandeurs d'emploi qui perçoivent une allocation d'assurance chômage et qui justifient de 160 trimestres de cotisations au titre du régime de base de l'assurance vieillesse, ceux qui perçoivent l'allocation de solidarité spécifique ainsi que ceux qui ne perçoivent aucune allocation chômage ;
- à partir de 57 ans et demi, les allocataires du régime d'assurance chômage ;
- l'ASSEDIC adresse aux personnes susceptibles d'entrer en dispense de recherche d'emploi une lettre d'information, accompagnée d'un formulaire de demande de dispense que le demandeur d'emploi souhaitant entrer dans la dispense doit renvoyer à son agence locale pour l'emploi. Après réception de la demande de dispense, l'agence locale pour l'emploi procède à la suppression du demandeur d'emploi de son fichier de gestion.

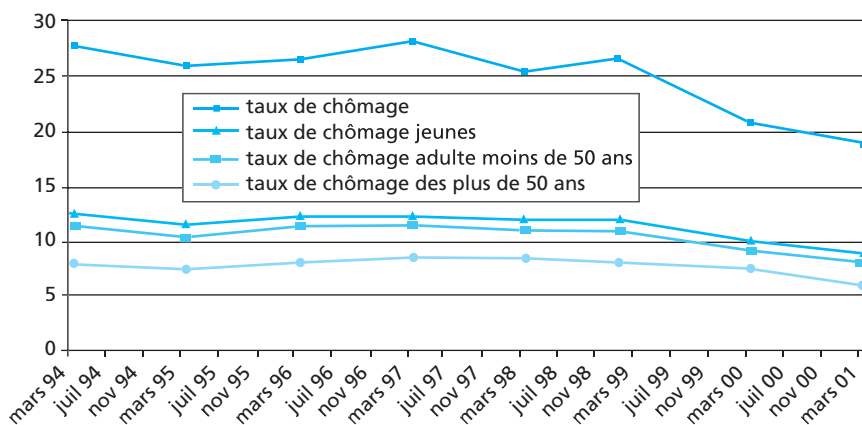
Logiquement, la politique active de l'emploi est essentiellement consacrée aux moins de 50 ans : en 1994, les seniors ne représentent que 9 % des bénéficiaires de contrats aidés du secteur marchand et 8 % de ceux du secteur non

³ Cf. articles L. 351-16, R. 351-26 et D. 311-6 du Code du travail.

marchand. Cependant, cette même année, ils constituent 18,6 % des entrants en contrat emploi consolidé, mesure qui les cible dès sa création. Ils bénéficient très peu des stages de formation, dont ils ne forment que 3 % des entrées.

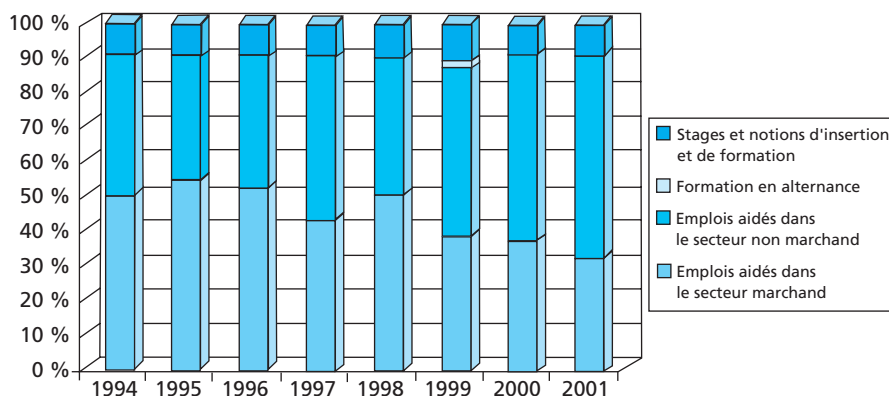
Au total, de 1994 à 2001, le volume des cessations anticipées d'activité demeure néanmoins élevé. On dénombre en fin de période 204 532 préretraités, dont 20 % en préretraite progressive. Le financement bascule vers les partenaires sociaux (ARPE), celui de l'État (ASFNE) se réduisant fortement. En outre, s'ajoutent aux préretraites proprement dites d'autres modes de cessation anticipée d'activité. Le retrait des seniors du marché du travail se renforce dans le même temps par la hausse importante des dispenses de recherche d'emploi : + 28 % entre 1994 et 2001 (cf. graphique 26). Ainsi, la politique de retrait d'activité des salariés de plus de 50 ans est restée très soutenue sur la période, bien qu'ils aient davantage bénéficié des mesures actives pour l'emploi.

Graphique 27 : Évolution du taux de chômage selon l'âge



Source : DARES.

Graphique 28 : Répartition des seniors dans les différentes mesures actives pour l'emploi



Source : DARES.

Tableau n° 24: Les seniors chômeurs de longue durée et très longue durée dans les contrats aidés du secteur non marchand (en % des publics)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CES	6,8	8,1	9,1	9,4	10,2	13,8
CEC	12,6	12,6	12,9	18,5	18,3	21,1

Source : DARES.

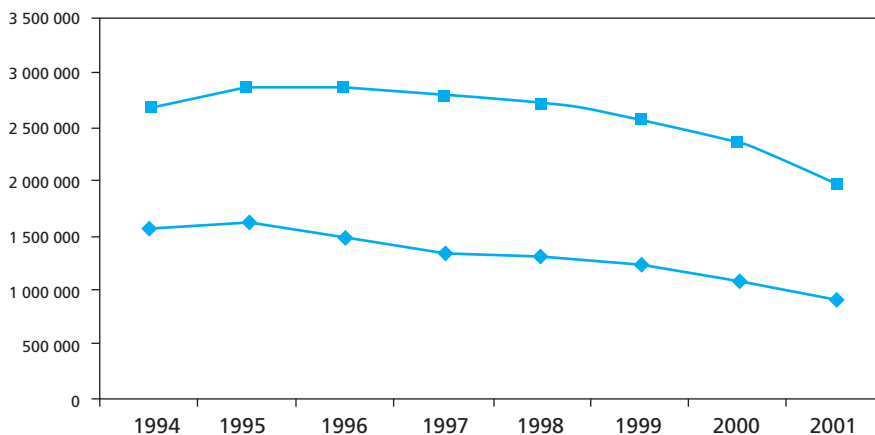
Tableau n° 25 : Part des plus de 50 ans dans les publics prioritaires du CIE (en % des publics)

	1997	1998	1999	2000	2001
Part des CLD de plus de 50 ans	13,6	14	14,8	16,3	18

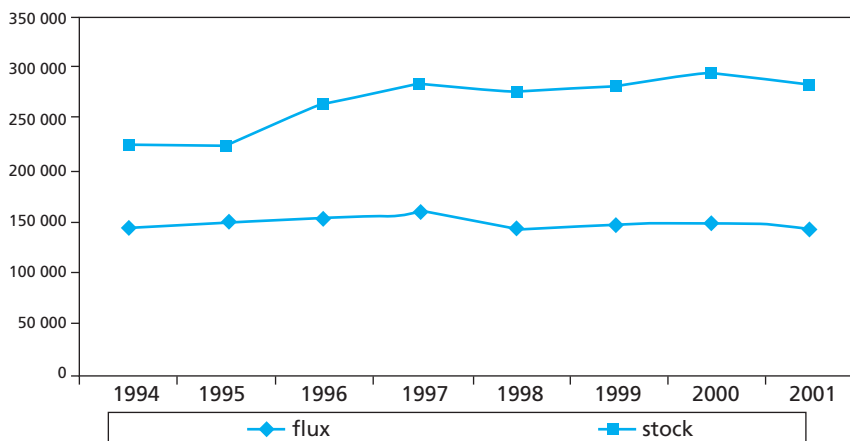
Source : ANPE, exploitation MES-DARES, bilan de la politique de l'emploi.

Graphique 29 : Évolution comparée de l'ensemble des bénéficiaires des politiques d'emploi et des seniors

a) Ensemble des bénéficiaires des politiques d'emploi



b) Les seniors bénéficiaires des politiques d'emploi



Champs des politiques concernées : emplois aidés marchands et non marchands, stage.
Source : DARES.

Tableau n° 26 : Les plus de 50 ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (en stock)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Abattement temps partiel	2 990	3 630	4 090	4 570	4 680	4 843	4 539	3 970
Exonération – premier salarié	7 395	7 125	7 705	12 144	12 848	14 435	15 763	13 668
CIE	35 838	22 118	50 715	58 718	60 368	61 649	63 083	61 360
ACCRE	3 136	4 130	1 343	1 134	1 914	2 068	2 277	0
Contrat emploi-solidarité	30 677	27 393	27 473	27 075	27 623	25 000	23 581	21 891
Contrat emploi-consolidé	5 189	7 680	13 286	17 072	19 984	25 593	32 278	35 737
SIFE individuel	294	306	256	360	320	435	368	288
SIFE collectif	368	4 015	4 464	4 355	4 810	4 374	4 606	4 138
Stage d'accès à l'entreprise	170	160	189	279	195	180	140	98
Total	86 056	76 557	109 521	125 707	132 742	136 578	146 635	141 150

Source : DARES.

Une politique active de l'emploi s'est progressivement mise en place

Parallèlement aux mesures incitant au retrait de l'emploi des salariés âgés, à partir des années 1985, des dispositifs visant à dissuader les entreprises de se séparer des seniors ou au contraire à faciliter leur retour à l'emploi, en cas de difficultés durables d'insertion.

Les effets incertains de la contribution Delalande

Historiquement, le premier instrument de lutte contre la perte d'emploi des salariés âgés est constitué par la contribution dite « Delalande »⁴.

Elle a été instituée par la loi du 10 juillet 1987 relative à la lutte contre le chômage de longue durée. Cette loi a prévu, l'origine, que les entreprises ont l'obligation de verser, « à l'occasion de licenciements économiques de salariés de plus de 55 ans », une contribution au régime d'assurance chômage. On redoutait en effet à l'époque que le régime d'indemnisation du chômage ne soit financièrement lourdement pénalisé par les conséquences des licenciements importants de salariés âgés, non admis en préretraite.

⁴ Du nom du député auteur de l'amendement ayant institué cette disposition.

Le montant de cette contribution versée à l'UNEDIC, varie d'un à six mois du salaire du salarié licencié, selon l'âge de la personne concernée et la taille de l'entreprise.

Ce dispositif de « pénalisation » financière n'est pas totalement comparable à celui qui existe en matière d'emploi des handicapés, duquel il peut être spontanément rapproché⁵, ne serait-ce que parce que les sommes perçues ne sont pas réaffectées à des actions destinées à favoriser l'emploi des seniors.

Ce dispositif a été modifié à maintes reprises, à la fois pour mieux protéger les salariés âgés, mais aussi éviter de pénaliser l'embauche des salariés concernés :

– en 1989, la loi étend à tout licenciement de salariés de plus de 55 ans, « *quel que soit le motif du licenciement* », l'obligation de versement de la contribution ;

– en 1992, en étendant les cas de versement de la contribution aux licenciements de salariés de plus de 50 ans et non plus 55 ans ; cette loi a prévu « *une exonération du versement de la contribution en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié qui était, lors de son embauche, âgé de plus de 50 ans et inscrit depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi* » ;

– un décret de 1998 a augmenté sensiblement le montant de la contribution ;

– en 1999, la loi a étendu le champ de la contribution aux conventions de conversion et aux refus de convention de préretraite ASFNE.

Le produit de cette contribution est versé à l'UNEDIC qui, depuis 1999, en reverse la moitié à l'État, afin de financer les préretraites ASFNE.

Dans la lignée des évolutions précédentes, et dans le but de ne pas pénaliser l'embauche de seniors, la loi d'août 2003 a avancé à 45 ans le critère de l'âge de l'embauche du salarié qui ouvre droit à l'exonération instituée en 1992 ; elle a aussi supprimé la référence au critère de demandeur d'emploi.

On le voit, en même temps qu'elle s'est « durcie », la législation a aussi élargi la liste, assez longue désormais, des cas d'exonération⁶ dans lesquels la contribution n'a pas à être versée. De fait, depuis sa création ou presque, cette

⁵ On sait qu'à défaut d'employer un nombre suffisant de travailleurs handicapés, l'entreprise doit verser à l'AGEFIPH un contribution qui est affectée à des actions en direction des travailleurs handicapés.

⁶ Les cas d'exonération sont les suivants : licenciement intervenu pour faute grave ou lourde ; refus par le salarié d'une modification de son contrat de travail consécutive à la réduction de la durée du travail organisée par une convention ou un accord collectif ; licenciement résultant d'une cessation d'activité de l'employeur, pour raisons de santé ou de départ en retraite, ayant entraîné la fermeture définitive de l'entreprise ; rupture du contrat de travail, par un particulier, d'un employé de maison ; fin de chantier (au sens de l'article L. 321-12 du Code du travail) ; démission du salarié quittant son emploi pour suivre son conjoint qui change de résidence à la suite d'un nouvel emploi ou d'un départ à la retraite ; rupture du contrat de travail due à la force majeure ; rupture du contrat de travail d'un salarié qui était, lors de son embauche, âgé de plus de 50 ans et inscrit depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi ; cette embauche doit être intervenue après le 9 juin 1992 ; première rupture d'un contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans ou plus intervenant au cours d'une même période de douze mois dans une entreprise employant habituellement moins de vingt salariés ; rupture pour inaptitude physique au travail constatée par le médecin du travail.

contribution fait l'objet de critiques de la part des entreprises ⁷, qui estiment que non seulement cette contribution n'a pu empêcher les licenciements de salariés âgés, mais qu'elle a en plus freiné l'embauche des salariés âgés, en raison des craintes des entreprises d'avoir à acquitter ultérieurement un coût très lourd en cas de licenciement.

Il est difficile de porter un jugement définitif sur la portée de la contribution, les études d'impact étant très peu nombreuses. Par exemple, la part respective des licenciements entrant dans le champ des dérogations et ceux qui y sont assujettis n'est pas connue, ce qui rend difficile un jugement techniquement fondé. Signalons toutefois les conclusions d'une étude ⁸ qui précisent que : « *L'effet "direct" sur les licenciements [...] apparaît faible et peu systématique : tout se passe comme si les décisions de licenciement des entreprises étaient peu sensibles aux fortes variations du barème de la contribution Delalande. Au total, les résultats vont dans le sens de l'hypothèse que les entreprises françaises réalisent l'essentiel de leurs ajustements de main-d'œuvre par les embauches et n'utilisent les licenciements qu'en dernier ressort, avec par conséquent une sensibilité réduite à la protection de l'emploi* ».

Les dispositifs CES, CEC et CIE contribuent positivement à l'emploi des chômeurs âgés

Trois mesures ⁹ comportent des dispositions en faveur de l'embauche des 50 ans et plus : le CES et le CEC dans le secteur non marchand ; le CIE, dans le secteur marchand.

Ces trois dispositifs ont pour objectif la lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion du marché du travail. Ils visent ainsi à favoriser l'insertion professionnelle des personnes rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, par l'acquisition de compétences et de savoir-faire et à développer des activités qui répondent à des besoins collectifs non satisfaits.

Ils s'adressent essentiellement aux demandeurs d'emploi de longue durée et aux bénéficiaires de minima sociaux. Les chômeurs de plus de 50 ans ayant au moins douze mois d'ancienneté de chômage ou bénéficiaires de l'ASS appartiennent au public les plus prioritaires du CIE et prioritaires pour les CES et CEC.

L'embauche d'un demandeur d'emploi de longue durée de 50 ans ou plus ouvre droit pour les employeurs de CES, CEC ou CIE à un niveau d'allègement majoré du coût du travail.

⁷ Voir par exemple en ce sens, le dossier de la chambre de commerce et d'industrie de Paris : *Pour la suppression de la contribution Delalande*, avril 2001.

⁸ Les travaux utilisés ici sont *Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail*, par Luc Behaghel, Bruno Crépon, Béatrice Sédillot. À consulter sur : www.crest.fr/pageperso/dr/crepon/delalande.

⁹ Sources : S. Adjerad, « Politique publique de l'emploi : le défi des seniors », *Premières Synthèses*, n° 40-2, DARES 2003. E. Berger et alii, « Les bénéficiaires des politiques de l'emploi : des parcours sensibles aux mouvements de conjoncture », *Premières Synthèses*, n° 52-3, DARES 2002. E. Berger, « Le CIE : un retour durable à l'emploi », *Premières Synthèses*, n° 44-5, DARES 2003.

Les contrats aidés jouent un rôle dans l'embauche des 50 ans et plus : 107 230 ont été embauchés en contrat aidé en 2002, quand dans le même temps quelque 239 000 embauches de plus de 50 ans avaient lieu.

Les contrats aidés jouent un rôle contre sélectif : au total, les plus de 50 ans représentent environ 6 % des embauches d'une année donnée et environ 15 % des demandeurs d'emploi ; ils représentent entre 14 % (CES) et 30 % (CIE) des embauches en contrats aidés.

Le passage en contrat aidé améliore l'insertion sur le marché du travail des 50 ans et plus au regard de la situation de leurs homologues qui n'ont pas bénéficié de ces dispositifs.

La part des 50 ans et plus dans les embauches en CES, CEC et CIE a augmenté ces dernières années, pour s'établir en 2002 à 14,3 % des entrées en CES, 29 % des CEC et 26 % des CIE. Par contre, les enveloppes disponibles se sont réduites sensiblement, ce qui fait que le nombre de chômeurs âgés embauchés à ce titre a diminué : 330 000 CES signés en 2002 contre 479 000 en 1998, les stocks passant sur la même période de 250 000 à 144 000 ; 52 000 embauches en CIE en 2002 en baisse sensible depuis 1998.

L'année 2002 marque une rupture dans la tendance à l'augmentation de la part des 50 ans et plus embauchés en CIE (26,6 % des entrées), à relier à la réforme du dispositif intervenue début 2002 (suppression de l'exonération pérenne des charges sociales patronales pour les CLD de 50 ans et plus : en 2001, 63,7 % des 50 ans et plus embauchés en CIE ouvraient droit à cette exonération pérenne). Les 50 ans et plus sont légèrement plus diplômés que les autres demandeurs d'emploi embauchés en CIE.

Le devenir des 50 ans et plus passés en contrat aidé est amélioré par rapport à ceux qui n'en n'ont pas bénéficié.

Les sortants de CEC de plus de 50 ans sont minoritairement en emploi : 33,4 % (contre 55,5 % pour les 40-50 ans). Près de 30 % sont au chômage (idem pour les 40/50 ans) et pratiquement autant sont inactifs (0,7 % pour les 40-50 ans).

Deux ans et demi après la sortie du dispositif CES, les 50 ans et plus sont plus souvent au chômage que les adultes (39 %/29,7 %) et surtout quatre fois plus souvent inactifs (17,5 %/4 %). Moins souvent en emploi (43,5 %/62,8 %), ils le sont fréquemment dans le cadre des contrats aidés (30,9 % des situations des plus de 50 ans passés en CES). Le passage en CES ne diminue pas la probabilité de revenir au chômage : 39 % des plus de 50 ans passés en CES sont au chômage deux ans et demi après, contre 37 % de ceux qui ne sont pas passés en CES. Mais il accroît très fortement la probabilité d'être en emploi (43,5 % des ex CES contre 14,8 % des autres), essentiellement parce que les personnes passées en CES se retrouvent très fréquemment en contrat aidé (hors contrats aidés, les situations d'emplois occupent une part équivalente : 12,6 %/13,5 %). Surtout, les personnes de 50 ans et plus ayant bénéficié d'un CES se retrouvent beaucoup moins souvent inactives (17,5 %/47,7 %).

La probabilité de maintien dans l'entreprise du CIE (trente-neuf mois après l'entrée) est, pour les 50 ans et plus, identique à la moyenne. La probabilité de voir le CIE (en CDI) rompu avant terme est moins forte pour les seniors que pour les autres adultes, respectivement 30 % et 38 %.

L'exonération pérenne a joué un faible rôle sur le maintien dans l'emploi : pour la cohorte des embauchés en CIE en 1995, 66,2 % de ceux qui ouvraient droit à l'exonération pérenne étaient en emploi fin 1998 contre 66,6 % des plus de 50 ans qui, en CDI, n'ouvraient pas droit à cette exonération. Moins souvent au chômage, ceux qui ouvraient droit à l'exonération pérenne se retrouvent deux fois plus souvent en situation d'inactivité (rappelons que les plus de 50 ans, pour ouvrir droit à l'exonération pérenne, devaient être chômeurs de longue durée).

Deux ans et demi après la sortie du dispositif, les seniors sont moins souvent en emploi que les adultes (58 % contre 79 %) et plus souvent au chômage (23 %/15 %) ou inactifs (19 %/5 %). Mais, le passage en CIE améliore très notablement l'insertion dans l'emploi : les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans qui ne sont pas passés en CIE sont seulement 18,6 % à être en emploi en mars 2002. 48,7 % sont au chômage et 29,6 % inactifs.

Les seniors occupent une place limitée dans les dépenses actives de la politique de l'emploi

L'exploitation de la base de données « politiques du marché du travail » d'EUROSTAT, pour la majorité des mesures y figurant, lorsque leur sont attachées un fichier de répartition selon l'âge du stock des bénéficiaires ou des entrants, permet de tenter une approche des dépenses de politique active de l'emploi bénéficiant aux seniors. L'examen de quelques grandes catégories de dépenses actives, dépenses de formation professionnelle et aides directes ou indirectes à l'emploi, montre que les seniors bénéficient encore assez faiblement des mesures relevant de la politique active de l'emploi.

Ces estimations sont fondées sur les stocks de bénéficiaires en fin de période ; elles n'intègrent pas les mesures qui ne comportent pas d'analyse de la répartition selon l'âge : stages de formation des adultes organisés par les régions, stages jeunes demandeurs d'emploi, formations liées aux conventions FNE et aux PARE... dont le total est d'1,2 milliard. Sur une assiette de 3 milliards répartissables selon l'âge, les dépenses de formation des seniors ne représentent que 2,5 % du total, ou plus significativement 5 % si l'on neutralise les aides à l'apprentissage.

Le même exercice peut être tenté pour les aides à l'emploi : incitations (classe 4 de la nomenclature PMT), créations directes (classe 6) et soutien aux créateurs d'entreprises (classe 7), et aboutit pour les seniors à un poids de 10,6 % du total.

Tableau n° 27 : Dépenses de formation selon l'âge (en millions d'euros)

	Dépenses 2002	Dépenses bénéficiant aux publics jeunes		Dépenses bénéficiant aux 50 ans et plus	
Stages AFPA	763	212	27,8 %	27	3,5 %
Stages d'accès à l'entreprise	11	4	36,4 %	0	0
SIFE (individuels et collectifs)	154	8	5,2 %	16	10,4 %
Aides à l'apprentissage	1 198	1 194	99,7 %	0	0
Allocation formation reclassement	98	25	25,5 %	4	4,0%
Allocation de retour à l'emploi Formation	790	205	25,9 %	29	3,7 %
Total	3 014	1 648	54,7 %	76	2,5 %

Source : base PMT EUROSTAT, tableau IGAS avec le concours de la DARES.

Tableau n° 28 : Dépenses d'aide à l'emploi, selon l'âge (en millions d'euros)

	Dépenses 2002	Dépenses bénéficiant aux publics jeunes	Dépenses bénéficiant aux 50 ans et plus
Contrats de qualification	413	395	0
Contrats d'orientation	5	5	0
Contrats initiative emploi (CIE)	707	44	188
Entreprises d'insertion	162	39	15
Associations intermédiaires	96	23	13
Interim d'insertion (ETTI)	8	3	1
Contrats jeunes en entreprise	3	3	0
Total classe 4	1 394	512	217
Contrats emploi solidarité (CES)	1 338	235	191
Contrats emploi consolidé (CEC)	1 514	76	407
Emplois jeunes	3 389	2 066	0
Total classe 6	6 241	2 377	598
Aides aux créateurs d'entreprises (classe 7)	53	18	4
Total général	7 688	2 907	819
%	100 %	37,8 %	10,6 %

Source : base PMT EUROSTAT, tableau IGAS avec le concours de la DARES.

Le tableau 28 n'inclut pas des exonérations de charge ciblées non imputables à des catégories d'âge (exonération pour création d'un premier emploi, aide à la création du premier au cinquantième emploi dans des zones sensibles), qui ne modifieraient pas la donne. Il n'intègre pas non plus des exonérations non ciblées comme les allègements temps partiel, dont la répartition en 2002 peut être estimée, avec les réserves d'usage tenant à un calcul fondé sur l'âge des entrants (risque de sur pondération des jeunes et de sous pondération des plus de 50), à 119 millions d'euros pour les moins de 26 ans, 188 millions pour la catégorie d'âge intermédiaire et une trentaine de millions pour les 50 ans et plus.

Le taux de 10,6 % pour les dépenses seniors d'aide à l'emploi peut être interprété comme le reflet de la médiocre priorité que le corps social attache à l'emploi des salariés vieillissants. Il convient cependant de préciser que ce taux fait un bond à presque 20 % si on exclut de l'assiette des dépenses prises en compte les emplois jeunes. La neutralisation de toutes les mesures affectées d'une valeur nulle dans la colonne « seniors », principalement emplois jeunes et aide à l'apprentissage, aboutit à un taux global de 16 % pour l'investissement sur les seniors dans l'ensemble des dépenses actives d'emploi et de formation répartissables selon l'âge et non réservées par construction à un public de jeunes. Ce taux très global est en progression de plus de trois points par rapport à 1998, notamment sous l'effet CEC et CIE, et devrait encore croître en 2003 et 2004 sous l'effet de la montée en charge des contrats jeunes en entreprise, élargissant le champ des neutralisations effectuées.

La progression 1998-2002 est encourageante, mais la lecture en ligne des tableaux reste préoccupante :

- très faible investissement public sur les formations après 50 ans ;
- soutien à l'emploi que pour les personnes en situation d'exclusion lourde ;
- sur les dix-sept mesures ou dispositifs « actifs » valorisés dans ces deux tableaux, la part des seniors, qui représentent 17 % des chômeurs, ne dépasse 10 % que dans six cas (SIFE, associations intermédiaires, intérim d'insertion, CES, CEC et CIE). Le niveau de 17 % n'est dépassé que pour les CEC et CIE.

La question se pose, à la lecture de ces tableaux, d'un instrument spécifique de retour à l'emploi décroché de l'exclusion, ou de l'intégration des seniors dans une formule souple et Inter-âges d'accès direct à l'emploi dans le secteur marchand. Il est certain en tout cas que les réorientations amorcées doivent être accentuées.

Une réorientation engagée récemment

Un cadre européen ambitieux

La définition de la politique de l'emploi doit prendre largement en compte les lignes directrices arrêtées au plan européen depuis les sommets de Lisbonne, de Stockholm et Barcelone. L'Union européenne a fixé un certain nombre d'objectifs chiffrés qui s'avèrent ambitieux pour notre pays, compte tenu de la faiblesse des taux d'activité des salariés âgés.

Les objectifs retenus au plan européen sont d'atteindre en 2010 un taux d'emploi de 70 % dans la tranche d'âge des 15-64 ans, dont 60 % pour les femmes, et un taux de 50 % des actifs de 55 à 64 ans. Rappelons qu'en 2002, ces taux étaient respectivement de 62 %, 56 % pour les femmes, et de 39 % pour les seniors. Dans le cadre du scénario central évoqué dans le chapitre 1 relatif à l'évolution de la population active, les projections réalisées ont montré que ces objectifs ne pouvaient être atteints, en particulier s'agissant du taux d'emploi aux âges élevés, sans une inflexion sensible des comportements.

Le plan national pour l'emploi (PNAE) pour la période 2003-2006 s'efforce de traduire en mesures opérationnelles ces exigences, dans le cadre de la ligne directrice n° 5 : « Développer l'offre de travail et promouvoir le vieillissement actif » qui recommande en particulier de : « *Mener une politique cohérente afin d'accroître sensiblement la participation des travailleurs âgés sur le marché du travail, notamment en offrant des incitations à la prolongation de la vie active, en facilitant l'accès à la qualification et en reformant les régimes de retraite anticipée* ».

Dans ce cadre, le PNAE a retenu les objectifs quantitatifs suivants :

- relever de cinq points à horizon de cinq ans le taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans ;
- reculer d'un an et demi l'âge moyen de cessation d'activité (ainsi porté de 57,5 ans à 59 ans) d'ici 2008.

Des objectifs qualitatifs ont été aussi retenus avec le développement de la diversité des âges des ressources en main-d'œuvre mobilisée dans les entreprises.

Plus globalement, plusieurs axes ont été définis dans le prolongement de la loi d'août 2003, dont l'ensemble du dispositif détaillé est présenté plus loin :

- Réduire le recours aux préretraites, à compter du 1^{er} janvier 2005 ;
- Favoriser le maintien en activité des personnes de plus de 50 ans :
 - en facilitant l'accès des salariés expérimentés à la formation, à la réalisation de bilans de mi-carrière et à la VAE ;

- en examinant la question de la pénibilité et de l'usure au travail ;
- en encourageant les entreprises à faire de la gestion anticipée des emplois et des compétences ;
- en incitant les personnes qui le souhaitent à travailler au-delà de 60 ans.
- Dynamiser le marché du travail des seniors :
 - en permettant l'embauche des seniors qui ont perdu un emploi ou qui souhaitent changer d'emploi soit par des dispositifs généraux facilitant le recrutement, soit par des dispositifs plus spécifiques pour des personnes en situation difficile sur le marché du travail ;
 - en favorisant le recrutement et l'emploi des salariés de plus de 45 ans ;
 - en encourageant la reprise d'une activité par des chômeurs de longue durée, âgés de 50 ans et plus, par l'assouplissement des possibilités de cumul entre une allocation de solidarité et un revenu d'activité ;
 - en assurant le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Au titre de leurs priorités, l'ANPE et plus largement le service public de l'emploi ont choisi d'être attentifs à cet objectif ;
 - en renforçant l'attractivité du contrat initiative – emploi (CIE) pour les embauches de personnes de plus de 50 ans et cumulant des difficultés (handicapés, chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux) (allongement de la durée de l'aide portée de deux à cinq ans) ;
 - en ouvrant le droit au versement de l'aide dégressive à l'employeur (ADE), prévues par les partenaires sociaux du régime d'assurance chômage pour l'embauche de tout demandeur d'emploi âgé de plus de 50 ans, indemnisé depuis plus de trois mois.
- Action soutenue de l'AFPA en direction des seniors.

Une réorientation législative et conventionnelle significative

Les orientations générales présentées ci dessus ont fait l'objet de mesures législatives introduites par la loi d'août 2003 qui marque une inflexion importante dans la conception de la politique de l'emploi, prolongée par la loi d'avril 2004 relative à la formation tout au long de la vie et au dialogue social.

La limitation des dispositifs de retrait d'activité et l'attractivité du travail

S'agissant des mesures d'âge, la loi de 2003 a engagé une réforme en profondeur des préretraites, tant dans le secteur privé que dans la fonction publique.

La loi du 21 août 2003 recentre les préretraites autour de deux dispositifs : un dispositif « pénibilité » : cessations anticipées d'activité des travailleurs salariés (CATS) et un dispositif « plans sociaux » qui reste aujourd'hui nécessaire pour pouvoir apporter des réponses à des situations difficiles.

Dans cette perspective, la loi a prévu, en ce qui concerne le secteur privé :

– l'assujettissement de certaines préretraites d'entreprise à une contribution spécifique afin de dissuader les employeurs d'avoir recours à cette mesure d'âge. On rappellera à cet égard que le COR, dans son rapport de 2001, avait suggéré un tel « *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 activité* » ;

– la suppression de la préretraite progressive (PRP), qui n'a pas réussi à trouver sa place au sein des différents dispositifs de cessation anticipée d'activité et qui ne constitue qu'un instrument imparfait de la gestion des ressources humaines dans les entreprises ;

– le recentrage des CATS vers les seuls salariés ayant exercé des travaux pénibles, en réservant à ces salariés les avantages sociaux et fiscaux dont bénéficie actuellement cette allocation.

S'agissant du secteur public, la loi de finances pour 2003 avait déjà prévu une extinction progressive du dispositif de cessation de fin d'activité (CFA).

L'âge auquel un employeur peut mettre d'office un salarié à la retraite s'il remplit les conditions pour bénéficier du taux plein a été porté à 65 ans au lieu de 60 ans auparavant. Si les conditions de mise à la retraite ne sont pas remplies, la rupture du contrat de travail par l'employeur constitue un licenciement et emporte dès lors toutes les conséquences liées à cette qualification juridique. Il sera néanmoins possible de déroger à cette règle et de mettre d'office en retraite un salarié âgé de moins de 65 ans (mais d'au moins 60 ans) dans deux cas : convention ou d'un accord collectif de branche étendu, conclu avant le 1^{er} janvier 2008 et prévoyant des contreparties en terme d'emploi ou de formation professionnelle, encourageant ainsi les branches professionnelles à innover en matière de gestion des carrières ; convention de préretraite CATS, d'une préretraite progressive ou de tout autre avantage de préretraite défini antérieurement avant le 22 août 2003, afin de sécuriser les entreprises et les salariés qui se sont engagés dans ce type de dispositifs.

L'incitation à la poursuite ou à la reprise d'activité des travailleurs

En complément des mesures d'âge, la loi comporte des mesures visant à inciter les travailleurs et les employeurs à favoriser l'accès ou le maintien dans l'activité.

La mise en place d'un système décote-surcote correspond à cet objectif.

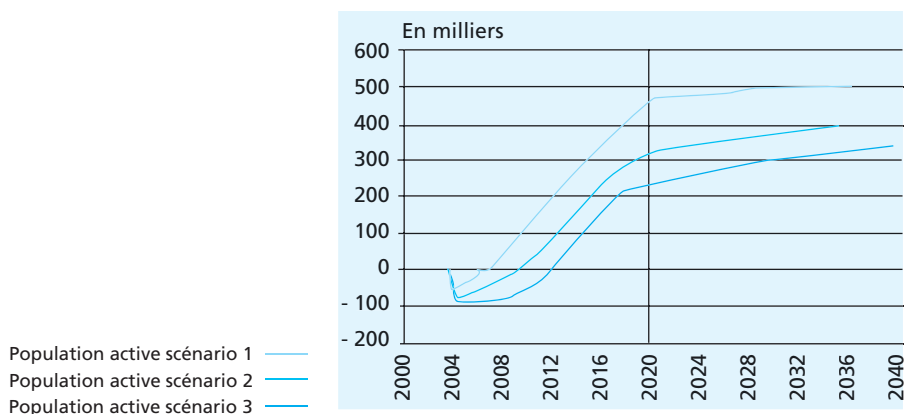
Avant la loi d'août 2003, les régimes de base du secteur privé comme de la fonction publique n'offraient pas d'avantages supplémentaires à leurs adhérents en cas de dépassement des durées « normales » de cotisations, 160 trimestres dans le régime général, soit 40 annuités, et de 37,5 annuités dans la fonction publique. Par contre, il existe, dans les régimes de salariés du secteur privé, un mécanisme de minoration du taux de pension dès lors que l'assuré ne justifie pas de la durée d'assurance nécessaire pour ouvrir droit à une pension de retraite à taux plein.

La loi a prévu un mécanisme de bonification en faveur de tous les salariés, s'élevant à 3 % supplémentaires par année demeurée en activité au-delà de la date à laquelle ils auraient pu faire liquider leur pension. Le coefficient de minoration, ou décote, est maintenu et harmonisé entre secteurs privé et public.

En conséquence de l'introduction de la surcote, et du report à 65 ans de l'âge du salarié à partir duquel l'employeur peut le mettre à la retraite d'office, les comportements des salariés et des employeurs devraient être modifiés dans le sens du maintien en activité des salariés.

Une estimation récente de l'impact de ces mesures montre que leurs effets sur la population active sont importants, illustrés par le graphique ci dessous ¹⁰.

Graphique 30 : Hausse de la population active en milliers selon les effets de la surcote par rapport à l'évolution tendancielle



Source : Ministère de l'économie. Rapport économique, social et financier, annexé à la loi de finances pour 2004.

¹⁰ Source : rapport économique, social et financier pour la loi de finances 2004.

Comme indiqué précédemment, la loi a aussi assoupli la « contribution Delalande », acquittée par les employeurs se séparant d'un salarié de plus de 50 ans. Si les effets dissuasifs de ce prélèvement sont controversés, il a été prévu d'exonérer de cette contribution les employeurs se séparant d'un salarié de plus de 50 ans qu'ils auraient embauché à l'âge de 45 ans, et non plus de 50 ans.

Un assouplissement des règles de cumul emploi-retraite a été prévu en vue de permettre aux titulaires de pensions prenant effet à compter du 1^{er} janvier 2004 de reprendre une activité procurant des revenus qui, ajoutés aux pensions servies par les régimes de base et complémentaires obligatoires, seront inférieurs au dernier revenu d'activité, perçu avant la liquidation de la pension pour les salariés, à des seuils adaptés selon les zones géographiques concernées et fixés par décret pour les professions artisanales, industrielles et commerciales. Pour les retraités anciens salariés, si la reprise d'activité a lieu chez le dernier employeur, elle ne pourra intervenir au plus tôt que six mois après la date d'entrée en jouissance de la pension.

Les dispositions visant à permettre le départ avant l'âge légal des personnes qui ont cotisé (carrières longues) au-delà de 40-42 ans correspond à une attente forte de salariés qui ont démarré leur vie active tôt (entre 14 et 16 ans) et qui ne comprenaient pas de ne pas pouvoir s'arrêter dans des conditions aussi favorables que celles offertes en pratique aux préretraités.

Ces dispositions auront à court terme un effet de réduction de la population active, évaluée par les experts à 170 000 personnes à échéance de trois ans.

L'emploi des seniors est devenu un domaine obligatoire de la négociation collective

Dès lors qu'il est prévu de favoriser l'allongement des durées d'activité, il est légitime de s'interroger sur les conditions dans lesquelles les salariés auront à poursuivre leur activité et d'en adapter le contenu si cela s'avérait nécessaire.

Plusieurs dispositions importantes – et pourtant encore mal connues pour un certain nombre d'entre elles – ont été adoptées à cet effet par le Parlement dans le cadre de la loi réformant les régimes de retraite afin que l'emploi des salariés âgés devienne un domaine naturel de négociation entre partenaires sociaux. Le code du travail a été ainsi complété par plusieurs dispositions importantes.

Il s'agit d'une part d'encourager les entreprises et les branches à traiter régulièrement des questions touchant à l'emploi des salariés de plus de 50 ans, et d'autre part, d'associer les partenaires sociaux au suivi des évolutions enregistrées afin de mesurer les progrès enregistrés et les actions devant être encore menées.

- Dans l'entreprise, en premier lieu, il est désormais prévu que tous les trois ans, la négociation annuelle ¹¹ – qui traite des salaires effectifs, de la durée effective et l'organisation du temps de travail, soit étendue aux questions relevant de « *l'accès et du maintien dans l'emploi des salariés âgés et de leur accès à la formation professionnelle* ». Cette disposition est importante car elle devrait logiquement conduire les partenaires sociaux à dresser, là où cela n'a pas encore été fait, un diagnostic de la place des seniors dans l'entreprise et définir les actions qui en découlent.

Paradoxalement, la question des conditions de travail n'apparaît pas explicitement comme un domaine privilégié par le législateur pour la négociation dans l'entreprise, alors qu'elles s'apprécient concrètement à ce niveau, et que de grandes différences peuvent exister entre les entreprises. En pratique, la négociation peut très bien porter sur ce domaine dès lors qu'il serait jugé important pour assurer le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés ou la prévention de l'usure professionnelle des salariés dans l'entreprise.

- Dans les branches dans lesquelles sont habituellement négociées les conventions collectives, le législateur ¹² a aussi prévu que les organisations syndicales et professionnelles se réunissent au moins une fois tous les trois ans, « *pour négocier sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des salariés âgés et sur la prise en compte de la pénibilité du travail* ».

- Au plan interprofessionnel, enfin, le législateur a prévu ¹³ que, dans un délai de trois ans après la publication de la loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national **engagent une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité**.

Notons aussi que la loi relative à la formation professionnelle et au dialogue social a modernisé les conditions du dialogue social au niveau territorial ¹⁴ dans le cadre de « commissions paritaires ». Cette nouveauté s'inscrit dans la suite de l'orientation prônée par les partenaires sociaux dans la position commune de juillet 2001 : « *La volonté des interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue social doit également trouver une traduction concrète au niveau territorial interprofessionnel. Ce dialogue social interprofessionnel territorial [...] doit être l'occasion, à l'initiative des interlocuteurs concernés, d'échanges et de débats réguliers sur le développement local dans sa dimension sociale et économique. Les COPIRE constituent, dans leur champ de compétence, un lieu de développement de ce dialogue social* ». « *Ce dialogue social interprofessionnel territorial ne saurait avoir de capacité normative* ».

Les novations introduites par l'art. L 132-30 du code du travail sont les suivantes :

¹¹ L'article 11 de la loi du 21 août 2003 a modifié en ce sens l'article L. 132-27 du code du travail.

¹² L'article 11 de la loi du 21 août 2003 a modifié en ce sens l'article L. 132-12 du code du travail.

¹³ Cf. article 12 de ladite loi.

¹⁴ Cf. nouvel article L. 132-30 du code du travail.

- ce dialogue n'est plus limité aux entreprises de moins de cinquante salariés ;
- le dialogue social territorial n'est plus seulement décliné au plan local ; il peut également avoir lieu au niveau départemental ou régional. Les commissions paritaires peuvent en particulier conclure des accords collectifs en matière d'emploi et de formation continue, en cohérence avec la décentralisation d'un certain nombre de compétences.

Les missions des commissions paritaires professionnelles ou interprofessionnelles instituées par convention ou accord collectif de travail sont clarifiées et confirmées :

- mission générale d'encouragement de la négociation et de développement du dialogue social ;
- mission de conciliation entre employeurs et salariés ;
- mission de négociation sur des sujets d'intérêt local.

Au plan national, la loi d'août 2003 a prévu plusieurs points de bilan, qui seront autant d'étapes essentielles pour le suivi de la mise en œuvre de ces réformes, et l'appréciation de leur impact :

- un bilan des négociations de branches devra être établi au moins une fois tous les trois ans, et devra être présenté à la Commission nationale de la négociation collective ;
- la loi a aussi prévu que cette commission suive « *annuellement l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans afin de faire au ministre chargé du travail toute proposition de nature à favoriser leur maintien ou leur retour dans l'emploi* » ;

Enfin, préalablement à la rédaction des rapports ¹⁵ prévus en 2008, 2012 et 2016, est organisée une conférence tripartite rassemblant l'État, les représentants des salariés et les représentants des employeurs pour examiner les problématiques liées à l'emploi des personnes de plus de 50 ans.

Au total, les modifications apportées par la loi sont substantielles. En prévoyant au plan national, à celui des branches et dans les entreprises les plus importantes un certain nombre d'étapes pour se saisir du sujet, elle a jeté un certain nombre de bases sur lesquelles les partenaires sociaux pourront construire des politiques adaptées.

¹⁵ Avant le 1^{er} janvier 2008, le Gouvernement, sur la base notamment des travaux du Conseil d'orientation des retraites, élabore un rapport faisant apparaître : 1) l'évolution du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans ; 2) l'évolution de la situation financière des régimes de retraite ; 3) l'évolution de la situation de l'emploi ; 4) un examen d'ensemble des paramètres de financement des régimes de retraite. Ce rapport est rendu public et transmis au Parlement. Un rapport est élaboré, dans les mêmes conditions que celles prévues au II, avant le 1^{er} janvier 2012 et avant le 1^{er} janvier 2016. Chacun de ces documents fait en outre apparaître, selon des modalités de calcul précisées par décret en Conseil d'État, l'évolution prévisible, pour les cinq années à venir, du rapport entre la durée d'assurance ou la durée de services et bonifications et la durée moyenne de retraite.

La pénibilité du travail

La loi comprend une disposition qui vise à prendre en compte de la pénibilité du travail, ce qui constitue une reconnaissance *de facto* du caractère déterminant de cette question sur le maintien et l'accès à l'emploi des seniors.

La loi de 2003 a prévu en effet dans son article 12 que : « *Dans un délai de trois ans après la publication de la présente loi, les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national sont invitées à engager une négociation interprofessionnelle sur la définition et la prise en compte de la pénibilité* ».

Les partenaires sociaux ont modernisé la formation professionnelle en prévoyant des actions en direction des seniors

L'accord intervenu le 20 septembre 2003 entre l'ensemble des organisations syndicales et patronales en ce qui concerne la formation professionnelle, et repris dans la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social, comporte des éléments nouveaux et importants pour développer la formation des salariés les plus âgés. Ce point est d'autant plus important que l'on sait que les salariés âgés ne bénéficient que peu de la formation professionnelle et que le prolongement de l'activité rend plus nécessaire aujourd'hui l'actualisation des connaissances.

Il est créé un nouveau dispositif, la période de professionnalisation, qui s'adresse aux salariés, en particulier les salariés âgés, dont la formation est insuffisante.

L'accord interprofessionnel apporte de nombreux outils à cet égard et il constitue un tournant important : bilan de compétences après vingt ans d'activités, passeport formation, entretien professionnel tous les deux ans, mise en place d'observatoires des métiers dans les branches, validation des acquis de l'expérience. La mise en place du DIF et la période de professionnalisation, seront aussi déterminantes pour faciliter cette formation tout au long de la vie, meilleur gage pour permettre l'adaptation du salarié à l'évolution des emplois et pour accroître ses compétences. Les dispositions de l'accord relatif à l'entretien professionnel et au bilan de compétence, à la validation des acquis de l'expérience, au passeport formation et aux observatoires prospectifs des métiers et des qualifications doivent-ils faire l'objet de négociations ultérieures (au niveau interprofessionnel ou de branche), dont le principe et le calendrier, sont posés par l'accord interprofessionnel.

Observons enfin que la négociation de branche obligatoire sur la formation professionnelle sera désormais triennale, et non plus quinquennale ; son contenu est enrichi : d'une part, elle traitera des nouveaux éléments introduits

par l'accord interprofessionnel, tels que le droit individuel à la formation et les observatoires de branche des métiers et des qualifications.

La mise en œuvre de l'ensemble de ce dispositif devra être suivie avec attention afin d'en évaluer l'impact sur les seniors.

La réorientation de l'action territorialisée du SPE

L'action territorialisée du service public de l'emploi est désormais orientée aussi vers le public des seniors et un outil d'intervention en direction des PME a été mis en place. Plusieurs éléments novateurs doivent être mentionnés en 2004.

- La directive nationale d'orientations pour 2004-2005 fait figurer la gestion des âges au titre des priorités d'action des services dans le cadre du « Programme n° 3 : accompagnement des mutations économiques, sociales, démographiques ».
- La circulaire relative à la mise en œuvre de la politique de l'emploi et à l'action territorialisée du service public pour l'emploi pour 2004, a prévu pour la première fois, un certain nombre d'orientations en direction de l'emploi des salariés, en seconde partie de carrière ¹⁶.

L'objectif assigné aux services est de favoriser la rupture avec la mise à l'écart du marché du travail des salariés en seconde partie de vie professionnelle. Pour 2004, les directions régionales et départementales doivent accompagner les acteurs économiques et sociaux dans la construction et la mise en œuvre d'une nouvelle dynamique à travers des actions portant sur :

- l'organisation d'échanges et de réflexion dans les différentes instances de dialogue social sur l'emploi, le travail et la formation professionnelle et les représentants des branches professionnelles ; les comités de bassins d'emploi peuvent contribuer à développer cet axe de travail ;
- l'intégration dans les diagnostics locaux d'une dimension prospective sur la pyramide des âges, les qualifications des actifs, les fragilités et potentiels des territoires... ;
- la définition de plans d'action mobilisant des outils d'anticipation et de prospective (aide au conseil GPEC, CEP, travaux des OREF), des outils d'accompagnement de l'action (FSE, EDDF, FNE formation) et des partenaires comme les ARACT et l'AGEFIPH (évolution des organisations du travail, maintien dans l'emploi) ;
- le développement de démarches locales de coopération avec les entreprises et les relais professionnels qui renouvellent leur approche en matière de ges-

¹⁶ Voir la circulaire DGEFP n° 2003-30 du 5 décembre 2003 relative à l'action territorialisée du service public pour l'emploi.

tion des compétences. Des outils, complétés par des sessions proposées par l'INTEFP, sont de nature à faciliter la mise en œuvre de ce mode d'intervention qui institue un co-pilotage opérationnel local entre les entreprises et les pouvoirs publics dans le but d'améliorer les compétences des personnes éloignées de l'emploi.

Ces actions seront conduites en lien avec la mise en œuvre de l'accord interprofessionnel sur la formation, en cours de finalisation, qui prévoit notamment la mise en place d'un passeport formation afin de favoriser les mobilités des salariés et d'un contrat de professionnalisation pour les jeunes, les demandeurs d'emploi et les salariés dont la qualification serait inadaptée ou souhaitant consolider la seconde partie de leur carrière professionnelle.

Dans ce cadre, le ministère a engagé une « mobilisation¹⁷ du CIE pour favoriser le retour à l'emploi des seniors ». Les services publics de l'emploi régionaux sont invités, dès 2004, à se fixer pour ce public un objectif d'entrées en CIE. Pour chaque région, il est demandé d'augmenter significativement le taux d'entrée des plus de 50 ans dans le CIE si le taux constaté à fin décembre 2003 se situe en deçà de la moyenne nationale. Les régions se situant déjà largement au-dessus du taux d'entrée national devront maintenir leurs efforts en 2004. Il est aussi prévu¹⁸ que l'accès des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans à CES et aux CEC fasse l'objet d'une attention particulière, le passage en CES et en CEC devant alors permettre une reprise d'emploi effective.

En outre, les partenaires sociaux continuent de valoriser l'aide dégressive à l'employeur (ADE) pour les demandeurs d'emploi indemnisés, notamment son accès préférentiel pour les plus de 50 ans.

- Pour encourager les entreprises à faire de la gestion anticipée des emplois et des compétences, une aide au conseil aux entreprises (PME) pour l'élaboration de plans de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences a été mise en place en 2003, et les crédits correspondants ouverts en 2004, à hauteur de 10 millions d'euros. Cette incitation est destinée aux entreprises dont la pyramide des âges est déséquilibrée et aux entreprises confrontées à des restructurations. Cet objectif contribuera à concevoir de nouvelles modalités de gestion des carrières et des organisations propices à des aménagements de fin de carrière.

¹⁷ Circulaire citée.

¹⁸ *Ibid.*

Un rééquilibrage à accentuer

La politique de l'emploi comprend encore des dispositifs peu favorables à l'augmentation du taux d'activité et ne comprend en particulier aucun dispositif spécifique au maintien ou à l'embauche des seniors

Les mesures qui ont été prises récemment n'ont pas supprimé l'ensemble des dispositifs qui favorisent le retrait d'activité de seniors.

D'autres dispositifs ont en France un effet désincitatif, *de facto*, à l'activité des femmes, particulièrement les mères de jeunes enfants.

La dispense de recherche d'emploi

Comme on l'a déjà indiqué, la dispense de recherche d'emploi (DRE) est une situation particulière de certains demandeurs d'emploi, au regard de la condition de recherche d'emploi¹⁹.

Ce dispositif comporte des inconvénients majeurs au regard de l'objectif de remontée du taux d'activité. Il définit un âge à partir duquel des personnes ne seraient plus employables. L'effet pratique est d'empêcher en réalité les travailleurs âgés de retrouver un emploi et de bénéficier des services de l'ANPE, et notamment du PARE au-delà d'un certain âge.

Par ailleurs, au moins avant la loi d'août 2003, la DRE pouvait présenter une alternative à la mise à la retraite financièrement intéressante pour le salarié s'il bénéficie d'une prime de licenciement. Les règles concernant la dispense de recherche d'emploi ont une importance non négligeable sur les finances sociales et leur cohérence avec la réglementation sociale doit être examinée. La logique même de la dispense d'emploi apparaît en effet contradictoire avec le souci d'augmenter le taux d'emploi des salariés âgés : on ne peut dans le même temps inciter les salariés âgés au retour à l'activité et les dispenser de toute recherche d'emploi.

Une modification importante du dispositif aurait bien entendu des inconvénients, le premier étant celui de se traduire par une augmentation mécanique du nombre de demandeurs d'emploi du fait de leur inscription à l'ANPE. La suppression de la DRE ne conduisant pas à faire bénéficier chaque inscrit d'un emploi, une mesure de ce type ne peut être qu'associée à un dispositif dynamique de maintien ou d'embauches des salariés de plus 55 ans.

¹⁹ Cf. articles L. 351-16, R. 351-26 et D. 311-6 du code du travail.

Les aides à la parentalité

Parce qu'elles sont au confluent de la vie professionnelle et de la vie familiale, les aides à l'exercice de la parentalité sont au cœur des politiques de gestion des âges et du vieillissement démographique. On a déjà eu l'occasion de signaler le caractère stratégique sur le long terme d'une fécondité qui ne descende pas largement en dessous du taux (2,1 enfants par femme) qui assure le renouvellement de la population. À cette exigence, s'ajoute aujourd'hui celle d'une forte activité de la population en âge de travailler pour maintenir le niveau des ressources en main-d'œuvre. Aussi, les dispositifs qui favorisent aujourd'hui par le biais d'aides financières le retrait d'activité professionnelle de l'un ou l'autre des parents pour assurer la conciliation entre deux aspirations – s'ils sont justifiés pour légitimer l'objectif de fécondité –, vont-ils apparaître progressivement en décalage important avec les contraintes pesant sur le niveau des ressources en main-d'œuvre, notamment en ce qui concerne l'objectif applicable au travail des femmes.

Aussi conviendra-t-il de s'interroger sur l'évolution d'un tel dispositif et son basculement progressif vers une politique plus ambitieuse en direction des modes de garde des jeunes enfants permettant de mieux concilier vie professionnelle et éducation des enfants.

L'ANPE en recherche de doctrine

Les objectifs rappelés *supra* devront conduire l'Agence nationale pour l'emploi à affirmer une doctrine et une stratégie plus ambitieuse en ce qui concerne les seniors. Si les plus de 50 ans bénéficient des prestations du PARE dans une proportion normale – encore qu'elle chute lorsque la personne remplit les conditions d'ouverture de la DRE – cette catégorie de personnes ne fait pas encore vraiment l'objet d'une approche particulière, alors que les délais et les possibilités réelles de retrouver un emploi à cet âge sont beaucoup plus longs et difficiles que pour les catégories de demandeurs d'emploi qui ne sont pas en situation de grande difficulté.

À cela, il y a plusieurs raisons.

Jusqu'à présent, le contrat de progrès qui lie l'Agence à l'État ne prévoit pas une telle priorité. Le réseau n'est donc pas fortement sollicité sur ce sujet, même si localement des initiatives positives peuvent être prises en fonction d'impératifs définis dans les territoires.

Le placement des seniors n'est pas donc considéré comme une priorité en tant que telle pour le réseau, qui reste donc logiquement mobilisé en faveur des publics définis comme prioritaires. Si le senior correspond aux critères de classement dans les publics en difficultés, il bénéficiera des appuis correspondants, mais son insertion dans l'emploi sera rendue difficile par les réticences encore fortes des entreprises à engager des seniors en fonction de stéréotypes ou de

craintes quant à l'efficacité réelle du salarié âgé. Dans le système de gestion de l'Agence fondé sur des objectifs de résultats, le placement des seniors peut représenter, eu égard à sa « spécificité », une tâche insuffisamment valorisée pour être développée au détriment des publics entrant dans la définition des objectifs.

Une deuxième série de raisons explique la situation.

Les possibilités ouvertes encore aujourd'hui d'accéder à un régime de pré-retraite ou d'être admis au dispositif de dispense de recherche d'emploi ne poussent ni le salarié ni le réseau à se mobiliser pour assurer le placement des personnes, alors qu'elles peuvent accéder à un statut qui va leur assurer un revenu de remplacement.

Ajoutons enfin que l'agence ne dispose pas d'un instrument financier spécifique d'appui à l'embauche des seniors, hormis les contrats classiques utilisables en matière de lutte contre le chômage de longue durée ; si l'UNEDIC a mis au point l'aide dégressive à l'emploi celle-ci ne concerne que 11 000 embauches par an, ce qui est encore très modeste.

S'agissant d'une préoccupation nouvelle, la « spécificité » du placement des seniors exigerait la mise au point d'une méthodologie, d'outils d'intervention et d'argumentaires adaptés à cette catégorie de salariés pour outiller les agences locales et leur personnel dans leurs démarches de recueil des offres et de placements des personnes auprès d'entreprises et d'employeurs encore réservés. La construction de partenariats locaux sur ces questions reste encore difficile à mener, par exemple en matière de formation en direction de ces publics.

L'Agence a néanmoins une conscience très nette des enjeux nouveaux qui sont attachés à l'augmentation des taux d'emploi, et des conséquences à en tirer quant au traitement de ce public, surtout lorsque l'accès aux dispositifs de pré-retraite sera effectivement plus rare. Éviter un effet de basculement vers la DRE exigera donc la définition d'une nouvelle stratégie et la reconnaissance d'une certaine priorité aux publics des demandeurs d'emploi âgés.

L'AFPA s'est investie

L'AFPA s'est engagée ces dernières années dans une démarche de prise en compte de la spécificité du travailleur vieillissant dans les actions de formation qu'elle mène en direction de publics âgés rencontrant des difficultés d'insertion.

Le public des plus de 45 ans accueillis à l'AFPA représente respectivement près de 13 % et 16 % des personnes reçues en orientation ou en formation. En 2003, plus de 31 300 personnes de plus de 45 ans ont été reçues dans le cadre d'un service de constructions et validations de parcours de formation et plus de 23 500 personnes pour parcours de formations dont 60 % étaient des demandeurs d'emploi.

L'AFPA estime, au vu de son expérience, que l'accueil des publics de plus de 45 ans suppose une toute autre attitude que celle de l'orientation/formation initiale. L'enjeu est de construire un service d'accompagnement spécifique qui permette aux seniors de se maintenir ou de retourner dans l'emploi, aussi bien dans le cadre d'une démarche individuelle que collective, dans le cas de restructurations par exemple. Il s'agit d'entrer dans une logique de progression et/ou d'évolution professionnelle qui tienne compte des acquis de l'expérience professionnelle et personnelle et qui se traduira par une offre de services en termes de construction de parcours. Le défi le plus fréquent est de répondre aux besoins d'un public peu qualifié, dont les expériences en termes de scolarité, de métier et de formation ont souvent été peu valorisantes.

Il n'est pas contestable que l'AFPA dispose à cet égard d'un certain nombre d'atouts et de savoir-faire dans l'action personnalisée d'aide au maintien ou au retour à l'emploi des actifs en deuxième partie de carrière : son implantation géographique, le champ des formations qu'elle couvre, l'expérience accumulée par son personnel, ses relations avec les branches d'activités et les entreprises.

Les caractéristiques des publics concernés montrent que plusieurs types de besoins existent en matière de formation : reconversion professionnelle « lourde » (apprentissage d'un nouveau métier en rupture avec celui exercé précédemment : rupture identitaire ou en matière de types de savoirs pour passer d'un secteur professionnel à un autre, d'une fonction à une autre) ; reconversion professionnelle dans un métier proche de celui exercé précédemment (mobilisant le même type de compétences et de connaissances) ou situé dans le même secteur ; requalification dans un métier qui a évolué mais dont les fondamentaux sont maîtrisés par le stagiaire ; promotion professionnelle : acquisition d'une qualification supérieure à l'emploi précédemment exercé mais dans la même famille de métier ; perfectionnement professionnel approfondi dans le métier précédemment exercé.

L'enquête faite auprès de ses formateurs et psychologues du travail par l'AFPA a montré qu'il n'y a pas de difficultés d'apprentissage particulières insurmontables pour les stagiaires les plus « âgés », mais qu'ils existent néanmoins des obstacles à l'apprentissage pour des stagiaires « âgés ». Une des difficultés majeures à résoudre tient aux représentations des personnels eux-mêmes (notons que ce même constat est fait par l'ANPE) qui les amène à écarter des stagiaires qu'ils considèrent trop « vieux » pour suivre une formation (ou retrouver un emploi).

Cependant, il importe aussi de souligner, comme les professionnels de la formation l'ont largement soulevé, que la variable secteur d'activité est un facteur discriminant. Par exemple, la question de la pénibilité de certains métiers rend difficilement compatible l'accès des plus âgés. Ainsi, un ingénieur de formation soulevait la difficulté de l'âge pour le métier de soudeur : « *Des formateurs soudeurs disent qu'il y a des difficultés par rapport à l'âge, parce que c'est un métier très physique, et que lorsque l'on doit souder en toute position*

à 55 ans, c'est sans doute plus difficile qu'à 25 ». Pour les personnes reconnues invalides par la COTOREP, cette dernière peut prendre en charge le financement de formations pour accéder notamment à des centres de rééducation professionnelle. Des salariés accidentés du travail ou « usés » par leur métier peuvent trouver là des opportunités de reconversion. Parfois, la COTOREP refuse de financer des formations pour celles et ceux qui ont plus de 45 ans.

Aussi, plusieurs pistes d'action peuvent-elles être dégagées :

- éviter les délais d'attente trop importants pour accéder à une formation ;
- éviter également des formations trop longues qui risquent de faire perdre le sens de la formation, la question de la validation en cours de formation pourrait prendre toute son importance ;
- donner toute l'importance qu'il se doit au contexte environnemental et social du stagiaire d'âge mûr. Il est nécessaire dans un processus d'individualisation de connaître au mieux l'histoire professionnelle et familiale de la personne.

L'expérience de l'AFPA s'appuie sur des programmes centrés sur le thème âge et travail, qui sont en cours.

Le projet EQUAL « Âges et travail dans le bâtiment » coordonné par l'AFPA en partenariat avec la FFB – Fédération française du bâtiment et l'IT-FFB – Institut technique de la Fédération française du bâtiment est innovateur. Le projet porte sur les risques de marginalisation ou d'exclusion professionnelle au-delà de 45 ans dans les métiers du bâtiment. Il s'agit de réexaminer et améliorer l'intégration dans l'emploi des « compagnons seniors du bâtiment ». Le centre AFPA Marseille-Saint-Jérôme/Vitrolles a mis en place depuis près de trois ans une formation intitulée « Devenir consultant-expert ». Les stagiaires ont tous plus de 45 ans, il s'agit de cadres au chômage qui disposent d'une expérience, d'un savoir-faire qu'ils apprennent à mettre à disposition de sociétés clientes en tant que consultant.

Soulignons également la participation de l'AFPA à un projet EQUAL piloté par Entreprise et Personnel : EQUALITE. L'AFPA en tant que partenaire sur ce projet s'oriente sur deux pistes d'investigation : la valorisation des femmes de la quarantaine dans le tertiaire ; la VAE pour les assistantes de vie.

Il importe de mentionner en région Centre, la convention « 300 parcours d'adultes de plus de 40 ans » signée en 2002 avec le conseil régional et la direction régionale AFPA. Ce dispositif en lien avec l'ANPE s'adresse en priorité à des adultes hommes et femmes de plus de 40 ans cumulant des situations difficiles et ayant un besoin de qualification ou pour qui la qualification est inadaptée aux besoins des entreprises. Au terme d'une convention entre le conseil régional de Poitou-Charentes et la direction régionale de l'AFPA, une action spécifique est consacrée à l'étude sur les évolutions pédagogiques nécessaires pour accompagner, former et qualifier les actifs dans une relation âge/travail/formation.

Forte de ces expérimentations, l'AFPA a engagé un plan d'action national, co-financé par le Fonds social européen – objectif 3, qui vise à développer son expertise et à faire évoluer son offre de services en direction des actifs en deuxième partie de carrière. Ce type d'engagement peut se développer dans l'ensemble des régions confrontées à un vieillissement démographique spécifique en fonction des besoins par secteurs professionnels sous la forme d'une contractualisation d'objectifs (branches et territoires) entre pouvoirs publics (État et régions), partenaires sociaux et entreprises.

La montée en puissance du réseau ANACT/ARACT sur la gestion des âges

- La gestion des âges est une préoccupation croissante du réseau.

Dans le contrat de progrès de l'ANACT adopté fin 2003, la prise en compte de la gestion des âges figure comme un axe fort de son activité.

Dans le double objectif d'améliorer conjointement la situation des salariés au travail – dont beaucoup sont usés prématurément ou démotivés – et la performance des entreprises, l'approche développée par l'ANACT et son réseau est résolument pluridisciplinaire. Elle suggère quatre points de vigilance qui constituent autant de domaines d'action et de négociation.

Pour l'ANACT, il convient de développer les compétences et de préserver la santé des salariés, ces deux éléments étant indissociables dans l'amélioration ou la préservation de l'employabilité des seniors.

La gestion des parcours professionnels doit donc être conduite à la lumière de cette double exigence.

Parallèlement, il s'agit de mieux prendre en compte les âges critiques de la vie professionnelle au moment où les risques de césure entre les attentes professionnelles et personnelles augmentent et le recours à la formation continue régresse.

En troisième lieu, l'ANACT propose d'utiliser à plein les mécanismes du droit individuel à la formation introduit par l'accord interprofessionnel et la validation des acquis de d'expérience. L'objectif est d'articuler les stratégies individuelles et collectives pour se former tout au long de la vie et développer ou entretenir les compétences.

Enfin, pour l'ANACT, la gestion des âges nécessite une ambitieuse innovation des politiques de gestion des ressources humaines s'appuyant fortement sur les problématiques de l'organisation du travail. Deux pistes sont suggérées autour de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et du concept de l'entreprise apprenante.

Au-delà de la clarification nécessaire des concepts et des approches envisageables – dans laquelle l'ANACT s'est fortement impliquée – l'Agence s'est également investie dans l'animation du réseau des ARACT sur la gestion des

âges avec la création d'une mission dédiée susceptible de mobiliser en tant que de besoin les différentes compétences internes.

Dans le cadre du volet du contrat de progrès consacré à la gestion des âges, l'ANACT est appelée à mettre en place un observatoire « âges, travail, emploi », répondant à un triple objectif de production de connaissance utile pour l'action, de sensibilisation et mobilisation des acteurs et, enfin, d'aide à l'action. Ce projet, à la fois national et régional, associant les ARACT, sera piloté conjointement entre les partenaires sociaux et l'administration du travail, le niveau régional se proposant d'associer également les conseils régionaux. Le projet comporte plusieurs phases qui permettront successivement de recueillir de l'information quantitative cohérente, des indications sur les préoccupations et les actions conduites par les responsables d'entreprises et enfin, de capitaliser et de diffuser les bonnes pratiques identifiées lors des phases précédentes.

- La mise en œuvre témoigne de l'antériorité de certaines ARACT sur le sujet.

L'analyse des programmes d'action des ARACT sur la gestion des âges montre que si certaines d'entre elles ont déjà investi le sujet – parfois depuis plusieurs années – d'autres n'en sont encore qu'au démarrage du processus. Plusieurs d'entre elles sont investies dans des projets EQUAL et ont déjà produit différents outils de sensibilisation ou de diagnostic, diffusés régionale-ment auprès des entreprises et des partenaires sociaux. D'autres se sont engagées sur des diagnostics en entreprises devant déboucher sur des plans d'action.

Pour sa part, dans le cadre de son projet « favoriser la gestion tout au long de la vie », l'ARACT Lorraine s'est engagée dans l'animation d'un dispositif d'observation baptisé « OLGA » (Observatoire lorrain pour la gestion des âges) visant, outre la production d'indicateurs, à organiser l'identification et le transfert des bonnes pratiques recueillies auprès d'un panel d'entreprises volontaires.

Les entrées retenues par les ARACT sont la parfaite illustration de la diversité d'approche de la gestion des âges. Si la problématique des compétences est fréquemment retenue, la santé au travail et les questions de l'incapacité et du maintien dans l'emploi des travailleurs avec un handicap figurent en bonne place, certaines ARACT se positionnant également sur le terrain de l'appui conseil à la GPEC tel qu'il est prévu par les directives ministérielles.

Enfin, le thème de la transmission des entreprises a été pointé comme justifiant une prise en charge appropriée en lien avec la gestion des âges.

- Des méthodes parallèles et des partenariats variables.

Les méthodes envisagées ou mises en œuvre par les ARACT sont dans le droit fil des pratiques habituellement développées par le réseau. Ainsi, l'observation territoriale ou sectorielle est souvent présentée comme un préalable à

des diagnostics courts en entreprise, cette deuxième phase devant déboucher sur une capitalisation des résultats et préparer un transfert méthodologique (avec production d'outils) géré par le réseau ou mis à disposition des consultants partenaires des ARACT à l'occasion de séminaires ou de diverses activités de sensibilisation ou de formation.

Les partenariats construits sur la gestion des âges rassemblent les interlocuteurs institutionnels habituels des ARACT. Néanmoins, l'angle d'attaque retenu pour aborder la gestion des âges n'est pas sans influence sur la configuration de ces partenariats. Ainsi, on peut remarquer la présence logique de l'AGEFIPH²⁰ dans les projets liés aux problématiques de maintien dans l'emploi de salariés handicapés ou des CRAM²¹ là où l'inaptitude a été retenue comme thème de travail. De la même façon, les projets liés aux questions de compétences, de formation, associent fréquemment les conseils régionaux tandis que ceux ayant trait à l'observation mobilisent souvent les échelons régionaux de l'INSEE et les OREF.

Enfin, on notera que la délimitation des champs d'action est aussi fort variable. Certaines ARACT choisissent de limiter leurs interventions à un secteur particulier et construisent, en conséquence, les partenariats adaptés avec telles ou telles chambres syndicales professionnelles ou encore les réduisent à quelques entreprises volontaires. D'autres ont choisi de travailler avec les chambres consulaires pour élargir leurs viviers. Le monde associatif est parfois sollicité soit en tant que secteur d'activité en tant que tel soit en tant qu'expert territorial spécialisé, par exemple, dans le domaine de la GRH.

– Définir une nouvelle offre de services en direction des seniors ?

En définitive, et alors que s'ouvre une époque nouvelle, caractérisée par une de volonté de maintenir ou de développer l'activité aux âges plus élevés, il apparaît que manquent encore sur un plan pratique des instruments permettant aux opérateurs :

- de favoriser l'insertion des demandeurs d'emploi avant qu'ils ne passent dans le chômage à longue durée : entre l'inscription à la DRE et les instruments de l'insertion des CLD, les opérateurs doivent avoir un panel d'intervention plus large que celui dont ils disposent aujourd'hui dans la mesure où ils n'ont pas d'outils adaptés à la nouvelle catégorie des salariés âgés ; les doter d'un tel outil serait dans la logique des évolutions en cours puisque les jeunes constituent une catégorie encore largement aidée. La mise en place d'un tel outil doit aussi être articulée avec les appuis (formation, accompagnement) à la reconversion des seniors qui ne peuvent plus ou ne souhaitent plus exercer le métier de leur première partie de carrière ;
- d'outiller les opérateurs des repères et méthodes adaptées aux spécificités des perceptions des entreprises et des profils des chômeurs.

²⁰ Association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

²¹ Caisse régionale d'assurance maladie.

Des acteurs locaux encore dans l'expectative

Comme cela a déjà été indiqué, l'inspection générale des affaires sociales s'est déplacée dans plusieurs régions à l'occasion de l'étude de la situation des secteurs professionnels qu'elle a examinés ou de l'analyse plus générale des pratiques locales ; elle a aussi adressé un questionnaire à l'ensemble des directions régionales du travail de l'emploi et de la formation professionnelle pour connaître leur perception du pilotage des politiques se rapportant au vieillissement dans leur territoire. Les missions ont fait le choix de se déplacer dans des régions marquées par une évolution démographique préoccupante. Cette situation rappelée par le dernier recensement a favorisé la sensibilisation des acteurs locaux et une certaine mobilisation autour de la gestion des âges. Ainsi, par exemple, en Poitou-Charentes, le service public pour l'emploi régional (SPER) a proposé à la DGEFP de devenir région expérimentale pour la mise en œuvre territoriale de ce thème. Par ailleurs, cette région peut s'appuyer sur une organisation des acteurs locaux et des habitudes de travail bien rodées. Les émergences relevées dans les deux régions, qui tantôt amplifient tantôt modulent la synthèse de l'enquête auprès des directions régionales, doivent donc être analysées à l'aune de ces deux séries de considérations.

Une visibilité limitée du SPER

L'action territoriale en faveur du maintien et du développement de l'emploi des seniors est aujourd'hui d'autant plus difficile à cerner qu'elle n'est pour l'heure ni véritablement pilotée, ni coordonnée. Il en résulte une visibilité variable pour le SPER. Il est symptomatique que dans les régions visitées, les DRTEFP rencontraient souvent pour la première fois un certain nombre d'interlocuteurs qu'ils avaient conviés à la demande de la mission. C'est également le cas de certaines initiatives conduites dans le projet EQUAL sur lesquelles les DRTEFP n'ont parfois qu'une visibilité limitée (action nationale et régionale FFB/AFP). Cette situation doit conduire à relativiser le jugement sur un certain attentisme local dont peuvent faire état les DRTEFP. La réalité des initiatives locales n'est pas toujours connue des services, ne serait-ce que parce que leurs auteurs n'ont pas spécialement cherché à se mettre en valeur.

Les acteurs locaux montrent de l'intérêt pour le thème fédérateur mais s'impliquent de manière inégale

Trois raisons concourent à faire de la gestion des âges un thème fédérateur :

– le vieillissement de la population pose des questions d'intérêt général, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire (sauvegarde du tissu des entreprises

artisanales pour assurer le développement local, singulièrement en zone rurale), d'économie locale (valorisation des ressources humaines des territoires pour prévenir les difficultés de recrutement des entreprises, renforcement de l'attractivité des régions « vieillissantes » pour y faire venir de nouveaux actifs) et de solidarité sociale (le maintien ou le retour dans l'emploi des 50 ans et plus que la réforme des retraites oblige le plus souvent à prolonger la seconde partie de leur vie professionnelle) ;

– c'est également un thème de société qui transcende tous les clivages sociaux, professionnels et administratifs. Le vieillissement concerne tout le monde sans pour autant être « approprié », il n'est l'apanage de personne ;

– aucun *leadership* ne se dégage pour piloter l'action territoriale en faveur des seniors. Cette situation favorise l'initiative de structures de type associatif qui jouent de fait un rôle de pilotage, notamment dans la conduite des projets territoriaux du programme EQUAL. Le rôle du CISTE en Poitou-Charentes en est un excellent exemple. Pour Bernard Quintreau, ce sont les acteurs locaux et leur réflexion, qui ont poussé l'action du conseil régional. Ailleurs il peut encore s'agir de la direction régionale ou encore d'organismes de formation comme dans certains bassins d'emploi en Auvergne.

C'est un catalyseur du dialogue social : on trouve dans les réunions régionales et dans les plans d'action, quand il en existe (Poitou-Charentes), des interlocuteurs inhabituels comme les organisations professionnelles du secteur agricole, des médecins du travail, des représentants de l'AGEFPIH ainsi que de l'ARACT. Selon l'expression de certains interlocuteurs, le caractère transversal de la politique des âges permet de sortir d'un isolement parfois traditionnel (AGEFPIH, médecine du travail en particulier).

Dans les deux régions visitées, la politique des âges a semble-t-il donné une qualité accrue de dialogue entre les services du conseil régional et les fédérations professionnelles de la branche, notamment sur l'évolution de l'appareil régional de formation.

Pour autant, certains engagements ne sont pas dépourvus d'ambiguïté

La politique des âges constitue un nouveau marché pour les organismes de formation ainsi que pour les cabinets conseils. L'intérêt que les uns et les autres manifestent n'est sans doute pas toujours dénué d'arrière-pensée. L'un des interlocuteurs de la mission notait en Poitou-Charentes qu'il y avait eu une centaine de participants aux réunions d'information mais qu'il n'en restait qu'une dizaine réellement impliquée dans les groupes de travail mis en place.

La politique des âges permet de parer d'une nouvelle légitimité certaines actions catégorielles. Si les organisations professionnelles du BTP inscrivent dans ce nouveau cadre la promotion des métiers, elles souhaitent cependant conserver la totale initiative de leur action. Les interlocuteurs du conseil régio-

nal de Poitou-Charentes faisaient état de la difficulté à parvenir avec la profession à mettre en place des chantiers témoins susceptibles de faire l'objet de visites.

Le consensus pour faire face aux difficultés de recrutement en valorisant toujours mieux les potentiels locaux de main-d'œuvre permet d'une certaine façon d'occulter les réorganisations à réaliser dans les entreprises pour y attirer de nouveaux salariés (accueil des jeunes, niveau de qualification pour les nouveaux entrants, conditions de travail...).

Le constat opéré par les missions dans les régions, ne se démarque pas du diagnostic d'ensemble des DRTEFP interrogés dans l'enquête de l'IGAS : les entreprises sont encore peu opérationnelles sur la gestion des âges, les branches paraissant plus actives. Si le réseau de l'ANACT se montre très disponible pour aider les entreprises sur ce thème dont l'Agence a fait l'une de ses priorités, force est de constater qu'elle est à ce jour peu saisie et que quand c'est le cas, l'intervention reste souvent finaliser.

Trois points méritent d'être soulignés.

L'engagement de la branche au niveau national, indéniable en ce qui concerne la construction, semble constituer un atout pour la mobilisation des syndicats professionnels sur le terrain (*cf.* rapport thématique BTP). En l'occurrence, ceux de la construction participent aux dynamiques locales lorsqu'elles existent et sont le plus souvent cités comme actifs par les DRTEFP, même si pour l'heure ils n'ont guère réussi à entraîner les entreprises et à dépasser des rivalités (FFB/CAPEB) qui compliquent le partenariat, notamment avec le conseil régional. Cela milite pour une sensibilisation et une animation des branches à conduire au niveau national, de manière coordonnée avec les actions conduites sur les territoires.

L'absence de GRH vient très largement en tête pour expliquer l'attentisme des petites entreprises en matière de gestion des âges. L'exemple du BTP conduit à introduire quelques nuances concernant la petite entreprise. La question du remplacement des départs dans une structure aux effectifs réduits, ne constitue pas une préoccupation majeure pour les dirigeants. Ces remplacements, le plus souvent à l'unité, sont traités au fil de l'eau, au coup par coup. Les responsables qui ne sont pas concernés par un problème « de masse » peinent à concevoir qu'ils pourraient demain ne pas trouver de solution. Or la taille moyenne des entreprises du BTP est de l'ordre de trois à quatre salariés. Par ailleurs, les marges de manœuvre dont dispose cette catégorie d'entreprise pour réduire la pénibilité des tâches et pour organiser la diversification de la seconde partie des parcours professionnels paraissent de prime abord réduites.

Le traitement territorial des difficultés de recrutement a habitué les organisations professionnelles et les entreprises à chercher avec le service public de l'emploi à adapter l'environnement local aux difficultés des entreprises (mieux faire connaître aux jeunes les métiers déficitaires, réorientation et for-

mation des demandeurs d'emploi...). Il n'est pas certain que les limites d'une telle stratégie, aient été clairement perçues pas plus que la nécessité conséquente d'adapter l'organisation des entreprises à la nouvelle donne démographique.

Des services publics motivés, mais en attente d'une stratégie

L'ouverture du SPE aux préoccupations de la gestion des âges

En dépit de la faiblesse des orientations nationales sur la gestion des âges, les composantes du noyau dur du service public de l'emploi régional ont essayé, chacune à leur niveau, de s'impliquer avec pragmatisme mais avec prudence dans la promotion de la gestion des âges au niveau territorial, le plus souvent en choisissant d'intégrer plus particulièrement cette dimension dans les domaines où ils se pensaient les plus à même d'apporter une certaine valeur ajoutée. À défaut de réflexion d'ensemble et de stratégie affirmée, *« on s'est efforcé d'engager des actions concrètes et de se donner certaines perspectives »*.

Les services déconcentrés du travail de l'emploi et de la formation professionnelle ont développé, souvent en partenariat avec le conseil régional et avec l'appui de l'INSEE, des études prospectives pour éclairer le sujet et des actions d'information pour faire toucher du doigt aux acteurs locaux l'impact concret que pourrait avoir sur les territoires et sur les activités économiques l'évolution démographique à l'œuvre (maintien des activités en zone rurale, difficultés de recrutement).

Pratiquement toutes les régions ont déjà ou devaient engager début 2004 des programmes d'action, tandis que les régions déjà actives entendaient poursuivre ou développer les actions en cours. À cet égard, la circulaire territorialisation a eu pour effet de rendre la politique de gestion des âges plus officielle qu'auparavant, qui ne faisait pas l'objet d'une telle inscription dans les missions des services. La mise en place en 2004 des crédits d'appui à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les PME, le développement des initiatives d'observation engagées en 2002, 2003, et l'exercice des PASER (programmes d'action stratégique de l'État en région) confortent d'ailleurs les services de l'État dans une mobilisation qui a démarré.

Décrire l'ensemble des actions conduites par les services est sans doute difficile, mais il n'est pas inutile de mentionner ici un certain nombre des initiatives qui ont été ou sont conduites.

Un important travail prospectif a par exemple été réalisé en Auvergne par la DRTEFP et l'INSEE, comme dans les Pays de la Loire avec l'OREF, appuyé sur les préoccupations locales qu'avaient déjà fait naître les résultats du dernier

recensement. L'analyse détaillée par départements et par activités a constitué un bon point d'appui pour démultiplier l'information à l'échelon départemental. Les services trouvent une légitimité certaine à leur intervention, dès lors qu'il s'agit pour l'État « *de veiller à préserver les équilibres* ».

En Lorraine, deux documents stratégiques ont été récemment élaborés par le SPER ; ils soulignent la priorité donnée dans l'action 2004 à la GPEC et au vieillissement actif : le projet de PASER et la note d'orientation des politiques globalisées et territorialisées en faveur de l'emploi validée, pour cette dernière en SPER le 18 décembre 2003. Ces deux documents comportent particulièrement deux volets :

– l'un relatif à l'élargissement et au développement de la démarche de territorialisation ;

– l'autre concernant l'accompagnement des mutations économiques, démographiques et sociales ; ce volet précise que « [...] *un front particulier doit être ouvert au sujet du vieillissement des actifs donc des fins de carrières des seniors. Compte tenu de la loi portant réforme des retraites, de l'enjeu y compris européen de la recherche du relèvement du taux d'activité des plus de 50 ans et de la rétraction des conditions d'ouverture des préretraites, il convient de rechercher par l'expérimentation locale les voies nouvelles de réponse à cette question. Les pratiques sociales historiques menées en région Lorraine tout particulièrement nous obligent à engager une politique volontariste et pédagogique en ce domaine* ».

L'Ile-de-France indique que « l'anticipation du vieillissement des actifs » a été retenue comme l'un des quatre axes prioritaires pour l'action, en 2004-2006. Pour autant, aucun département n'a été en mesure de présenter, jusqu'alors, un plan d'action correspondant à cette priorité. Un groupe de coordination, animé par le DRTEFP, doit proposer une stratégie régionale d'appui aux initiatives de terrain en ce sens, lors d'une deuxième rencontre des équipes du SPE, le 30 mars 2004. Pour faire évoluer celles-ci, le service public de l'emploi d'Ile-de-France entend analyser les approches des entreprises. Celles-ci peuvent se répartir selon trois catégories, chacune correspondant, selon les entreprises, à des pratiques d'intégration ou de rejet des salariés en fin de carrière. Première catégorie : le coût relatif et l'obsolescence des compétences. La DRTEFP note qu'« *il s'agit du principal motif de rejet des salariés en fin de carrière, le plus souvent avec leur assentiment. Mais il s'agit aussi d'une motivation pour étendre l'effort de formation et de valorisation des compétences professionnelles au-delà de 45 ans* » ; deuxième catégorie : l'usure et le handicap. La région note « *une tendance à la reconnaissance du handicap et des maladies professionnelles, Mais aussi un souci de maîtriser la pénibilité du travail. Ceci motive l'intérêt des partenaires sociaux pour une action prioritaire de l'ARACT en ce sens* » ; troisième catégorie : les départs massifs et le recrutement : la DRTEFP souligne que « *la perspective de départs massifs,*

dans les années à venir, peut accélérer certains processus de restructuration et de délocalisations d'activités. Mais la conscience de difficultés de recrutement, actuelles et, plus encore, à venir, peut être un moteur pour la transformation des pratiques, notamment lorsque les compétences professionnelles ne sont pas aisément substituables. Les débats au sein du conseil d'orientation de l'ARACT Ile-de-France ont montré que le vieillissement des actifs amène les uns et les autres à renouveler l'approche des mobilités, au travail et dans l'emploi. À cet égard, l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 est souvent cité comme porteur d'espoirs ».

La DRTEFP de Haute-Normandie a construit avec l'ANPE et l'AFPFA un outil permettant d'observer les tensions locales du marché du travail. Pour 2004, ce type d'analyse sera étendu aux incidences du vieillissement sur les branches professionnelles et une méthode d'analyse et de diagnostics des zones les plus fragiles sera développée. Des objectifs chiffrés d'entrées prioritaires des publics de plus de 50 ans à hauteur de 25 % des CIE et de 9,6 % des SIFE ont été retenus, en application de la circulaire DGEFP 2003-2030.

En Poitou-Charentes, un système d'appel à projet, à partir de crédits nationaux et régionaux, s'inspirant de la logique PIC EQUAL, prévoit le soutien au montage de projets se rapportant à la gestion des âges et associant plusieurs partenaires. Le SPE construit pour 2004 sa politique prioritaire dans le cadre de l'action territorialisée. L'ANPE et l'AFPFA sont impliquées dans plusieurs actions concrètes. L'action du SPER pour réduire les offres d'emploi non satisfaites cible notamment deux métiers du secteur du bâtiment. Il ressort que ce secteur constituera une cible prioritaire dans de nombreux domaines. Pour autant, compte tenu de ses contraintes et de l'inertie propre à cette branche d'activité, aux conditions de travail particulièrement peu attractives, il serait dangereux de spéculer sur des résultats prochains dans ce secteur. C'est pourquoi, dans une logique de résultat, l'action a-t-elle une visée pluri-sectorielle.

En Rhône-Alpes, la DRASS a piloté la mise en œuvre de la VAE dans le secteur sanitaire et social et a mis en place un dispositif organisant les conditions d'accès avec les acteurs de la formation professionnelle.

Les services de l'État, le conseil régional et les partenaires sociaux ont ainsi abouti à la signature d'un protocole d'accord le 3 septembre 2003, qui sert de référence pour la mise en œuvre de la VAE au plan régional. Ce protocole fixe les principes généraux de l'action concertée des signataires²² en faveur du développement de la VAE. Il précise les conditions de mise en place d'une offre de service portant sur l'ensemble des étapes du processus de VAE. Ces principes ont été adaptés au secteur des professions sociales

²² Les signataires sont l'ensemble des organisations professionnelles patronales et représentant les salariés, le préfet de région, les recteurs, le président du conseil régional.

dans le cadre d'une convention qui était en cours de validation finale lorsque la mission de l'IGAS a rencontré à la DRASS. Des travaux sont en cours entre la DRASS et les rectorats afin de mettre en place la VAE pour les diplômés d'éducateur spécialisé, de moniteur éducateur, d'éducateur technique spécialisé et de conseiller en économie sociale et familiale. La DRASS a en parallèle entrepris de labelliser des services chargés de la prestation d'accompagnement suivant un cahier des charges qui décline les principes posés dans la charte. L'application de la VAE aux professions paramédicales doit démarrer courant 2004.

En région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, un partenariat avec la DDASS du Var et le conseil général du Var a permis l'expérience conduite par l'IFSI²³ de Toulon/Hyères (83). Elle repose sur la mise en place d'un dispositif de formation expérimental et original à deux titres : d'une part, il s'agit de formations en alternance, et d'autre part d'une organisation délocalisée sur un plan géographique dans le département. Ce dispositif a porté dans un premier temps sur les aides-soignants, et vient d'être étendu à des formations d'auxiliaires de puériculture. Pour les aides-soignants, le dispositif de formation en alternance sur deux ans a été construit pour répondre à des besoins exprimés notamment par les maisons de retraite privées de la FEHAP ou du SYNERPA, à l'occasion de la signature des conventions tripartites des EHPAD. Il ciblait au départ des demandeurs d'emploi et reposait sur l'outil technique du contrat de qualification, avec l'appui des OPCA concernés. La délocalisation des sessions de formation assurées par l'IFSI visait à lever le handicap des déplacements pour ce type de professionnels et à faciliter leur insertion professionnelle, notamment pour les zones géographiques de Brignoles et de Draguignan. Une première promotion de quatre-vingts aides-soignants va sortir en avril 2004. Le dispositif se poursuit sous forme de formation en suivi discontinu sur vingt et un mois à partir de la rentrée 2003, ouvert de manière plus large à d'autres publics non qualifiés, mais ne rentrant pas dans le cadre strict du contrat de qualification.

Pour les auxiliaires de puériculture, une promotion de quinze personnes a été ouverte en 2002, reposant sur la même logique de formation en alternance.

Enfin, il faut noter la volonté de l'IFSI d'engager des actions en matière d'apprentissage : quatre formations d'IDE en apprentissage ont été ouvertes. Toutefois, le frein à ce dispositif réside pour le champ public dans le fait que celui-ci ne peut prétendre aux aides offertes aux structures privées (frais de formation partiellement pris en charge par les CFA).

Au total, même si ces expériences sont récentes et méritent certainement une évaluation à l'issue des premières promotions de diplômés, elles sont intéressantes au regard d'une logique de décloisonnement des structures et de volonté d'adaptation de l'appareil de formation en fonction des besoins des employeurs et de la situation de la population active sur certains métiers en

²³ Institut de formation en soins infirmiers.

forte pénurie dans le secteur géographique considéré. Enfin, elle témoigne d'une logique de travail en partenariat entre les employeurs, l'ANPE, la DDASS, le conseil général.

Deux DDTEFP de la région Auvergne ont d'ailleurs privilégié cette approche territoriale qui peut sembler la plus réaliste face à « *une prise de conscience beaucoup plus tardive qu'on ne l'imagine et qu'il appartient aux décideurs d'activer* ». Cette activation passe pour l'un des directeurs départementaux par le ciblage de zones prioritaires d'intervention : celles qui connaissent aujourd'hui déjà les situations les plus difficiles et dans lesquelles le « diagnostic partagé » est sans doute plus facile à établir. En Haute-Loire, dans cet esprit, un canton rural connaissant un dépeuplement accéléré a été retenu pour conduire un recensement systématique des emplois et réaliser une projection de la situation à cinq ans. Dans ce département l'action de sensibilisation menée bassin par bassin, favorisée par l'implication des établissements consulaires, se double d'une réflexion thématique pilotée dans chaque bassin par l'un des principaux partenaires du SPE :

- dans le bassin de Brioude, l'ANPE pilote une réflexion sur le thème du vieillissement de la population et de ses conséquences ;
- dans le bassin du Puy, c'est la DDTEFP qui fait de même sur la question de savoir comment renforcer l'attractivité pour les jeunes ;
- l'AFPA a pris en charge sur la zone de Monistrol/Yssingeaux, l'animation du thème sur les mutations économiques.

Les services de l'ANPE, de manière générale, se montrent prudents face à un thème nouveau, auquel « il faut donner du contenu » et pour lequel ils ne disposent pas d'une méthode qu'ils pourraient dérouler. Ils articulent pour l'essentiel la gestion des âges avec leur action sur le traitement des difficultés de recrutement, en partenariat chaque fois que cela s'avère possible avec les branches, notamment avec le bâtiment. Cependant, sur la nouvelle dimension plus prospective qu'elle voudrait donner à ce thème, l'Agence ne peut progresser qu'au rythme de ses partenaires. Ses services éprouvent des difficultés particulières à « dépasser la lorgnette du quotidien » pour travailler comme il le faudrait dans une perspective de moyen terme, avec une implication minimale des entreprises.

Les initiatives locales, notamment celles prises dans le cadre du programme européen EQUAL peuvent conduire l'ANPE à s'impliquer de manière plus marquée dans la gestion territoriale des âges, mais toujours avec un réalisme qui conduit à privilégier l'expérimentation pour valider une méthode d'action et envisager un éventuel déploiement. En Poitou-Charentes, la DR ANPE s'est appuyée sur le volontarisme de certaines agences pour développer à titre expérimental un volet spécifique du programme de réduction du chômage de longue durée au profit des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus. Mais comme cela a été antérieurement noté, de telles actions, en partie sans doute

parce que ce sont des expérimentations, semblent pouvoir être transposées de manière « mécanique ».

L'implication de l'AFPA dans la gestion des âges trouve son origine dans la décision prise au niveau national de l'Association de s'engager dans le programme EQUAL en portant un projet « À tout âge » en partenariat avec la FFB. Le volet territorial de ce projet est décliné dans six régions. En Auvergne et surtout en Poitou-Charentes, l'AFPA se positionne à la fois comme partenaire disponible pour participer à des initiatives locales ou pour développer des collaborations (valorisation des métiers, ingénierie sur les parcours de formation, accompagnement VAE). Comme les ARACT, elle se positionne en prestataire potentiel des entreprises pour conduire des opérations expérimentales sur la réorientation de la GRH ou sur la réorganisation du travail tournée vers une meilleure gestion des âges.

L'attente d'une stratégie d'ensemble

Avec les nouvelles orientations fixées pour 2004, une évolution est à prévoir, qu'il sera intéressant de comparer à l'état des lieux qui a pu être dressé en tout début d'année 2004.

Si chacune des composantes du SPE s'est plus ou moins impliquée dans la gestion des âges en fonction du contexte local, force est de constater que le sujet peine à faire l'objet d'une stratégie commune de la part du SPER. Si le niveau régional semble devoir s'imposer comme échelon de mise en cohérence de l'action, la structuration de la coordination et le rôle des services de l'État à ce titre ne sont guère perceptibles. Plusieurs éléments concourent à cette situation.

Ce qui est frappant début 2004, c'est l'attente d'un message fort de la part de l'État. Selon les termes de l'un des préfets de région « *l'État a peu à faire mais ce qu'il a à faire est essentiel* ». Ce point de vue est partagé par nombre d'acteurs locaux dont B. Quintreau. Le besoin mis en évidence porte sur l'expression d'un message simple, clair et non stigmatisant « sur l'emploi à tout âge » qui aiderait les acteurs locaux à faire évoluer les représentations et qui renforcerait la légitimité de l'État local, sinon à coordonner les initiatives, du moins à veiller à leur cohérence et à leur valorisation. S'il faut sans doute se montrer prudent sur un pilotage régional qui risquerait d'être contre-productif s'il venait à corseter les initiatives et les responsabilités déjà prises par les acteurs locaux de la société civile, prévenir les risques de dispersion et d'essoufflement et organiser la capitalisation des bonnes pratiques paraissent nécessaires.

Un tel message aurait par ailleurs l'intérêt de donner un caractère de priorité nationale à ce thème. Un directeur régional de l'ANPE indique ne pas percevoir, au stade actuel, la gestion des âges comme une priorité de l'Agence.

Dans un tel contexte et dans la mesure où les services déconcentrés chargés du travail de l'emploi et de la formation professionnelle sont fortement sollicités sur l'organisation du pilotage par objectifs de la politique du travail et sur la préparation de la gestion par programmes dans le cadre de la LOLF, l'initiative de la DRTEFP de Poitou-Charentes de proposer une démarche coordonnée de gestion des âges mérite d'être soulignée.

Les partenaires du noyau dur du SPE se sentent un peu « courts » face à leurs interlocuteurs à défaut d'outils mais surtout de méthode d'intervention. S'ils évoquent l'insuffisance des instruments pour favoriser les successions d'entreprises, la modicité des crédits permettant de promouvoir la GPEC, le regret de voir disparaître la préretraite progressive, les représentants du « noyau dur du SPE » insistent encore plus encore sur le handicap lié à l'absence de méthodologie d'intervention. Ce point est illustré par la prudence des services de l'ANPE en Poitou-Charentes dont la DR a décidé de progresser en procédant à des expérimentations thématiques avec des ALE volontaires. L'expérimentation sur la gestion des âges en Poitou-Charentes mériterait à ce titre d'être accompagnée par un consultant spécialisé.

De manière générale, on attend de l'État qu'il éclaire la démarche qu'il a suscitée sur l'emploi à tout âge, pour appuyer la mobilisation territoriale, faciliter la coordination et prévenir les déperditions d'énergies.

Parallèlement, l'État devrait davantage décliner sa place et son rôle, une fois son engagement affiché. Il pourrait le faire en organisant l'interface avec les territoires, et en suscitant, en animant et accompagnant au niveau national les démarches de branche et leur démultiplication territoriale. Donner une entrée « branche » à la politique des âges permettrait également d'organiser son animation territoriale. La DGEFP et la DRT pourraient être conjointement chargées de bâtir et de piloter ce dispositif.

L'articulation des responsabilités et compétences de l'État, des régions/territoires et des branches

Si le thème est fédérateur, la mise en cohérence de l'ensemble des acteurs soulève des questions multiples, à défaut d'être totalement nouvelles, quant à la coordination et à la construction des partenariats au plan régional ou local.

L'organisation régionale des branches, des OPCA par exemple, est rarement bien assurée, ne serait-ce que parce que les moyens humains et techniques nécessaires sont insuffisants. Il est donc difficile, hormis les cas de quelques secteurs très importants (BTP, métallurgie par exemple) de construire des partenariats locaux « pointus » en matière de perspectives d'emploi, de formation, de métiers ou de filières professionnelles, à moins que des formes de partenariats interprofessionnels ou de mutualisation ne se développent, ce qui demandera du temps et un volontariat fort. La déclinaison locale de stratégies de branches arrêtées au plan national est aussi concevable, mais l'absence de relais local suf-

fisant peut limiter l'adaptation de ces orientations dans des branches par exemple dans lesquelles le poids des PME et des TPE est important.

La question des partenariats État/région – l'un responsable de la politique de l'emploi l'autre de la formation – se pose aussi, que les circonstances politiques peuvent faciliter ou aggraver.

L'articulation et les modes de croisement des objectifs des branches, des partenaires sociaux, et de l'État sont donc un enjeu fort pour la gestion des âges.

Une politique « âge et conditions de travail » à dynamiser

Si la question de la pénibilité du travail a bien été pointée comme un élément à prendre en compte dans une politique d'ensemble de la gestion des âges, celle-ci reste aujourd'hui largement à définir.

Pourtant lutter contre l'usure professionnelle prématurée suppose que l'on s'intéresse aux conditions de travail des plus jeunes pour éviter que, devenus seniors, les possibilités d'emploi ne soient pas réduites en raison d'une fatigue excessive, d'incapacités à l'exercice de certains travaux, que ne se crée pas ou ne se développe pas une aspiration à quitter prématurément sa vie professionnelle.

Le COR insistait déjà, comme l'avait fait le rapport Charpin, sur l'importance d'agir sur les conditions et l'organisation du travail pour maintenir dans l'emploi les salariés 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 ».

Force est de constater que si l'inflexion des politiques d'emploi est réelle, la politique des conditions de travail et de sécurité du travail reste à construire, en ce qui concerne la prise en compte de l'âge.

La politique de prévention des accidents du travail n'a pas encore véritablement intégré la question du vieillissement

S'agissant des risques d'accidents et de maladies professionnelles, la connaissance des liens âge et risques reste encore embryonnaire. Si les statistiques publiées par la CNAM comportent bien une ventilation des accidents et des maladies par âge, leur exploitation dans une logique de prévention des risques en fonction de l'âge n'est pas aisée. Il n'y a pas de publication ou d'analyse sur ce sujet précis qui soit disponible. Ce type de lacunes existe aussi en ce qui concerne les services de médecine du travail ou de santé au travail dont les obligations d'information et de compte rendu en matière de connaissance des risques ou des atteintes à la santé sont inadaptés. Par contre, des enquêtes menées grâce à la collaboration de services et de médecins du travail volontaires (enquête SUMER ; enquête SVP 50 ans ²⁴) témoignent de ce que la contribution de ces structures, pour autant qu'elles soient prévues et acceptées, rendraient de grands services au pilotage des politiques publiques et des politiques de gestion des ressources humaines dans les entreprises.

À l'inverse, s'agissant des conditions de travail, les situations sont mieux connues en raison des enquêtes menées régulièrement en ce domaine donnent des indications suffisamment précises pour alimenter réflexion et action.

À cette carence relative, on doit mettre en parallèle le fait que – abstraction faite de l'ANACT dont le contrat de progrès a intégré cette dimension – le thème ne fait pas l'objet d'une priorité reconnue comme telle. Le programme d'actions de la CNAM pour 2003-2007 n'a pas prévu d'actions spécifiques sur le sujet, et l'INRS n'a pas prévu à ce jour de programme de recherches ou d'études conséquent, même si plusieurs publications récentes ont fait un point des connaissances sur le sujet intéressant. L'action de l'OPPBTP n'intègre pas non plus véritablement ce sujet.

²⁴ L'enquête SVP 50 ans est conduite par les services de santé au travail du CISME, sous la conduite notamment de M^{me} Boitel, qui a pour objet de connaître la perception par les salariés de 50 ans et plus un certain nombre d'items. Publication à venir.

Le programme d'intervention du ministère du Travail ne comporte pas non plus, sur ce sujet, de priorité pour son action et celle de ses services déconcentrés, en particulier en direction de l'inspection du travail, pour laquelle la mise en œuvre des diagnostics territoriaux offre un support intéressant à terme.

Ajoutons que sur les plans national et régional, la coordination entre les différents services ou opérateurs dans le domaine de la sécurité du travail est en règle générale difficile à organiser de manière efficace, et que le sujet pour l'instant est resté très marginal dans les préoccupations de ces organismes, puisque leurs instances nationales n'en n'ont pas fait un thème d'intervention dans leurs réseaux.

L'intérêt des partenaires sociaux pour la question des conditions de travail et de sécurité reste inégal. Les accords de branches ou d'entreprises sont comme on l'a évoqué plus haut en nombre très modeste, ce qui ne signifie pas que nombre d'entreprises ne conduisent pas en leur sein des politiques de réduction de la pénibilité. Mais la lisibilité d'ensemble reste très faible. Le retard pris d'ailleurs dans la mise en œuvre du seul accord national d'envergure, celui relatif à la santé au travail, conclu en 2000, est regrettable à cet égard, même si la mise en œuvre des observatoires régionaux paraît désormais amorcée.

S'agissant des CHSCT, signalons aussi, que l'on ignore très largement le contenu des travaux de ces instances et la manière dont sont abordées en pratique les questions de l'âge et des travaux pénibles dans ces entreprises.

Dans ces domaines, il existe des possibilités et des atouts, même si leur mobilisation demeure complexe à articuler.

Une politique de réduction de la pénibilité du travail encore timorée

Si la stratégie de l'État ou des opérateurs publics mérite d'être mieux définis et articulés, les outils à la disposition de l'État ou des opérateurs restent on ne peut plus modestes.

Observons d'abord que la réglementation sur la sécurité du travail et des conditions de travail est sans doute mal adaptée à la prise en compte de l'âge. D'ailleurs les dispositions du Code du travail en ce domaine sont très peu nombreuses et personne ne réclame véritablement une telle intervention en raison ne serait-ce que de la complexité de sa mise en œuvre : si certains travaux sont interdits aux jeunes, à l'inverse il n'existe pas de travaux interdits aux âges « élevés » ; les questions relevant d'incapacités éventuelles sont « réglées spontanément » dans l'entreprise ou bien prises en compte dans le cadre des avis d'aptitude ou des examens avec le médecin du travail, et des procédures d'aménagement ou de changement de poste s'y rapportant ; il ne fait nul doute que ceci constitue dans la perspective de la poursuite du vieillissement de la

population un atout majeur. Encore faut-il comme on l'a indiqué plus haut que cette fonction soit valorisée et outillée en tant que telle.

Même si les enjeux économiques, sociaux, voire politiques du temps de travail sont importants, un aménagement ciblé du temps de travail, du travail de nuit, du travail par équipes... aurait un impact positif sur la pénibilité du travail des postes concernés, et la voie de la négociation collective de branche ou d'entreprise pourrait sans doute utilement comporter des innovations en ce domaine.

Par contre, la mise en œuvre de l'obligation de l'évaluation des risques est une opportunité qui mérite d'être saisie, parce qu'elle est de nature à permettre aux acteurs dans l'entreprise : employeur, CHSCT, services de santé au travail de définir mieux que par le passé, les dangers associés à de mauvaises conditions de travail. Mais un travail considérable d'outillage, de méthodologie et de diffusion de bonnes pratiques reste à mettre en pratique, y compris dans les services de l'État et les opérateurs, pour que les méthodologies d'appréhension des liens âge/risques soient largement diffusées et mises en œuvre.

La rénovation en cours des services de santé au travail est de nature aussi contribuer en permettant de développer l'analyse des situations de travail en vue d'actions correctrices.

Le Fonds pour l'amélioration des conditions de travail est le seul outil d'incitation dont disposent l'État et ses services déconcentrés pour appuyer des démarches novatrices des entreprises dans le champ des conditions de travail. Mais doté depuis plusieurs années de 2 millions d'euros inscrits au budget du ministre chargé du Travail pour subventionner ce type d'investissement, cet instrument est évidemment totalement sous-dimensionné, dès lors que la puissance publique déciderait de conduire une politique plus ambitieuse. Il n'est pas sûr que la technique de la subvention soit pour l'avenir la mieux adaptée pour appuyer les entreprises dans les investissements que suppose toute amélioration des conditions du travail.

Chapitre 6

Les leçons de l'international

L'analyse des politiques menées en France peut utilement être éclairée par des comparaisons européennes.

Au-delà de la diversité des situations constatée au sein des États de l'Union européenne, tous engagés depuis Lisbonne dans une stratégie active concertée pour l'emploi, et depuis Stockholm dans la recherche d'un accroissement du taux d'emploi des seniors, les données comparatives réunies par l'IGAS, et l'enquête menée dans quatre pays (Allemagne, Belgique, Royaume-Uni, Suède), met en lumière l'utilisation d'outils comparables dans la plupart des pays. Pour autant, il n'y a pas de modèle unique de réussite, mais quelques enseignements à adapter au contexte culturel et au modèle social français dans une perspective de préconisations.

Un objectif commun, des situations diverses

L'objectif fixé à Stockholm en mars 2000 (porter à 50 % le taux d'activité des 55-65 ans), tout comme celui fixé à Barcelone l'année suivante (reculer d'un an l'âge moyen de sortie effective du marché de l'emploi) sont des objectifs que l'Union s'est fixée à elle-même, et ne constituent pas des objectifs à remplir par chacun des États membres, à l'inverse par exemple des objectifs fixés par le pacte de stabilité et de croissance aux membres de l'Union économique et monétaire. Cette définition d'un objectif moyen pour l'Union s'explique par son absence de compétence spécifique dans le domaine de l'emploi. L'emploi reste en effet de la compétence de chacun des États membres, l'Union n'ayant qu'une capacité d'impulsion et de coordination. De même, dans le domaine des systèmes de retraite, c'est la méthode de coordination ouverte qui s'applique. Les objectifs fixés à Stockholm et Barcelone n'ont donc aucun caractère contraignant pour chacun des États membres.

Dès 1997, date de lancement de la stratégie européenne pour l'emploi, des écarts très importants existaient entre les quinze en matière de taux d'emploi des seniors (55-64 ans). Cinq ans plus tard, et après la fixation d'un objectif spécifique relatif à cet indicateur, on peut constater une progression d'ensemble de près de quatre points, avec un taux d'emploi passant de 36,4 à 40,1 %.

Au-delà des risques « théoriques » qui conduiraient certains pays à se décharger sur d'autres de l'impératif d'atteindre les objectifs moyens européens, la fixa-

tion d'un objectif moyen unique pour l'ensemble de l'Union présente un second type d'inconvénient : elle ne prend pas en compte la situation historique initiale ni certaines caractéristiques structurelles parfois extérieures au marché du travail des pays, alors que celles-ci peuvent jouer un rôle non négligeable sur le niveau du taux d'emploi des 55-64 ans. Il en est ainsi de l'espérance de vie (les écarts d'espérance de vie à 60 ans entre pays de l'Union atteignent 2,5 ans pour les hommes et près de 5 ans pour les femmes) et de l'âge moyen d'entrée dans la vie active (l'écart maximal entre pays est proche de 6 ans pour la génération née entre 1938 et 1947). Les écarts « historiques » en termes de niveau d'éducation ou d'activité féminine à tout âge ne sont pas non plus pris en compte, alors qu'ils constituent des facteurs déterminant du taux d'emploi. Enfin, les différences dans la composition sectorielle de l'emploi, pas plus que la situation conjoncturelle du marché du travail dans son ensemble ne sont considérées.

Si ces difficultés ne réduisent pas l'intérêt d'un objectif unique européen, qui permet une mobilisation claire autour d'un indicateur simple, elles conduisent cependant à approcher de façon relative les performances des différents pays.

L'analyse fait ressortir trois éléments importants :

- l'Union européenne est encore bien loin de l'objectif de 50 % fixé à Stockholm. Il faudrait une progression annuelle de 1,25 point du taux d'emploi pendant huit ans pour réaliser cet objectif, soit près du double de la progression effective depuis 1997, qui s'est pourtant effectuée dans un contexte de croissance de l'emploi global ;
- tous les pays, à l'exception de la Grèce, se sont rapprochés de l'objectif : ils ne sont toutefois que quatre à l'atteindre en 2002, soit deux de plus qu'en 1997 ;
- les disparités entre pays se maintiennent et ont même tendance à s'aggraver : l'écart absolu entre pays (entre le taux d'emploi le plus élevé et le plus faible) est passé de 40,5 points en 1997 à 41,4 en 2002.

L'analyse des performances des pays de l'Union par rapport à l'objectif fixé à Stockholm permet de distinguer trois grands groupes de pays, selon le niveau du taux d'emploi et son évolution depuis 1997 :

- les pays qui ont atteint l'objectif de Stockholm : on y trouve la Suède, le Danemark, le Portugal et le Royaume-Uni. Le Danemark se distingue par une progression plus vive du taux d'emploi des travailleurs âgés sur la période ;
- les pays qui se situent sous le niveau de l'objectif de Stockholm, mais au-dessus de la moyenne européenne, et ont connu une forte augmentation du taux d'emploi des travailleurs âgés : ce sont la Finlande, les Pays-Bas et l'Irlande ;
- enfin, parmi les pays qui demeurent sous la moyenne européenne, on peut distinguer trois sous-groupes : ceux qui ont connu une progression supérieure à la moyenne du taux d'emploi des 55-64 ans (la France, l'Espagne, la Belgique et le Luxembourg), ceux qui ne connaissent pas de progression notable (Italie, Autriche) et ceux qui connaissent une stagnation (Allemagne) voire même un recul (Grèce) de leur performance.

**Tableau n° 29 : Taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans dans l'Union européenne en 1997
(en %, pays classés par niveau de taux d'emploi décroissant)**

	1997
Suède	62,6
Danemark	51,7
Objectif de Stockholm	50,0
Royaume-Uni	48,3
Portugal	48,2
Grèce	41,0
Irlande	40,4
Allemagne	38,1
Union européenne à quinze	36,4
Finlande	35,6
Espagne	34,1
Pays-Bas	32,0
France	29,0
Autriche	28,3
Italie	27,9
Luxembourg	23,9
Belgique	22,1

Source : Eurostat, ELFS.

**Tableau n° 30 : Taux d'emploi des travailleurs de 55 à 64 ans dans l'Union européenne en 2002
(en %, pays classés par niveau de taux d'emploi décroissant)**

	2002
Suède	68,0
Danemark	57,9
Royaume Uni	53,5
Portugal	50,9
Objectif de Stockholm	50,0
Irlande	48,1
Finlande	47,8
Pays-Bas	42,3
Union européenne à quinze	40,1
Grèce	39,7
Espagne	39,7
Allemagne	38,4
France	34,8
Autriche	30,0
Italie	28,9
Luxembourg	28,3
Belgique	26,6

Source : Eurostat, ELFS.

Tableau n° 31 : Évolution du taux d'emploi des travailleurs âgés entre 1997 et 2002 (en %)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	1997-2002
Finlande	35,6	36,2	39,0	41,6	45,7	47,8	12,2
Pays-Bas	32,0	33,9	36,4	38,2	39,6	42,3	10,3
Irlande	40,4	41,7	43,7	45,3	46,8	48,1	7,7
Danemark	51,7	52,0	54,5	55,7	58,0	57,9	6,2
France	29,0	28,3	28,8	29,9	31,9	34,8	5,8
Espagne	34,1	35,1	35,0	37,0	39,2	39,7	5,6
Suède	62,6	63,0	63,9	64,9	66,7	68,0	5,4
Royaume-Uni	48,3	49,0	49,6	50,8	52,3	53,5	5,2
Belgique	22,1	22,9	24,6	26,3	25,1	26,6	4,5
Luxembourg	23,9	25,1	26,4	26,7	25,6	28,3	4,4
Union européenne à quinze	36,4	36,6	37,1	37,8	38,8	40,1	3,7
Portugal	48,2	50,0	50,3	50,7	50,1	50,9	2,7
Autriche	28,3	28,4	29,7	28,8	28,9	30,0	1,7
Italie	27,9	27,7	27,6	27,7	28,0	28,9	1,0
Allemagne	38,1	37,7	37,8	37,6	37,9	38,4	0,3
Grèce	41,0	39,0	39,1	38,6	38,0	39,7	- 1,3

Source : Eurostat, ELFS.

On constate dans la plupart des pays européens l'utilisation d'outils comparables

Au-delà de la grande diversité des outils et des mesures, un certain nombre de convergences peuvent être identifiées. C'est d'abord la réforme des retraites qui a créé le déclic nécessaire et constitue un premier levier pour le maintien dans l'emploi des travailleurs âgés. C'est aussi l'aménagement des transitions entre activité et retraite, l'aménagement des temps de travail. Ce sont des mesures plus actives visant au maintien des capacités de travail des salariés plus âgés par des actions sur les conditions de travail et la formation tout au long de la vie. C'est l'inscription de mesures spécifiques aux seniors dans des stratégies plus larges d'activation du marché de l'emploi et des prestations de remplacement des revenus d'activité. C'est enfin la volonté d'agir sur les représentations collectives, qui constitue un frein essentiel aux politiques de « vieillissement actif ».

Les modifications des règles d'accès aux retraites légales et complémentaires

Les politiques d'emploi des travailleurs âgés mises en œuvre dans l'Union européenne ont utilisé majoritairement le levier offert par la réforme des retraites afin de retarder les sorties du marché du travail : ce sont, avant tout, des politiques « défensives » de maintien dans l'emploi. La modification des paramètres ou des paradigmes des régimes de retraites légales ou complémentaires a été le premier vecteur et le plus général des politiques publiques relatives à l'emploi des travailleurs âgés.

Les réformes ont emprunté des voies diverses, des plus classiques (modification des paramètres des régimes publics) aux plus radicales (modification des paradigmes).

Le report de l'âge des retraites légales et complémentaires

De nombreux pays européens ont cherché à reporter l'âge de départ en retraite, soit par relèvement de l'âge légal d'obtention d'une pension pleine, soit, comme en France, par allongement de la durée de cotisation nécessaire pour l'obtention de celle-ci. Les réformes ont également visé, lorsqu'il existait une différence, à aligner l'âge légal de retraite des femmes sur celui des hommes (Belgique et Royaume-Uni). Les pouvoirs publics se sont également intéressés à l'âge d'accès aux régimes complémentaires ou aux âges limites fixés par les conventions collectives. Une loi de 2001 a ainsi interdit en Suède aux conventions collectives d'instaurer une obligation de retraite à 65 ans et

permet aux salariés de rester en activité jusqu'à 67 ans. La Finlande a fait de même : le gouvernement a ratifié en 2002 un accord entre les partenaires sociaux, applicable en 2005, qui repousse de deux à trois ans le droit au bénéfice des retraites complémentaires et améliore les prestations pour les salariés qui poursuivent une activité au-delà de l'âge de 62 ans et ce jusqu'à 68 ans.

L'Allemagne, en 2001, a réduit de 70 à 67/68 % d'ici à 2030 le niveau de remplacement assuré par la retraite publique de base à taux plein, en instaurant par ailleurs un taux minimal de remplacement et un taux maximum de cotisation ; en 2004 elle a introduit un facteur de durabilité des retraites dans le calcul du montant des pensions, qui prend en compte le ratio actifs/retraités pour modérer l'évolution des retraites, tout en procédant par ailleurs à l'élévation progressive de l'âge minimal de la retraite ouverte pour les chômeurs de 60 à 63 ans.

Le durcissement de l'ouverture du droit à la retraite précoce ouvert sous condition de chômage ou d'invalidité

Tout en modifiant à la hausse les durées minima et maxima de cotisations à la retraite, la Finlande a élevé en 1994 l'âge d'accès à la retraite anticipée destinée aux chômeurs de longue durée, et aux « pensions individualisées de retraite », ouvertes à partir de 55 ans aux personnes dont la capacité de travailler est réduite mais qui bénéficient d'une appréciation moins stricte que pour l'incapacité « ordinaire ». Sur la base d'un accord conclu entre les partenaires sociaux en 2001 et qui entrera progressivement en vigueur en 2005, elle fermera la voie des dispositifs de ces deux types de pensions.

Le Danemark a durci en 1999 les voies d'accès à la retraite anticipée (« Efterlon ») pour les chômeurs âgés de plus de 60 ans (la retraite est à 65 ans), en augmentant de vingt-cinq à trente ans la durée de cotisation nécessaire à l'ouverture du droit et en introduisant une cotisation supplémentaire.

Dans un même esprit, les réformes intervenues progressivement en Allemagne réduisent le niveau moyen des pensions du régime public mais aussi interdisent le versement des retraites « spéciales » à taux plein avant 65 ans, aux personnes ayant cotisé longtemps (2002), aux handicapés (2004), et avant 63 ans aux chômeurs. En 2002, ces trois catégories de dispositifs dérogatoires sur l'âge représentaient près des deux tiers des départs en retraite (62,5 %), le reste correspondant à une retraite de droit commun prise à partir de 65 ans.

Les changements de paradigmes

Les réformes les plus radicales ont été entreprises par l'Italie en 1995 ou la Suède en 1999 et ont remplacé des systèmes à prestations définies par des systèmes à cotisations définies. L'incitation à poursuivre l'activité est dans ce

cas mécanique, le montant de la pension étant strictement fonction des années travaillées et des revenus cotisés. En outre, les formules de calcul des retraites lient presque mécaniquement l'allongement de l'activité professionnelle avec celle de l'espérance de vie. L'âge de la retraite n'a plus de signification réelle car chacun peut choisir de continuer à accumuler des points au-delà de 65 ans. La perception de la pension est en outre cumulable avec une activité professionnelle.

Dans le même esprit, la réforme sur les préretraites volontaires, intervenue aux Pays-Bas en 1995 et déployée sur vingt ans substitue une logique assurantielle à une logique de solidarité. Fondée sur la capitalisation, mise en œuvre au travers des conventions collectives, elle favorise par le biais de l'ajustement actuariel le maintien dans l'emploi jusqu'à 65 ans.

La mise en place de freins à l'utilisation des pensions d'invalidité et des allocations de chômage comme moyen de sortie anticipée de l'activité

Dans un ordre d'idées voisin de celui des restrictions apportées aux modalités de retraite anticipée ou préretraite destinées à des catégories socialement vulnérables (*cf. supra*), et toujours dans une approche que l'on pourrait qualifier de défensive, de nombreux pays européens se sont préoccupés de mettre en œuvre des freins rigoureux au contournement ou à la compensation, par l'utilisation de l'indemnisation du chômage et de l'invalidité, des réformes de leurs régimes de retraites.

La porosité des systèmes de protection sociale permet en effet dans de nombreux pays des sorties précoces de l'activité professionnelle par le biais des dispositifs de l'invalidité, ou du chômage. Ces derniers, souvent utilisés avec l'accord des pouvoirs publics, sont hétérogènes. Grossièrement, ils permettent à des personnes en invalidité (les conditions médicales sont souvent « allégées » à partir d'un certain âge) ou au chômage, parfois à partir de 50 ans et jusqu'à la retraite, de bénéficier d'allocations diverses, financées soit par la sécurité sociale soit par l'assurance chômage soit même par les fonds affectés aux retraites, tout en étant dispensées de recherche active d'emploi ou d'activité. Ces aménagements constituent souvent les voies privilégiées d'accès à l'« inactivité » et donc à la sortie définitive du marché du travail. De façon générale, la sensibilité des opinions publiques et les effets contraires de la conjoncture n'ont pas donné à ces réformes une ampleur et une efficacité encore significatives.

Les modifications entreprises, très souvent mises en place de façon progressive et visant essentiellement les nouveaux entrants, visent à « renchérir » pour le salarié et l'employeur les conditions d'accès à ces dispositifs, comme à la retraite anticipée.

Ainsi, la Belgique a progressivement rendu plus difficile l'accès aux « pré-pensions conventionnelles » (instauration de cotisations à la charge de l'employeur et du salarié ; obligation de remplacement du travailleur) qui permettaient dès l'âge de 50 ans aux personnes licenciées pour des raisons économiques de bénéficier d'une allocation de chômage jusqu'à l'âge de la retraite. Le durcissement du système a induit des stratégies de contournement fondées sur un glissement du système des pré-pensions vers le statut de chômeur âgé. Ce statut associe en Belgique une dispense de recherche d'emploi et un complément d'ancienneté, versé aux plus de 50 ans justifiant de vingt ans d'activité professionnelle et d'une année de chômage complet, modulé selon les charges de famille. Complétée par une indemnité de licenciement versée par l'employeur, qui ne supportait ni le poids des procédures de la pré-pension, ni celui de ses cotisations spécifiques, ni celui encore des obligations de remplacement, l'allocation de chômage, assortie du complément d'ancienneté, a servi d'accroche à un régime de pré-pensions d'un deuxième « type », dénommé « *Canada dry* ». Ni officielle, ni prise en compte pour le calcul de l'allocation chômage, allégée de toutes les contraintes de la fiscalité sociale, l'indemnité de licenciement est parfois constituée de rentes ou d'un capital du deuxième pilier liquidé avant 60 ans. Ce qu'on a appelé « *Canada Dry* » additionne ainsi dispense de recherche d'emploi, allocation de chômage, complément d'ancienneté et indemnité de licenciement souvent versée sous forme de rente.

Les Pays-Bas donnent l'exemple d'une approche cohérente, globale et efficace d'une remise à plat de l'ensemble des modalités de sortie précoce.

Ce pays possédait, jusqu'au début des années 90, les trois types de dispositifs « ordinaires » de sortie précoce : un dispositif d'invalidité, largement mis à contribution, des préretraites d'entreprise, et la possibilité de disposer d'une dispense de recherche d'emploi à partir de 57,5 ans. Tous trois ont été réformés.

Le dispositif d'invalidité, autrefois géré par les partenaires sociaux, a été confié aux entreprises, qui ont désormais la charge financière de l'invalidité de leurs anciens salariés, ce qui constitue à la fois une incitation pour les employeurs à préserver l'aptitude au travail de leurs salariés et le cas échéant à financer leur retour à l'emploi et un droit pour les salariés, inversant ainsi la logique qui prévalait jusqu'alors (un revenu de remplacement et non un emploi de remplacement).

Les préretraites d'entreprises ont été réformées dans un double sens :

- l'introduction d'un volet par capitalisation, donnant à chaque salarié la possibilité d'avoir recours à une préretraite en fonction d'un arbitrage individuel (plus elle est sollicitée tard plus son montant est important) ;
- l'encouragement au développement des préretraites partielles.

Enfin, la possibilité d'avoir recours au chômage comme solution de transition vers la retraite est désormais moins fréquente dans la mesure où les incita-

tions au licenciement des salariés âgés ont été diminuées (suppression de la clause selon laquelle les salariés âgés doivent être licenciés prioritairement) et où la règle de la dispense de recherche d'emploi pour les plus de 57,5 ans pourrait à terme être supprimée. Parallèlement, la réforme du service public de l'emploi a désormais privilégié le retour à l'emploi sur l'indemnisation (*work first*).

Au total, en réduisant les possibilités de passage vers une cessation précoce d'activité, ces réformes ont également contribué à renforcer les choix individuels sur les modalités de cessation d'activité à travers un temps partiel de fin de carrière, mais aussi à donner une réalité à un droit individuel au maintien ou à la réintégration dans l'emploi.

L'aménagement du temps de travail et des transitions vers la retraite

Parallèlement au resserrement des conditions d'accès à la retraite, de nombreux pays ont renforcé ou développé des mesures qui permettent de cumuler retraite et activité, sous diverses dénominations : retraite à temps partiel, flexible ou progressive. Elles répondent aux souhaits exprimés par les salariés lorsqu'ils sont interrogés sur les conditions d'accès à la retraite en cas d'allongement de la durée d'activité et offrent une alternative à la retraite anticipée.

En 2000, le Danemark a aménagé son système de retraite afin de favoriser le cumul entre pension et activité professionnelle. Des dispositifs de retraite flexible existent également aux Pays-Bas dans le cadre des régimes complémentaires : en 2000, deux tiers des conventions collectives comportaient des formules de retraite ou préretraite partielle avec réduction du temps de travail hebdomadaire. Quant au système suédois, il autorise toutes les formules de cumul entre activité et retraite à temps partiel.

La Finlande a également pris des mesures pour stimuler les retraites à temps partiel, en baissant l'âge d'éligibilité à ce dispositif, ouvert temporairement à partir de 58 ans : les personnes qui choisissent l'activité à temps partiel en fin de carrière bénéficient d'une prime compensant partiellement la réduction salariale liée au temps de travail.

Au-delà des cumuls possibles entre les revenus d'activité et ceux de la retraite, la flexibilité du travail et sa réduction progressive constituent fréquemment une contrepartie, demandée par les salariés, à l'allongement de la durée du travail. Une observation rapide pourrait conclure que les pays qui atteignent les taux d'emploi des travailleurs âgés les plus élevés sont aussi ceux dans lesquels les emplois à temps partiel sont depuis longtemps pratiqués, sans viser particulièrement les travailleurs âgés. Les terrains favorables à l'aménagement général du temps de travail le sont aussi à son utilisation pour les travailleurs

âgés dans le cadre des retraites partielles. Il en est ainsi du Royaume-Uni, de la Suède ou encore des Pays-Bas où existent des lois sur le « droit au temps partiel ». Mais il n'y a pas de corrélation stricte entre une large pratique du temps partiel et un fort taux d'activité des seniors : la Belgique est un exemple qui contredit la règle.

Le développement du temps partiel, ouvert à tous mais particulièrement utilisé en fin de carrière, notamment dans les pays du Nord, est souvent le fruit de négociations collectives qui prévoient des réductions d'horaire, des aménagements du temps de travail (horaires irréguliers, travail posté, heures supplémentaires) ou des congés supplémentaires pour les travailleurs âgés. Aux Pays-Bas, 90 % des conventions collectives de l'industrie envisagent des congés supplémentaires pour les travailleurs âgés, 67 % des dispositions sur la réduction de leur temps de travail (avec, souvent, maintien du salaire en cas de réduction hebdomadaire), et 76 % des mesures spécifiques sur l'aménagement du temps de travail.

Cependant, la puissance publique est parfois intervenue pour donner le sens des orientations souhaitables. La Belgique a mis en place un « crédit temps » en 2002, ouvert à tous les salariés mais avec des options spécifiques pour les travailleurs de plus de 50 ans. Décliné ensuite dans les conventions collectives de branches, il permet une réduction du temps de travail, compensée en partie par une allocation attribuée par les services de l'emploi. La même idée a prévalu dès 1996 en Allemagne pour les plus de 55 ans. En cas de temps partiel pour les salariés âgés, l'Agence fédérale pour l'emploi prend en charge 70 % du salaire antérieur à temps plein et 90 % des cotisations retraites.

Les actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail et de la formation tout au long de la vie

Le maintien des compétences des travailleurs et la prévention du déclin des capacités de travail permettent de faire pièce aux opinions et aux observations relatives à la plus faible productivité des travailleurs âgés. La formation tout au long de la vie, l'amélioration ou l'aménagement des conditions de travail sont les deux vecteurs principaux de cette approche, dans une optique inter-âges susceptible de bénéficier à tous.

Les incitations à l'amélioration des conditions de travail

Si l'État est dans la plupart des pays européens le producteur et souvent le garant des règles en matière d'hygiène et de sécurité au travail, le thème des conditions de travail est le plus généralement un des éléments centraux de la négociation collective. Il en est ainsi aux Pays-Bas ou en Suède.

Dans ce contexte, l'État peut intervenir selon trois modalités.

La première est d'« intéresser » financièrement les employeurs (souvent également les salariés) aux coûts induits pour la collectivité par les difficultés de santé au travail, mesurées essentiellement par les congés maladie ou les pensions d'incapacité, et donc à privilégier la prévention et l'attention aux conditions de travail. Cela a été la politique des Pays-Bas qui ont transféré totalement en 1998 sur les employeurs la charge de l'invalidité. En Suède, l'augmentation explosive des dépenses des congés de maladie de longue durée (plus 180 % de 1998 à 2002) qui affecte majoritairement les femmes de plus de 54 ans, a conduit le gouvernement à augmenter en 2003 la participation des employeurs à ces dépenses (ils doivent rémunérer la personne malade jusqu'au 21^e jour au lieu du 14^e jour précédemment) et à diminuer le taux de remplacement des indemnités maladie de 80 % à 77,6 %. Il est même envisagé à l'avenir de faire participer les employeurs pendant toute la durée du congé de maladie, afin de les inciter plus encore à favoriser le retour au travail de la personne malade.

L'autre voie (qui peut d'ailleurs être simultanée, comme en Finlande), utilisée par les pouvoirs publics, s'appuie sur une stratégie de coopération et de démonstration. Le « Programme national pour les travailleurs vieillissants », développé en Finlande de 1998 à 2002 sur la base des propositions d'un comité associant les partenaires sociaux, des chercheurs et des représentants des administrations, a été orienté vers la sensibilisation des employeurs à l'intérêt d'une gestion des conditions de travail qui préserve le « capital » humain. Les employeurs se sont vus proposer un guide présentant des mesures concrètes pour gérer le problème du vieillissement au travail (promotion de l'aménagement du rythme, du temps et des horaires de travail, ajustements ergonomiques, travail en alternance...) ainsi que des séminaires de management des travailleurs âgés. En outre, un « Baromètre du maintien des capacités au travail », établi sur un échantillon représentatif de plus de 4 500 salariés volontaires, a été mis en place pour évaluer le programme. Aucune incitation financière n'était prévue, à l'exception du financement de projets visant à favoriser la pratique du sport chez les salariés. Le programme « Promotion de la santé au travail » concernait, en 2003, 80 % des salariés.

Le même esprit a présidé en Allemagne à l'initiative du gouvernement fédéral associant les Länder fédérés et les partenaires sociaux nationaux et locaux. L'axe prioritaire de ce projet (INQA) est à compter de 2004 l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés. Le projet met à la disposition des partenaires l'infrastructure de l'Agence fédérale pour la protection au travail qui assure la coordination des projets organisés avec les entreprises et les branches afin de définir les bonnes pratiques.

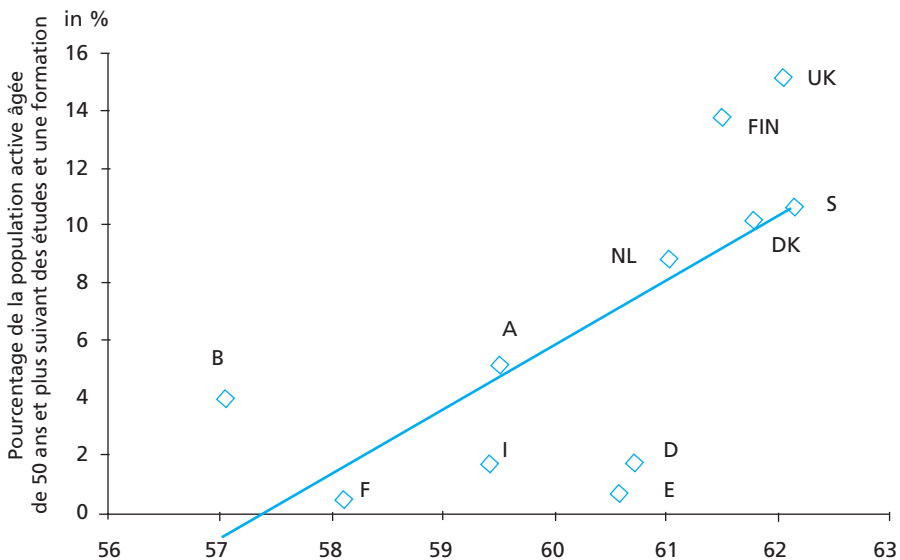
Le troisième levier consiste à financer des actions pour l'amélioration des conditions de travail. C'est l'idée en Belgique du Fonds pour la promotion de la qualité des conditions de travail pour les travailleurs âgés de plus de 55 ans créé en 2001 mais qui n'a pas vraiment encore de réalité concrète. C'est aussi

le cas au Danemark qui finance depuis 1998 5 heures de conseils pour tous les employeurs afin d'aider les entreprises à élaborer une politique des seniors axée sur les conditions de travail.

Le développement de la formation continue

L'acquisition d'un haut niveau de qualification comme l'entretien des compétences tout au long de la vie professionnelle est l'un des moyens privilégiés d'accéder à l'emploi et de s'y maintenir. On constate dans l'ensemble des pays européens que les travailleurs âgés ont en moyenne un plus faible niveau d'éducation (qui s'explique par un effet de génération), ce qui va souvent de pair avec un moindre accès aux dispositifs de formation continue. À l'inverse, les pays du Nord de l'Europe (Suède, Pays-Bas, Danemark) mais également le Royaume-Uni, qui ont un taux élevé d'emploi des seniors, sont aussi ceux dans lesquels les salariés, y compris âgés, ont les niveaux d'éducation les meilleurs et un accès réel à la formation en alternance.

Graphique 31 : Accès à la formation des seniors et âge moyen de sortie du marché du travail en Europe en 2001



Sources : Eurostat, EFT, résultats de printemps.

Les responsabilités sont dans ce domaine partagées entre l'État et les entreprises. À l'État, la responsabilité de la formation initiale et de la création des conditions favorables à la formation tout au long de la vie. Aux employeurs et aux partenaires sociaux, celle d'offrir une formation permanente qui actualise les connaissances et les compétences afin de favoriser l'adaptation au travail ou de renforcer les possibilités de réorientation de carrière. Cette préoccupation, très présente aux Pays-Bas, l'est aussi en Suède où un projet de « compte épargne formation » est examiné alors que ce pays arrive déjà en tête des quinze pays de l'Union pour l'indicateur du nombre de personnes de 15 à 64 ans ayant bénéficié dans l'année d'une formation. En Finlande, un programme prévoit l'extension du droit à la formation sans limite d'âge (abolition de la limite d'âge fixée à 54 ans) avec une priorité accordée aux salariés âgés de plus de 45 ans. Les partenaires sociaux belges dans le cadre d'un accord de 2000, reconduit en 2002 ont décidé d'augmenter l'effort global de formation continue de 1,6 % à 1,9 %, et de privilégier des groupes « sensibles » dont font partie les travailleurs âgés.

L'exemple d'une « intrusion » consensuelle de l'État dans le domaine des partenaires sociaux, est offert par l'Allemagne. « L'alliance pour le travail » a réuni, dès 1998, l'État fédéral et les partenaires sociaux nationaux afin de promouvoir une approche concertée du travail et de l'emploi. À la suite d'une déclaration commune en 2001, les actions annoncées visent à renforcer les qualifications et les formations professionnelles des travailleurs âgés¹. Ainsi, une subvention fédérale est accordée aux PME afin de prendre en charge la totalité des coûts de formation des salariés de plus de 50 ans, en contrepartie d'un maintien dans l'emploi. Dans le droit fil de cette préoccupation, les partenaires sociaux du secteur de la métallurgie ont signé en juillet 2001 un accord prévoyant un entretien obligatoire et périodique sur les mesures de formation pour lesquelles les salariés âgés sont prioritaires.

L'inscription des politiques de retour à l'emploi des travailleurs âgés dans le cadre de politiques actives du marché de l'emploi

Les politiques de l'emploi des travailleurs âgés ont été largement marquées en Europe pendant la période de crise économique par une « inactivation » délibérée pour les plus âgés. Le statut de chômeur âgé, rémunéré mais dispensé de chercher un emploi, a souvent été considéré comme un « moindre mal » dans des années où les emplois étaient rares et prioritairement destinés aux jeunes.

Ces schémas de « renoncement », voire d'abandon, marquent encore très fortement les politiques nationales. Cependant, dans un certain nombre de pays, les travailleurs âgés sont maintenant concernés par les politiques d'acti-

¹ Les entreprises allemandes n'ont pas d'obligation de formation permanente.

vation mises en place pour l'ensemble des chômeurs. Cette politique s'étend dans certains pays aux pensions d'invalidité à taux partiel.

L'activation observée en Suède, aux Pays-Bas, au Danemark, en Allemagne ou au Royaume-Uni présente des traits communs.

Les allocations aux chômeurs âgés sont versées à la condition de recherche active d'un emploi

Dans ces pays, le versement des allocations de chômage est soumis à la recherche active d'un emploi. L'application de la *Work Line* aux chômeurs de plus de 55 ans est le principe en Suède², aux Pays-Bas, au Royaume-Uni, au Danemark depuis 1995 qui a démarré en 2004 une réforme intitulée « Plus d'actifs ». En Allemagne, même si le tiers des demandeurs d'emploi âgés bénéficient d'une dispense de recherche d'emploi, les chômeurs âgés ont majoritairement les mêmes devoirs que les autres. Selon la loi *Job-Aktiv* de 2001, les demandeurs d'emploi allemands doivent au bout de six mois accepter un emploi dont le montant est égal ou supérieur à celui de ses allocations chômage, l'absence lors d'un entretien d'embauche ou le refus d'accepter un tel emploi pouvant être sanctionnés par une suppression des allocations durant trois mois. De même au Royaume-Uni, la conditionnalité depuis 1996 de l'allocation de chômage à la signature d'un contrat individualisé de recherche d'emploi et au respect d'engagements personnalisés s'applique à l'ensemble des chômeurs, à l'exception toutefois des plus de 60 ans qui peuvent opter pour un régime de dispense de recherche d'emploi.

La conditionnalité des allocations de chômage, y compris pour les travailleurs âgés, a pour contrepartie des services pour l'emploi proactifs, diversifiés et personnalisés. La Suède est le pays d'Europe derrière le Danemark dont les « dépenses actives » en pourcentage de ses dépenses de l'emploi sont les plus importantes (plus de 51 %). Les actions offertes couvrent une palette très diversifiée de mesures qui vont du programme personnalisé d'accompagnement à l'octroi de bourses, au financement de stages d'expérience professionnelle, d'incitation à l'embauche, de formations. En Allemagne, en 2001, les salariés âgés représentaient 25 % du total des dépenses actives de l'Agence fédérale pour l'emploi dont ils constituaient 23 % des bénéficiaires. Environ 9 % des sommes consacrées à l'activation leur étaient consacrées, les « seniors » constituant un dixième des demandeurs d'emploi bénéficiant des mesures actives.

Dans l'ensemble, les travailleurs âgés ne sont pas couverts par des programmes spécifiques ou des actions spécialisées, à l'inverse des minorités ethniques, des jeunes ou des femmes : les pays concernés considèrent que la

² Les chômeurs âgés de plus de 50 ans bénéficient des allocations chômage plus longtemps que les autres (450 jours renouvelables contre 300 jours renouvelables pour les tranches d'âge inférieures). C'est aussi le cas aux Pays-Bas à partir de 57, 5 ans.

personnalisation qui doit accompagner tous les chômeurs peut répondre aux besoins de chômeurs âgés. Plusieurs remarques doivent tempérer ce constat de « banalisation ».

La politique d'activation commence à s'étendre aux pensions d'incapacité et aux malades de longue durée

Le développement et l'importance dans certains pays des pensions d'incapacité ou des congés maladie qui touchent prioritairement les travailleurs âgés ont amené les États à étendre la politique d'activation aux personnes partiellement invalides.

La Suède a mis en place en 2000 un programme spécifique permettant aux pensionnés d'invalidité de retourner au travail « à l'essai » sans perte de droits et en conservant la capacité de revenir au statut d'invalidité ; l'efficacité de ces mesures n'a toutefois pas été démontrée.

Le Royaume-Uni a lancé un *New deal* spécifique pour les personnes handicapées, qui inclut les bénéficiaires de pension d'invalidité, mais reste basé sur le principe du volontariat. Devant le relatif échec de ce programme, le gouvernement a élargi en 2003 l'accès du *New deal 50+* aux titulaires de pension d'invalidité, et lancé en 2004 une nouvelle initiative intitulée *Pathways to work*, insistant sur la réhabilitation et l'adaptation des postes de travail. Le caractère obligatoire du programme reste toutefois, à ce stade, une simple hypothèse.

Des mesures ciblées d'accompagnement et de soutien intégrées dans des stratégies volontaristes d'activation du marché de l'emploi

Le *New deal* britannique en fournit sans doute l'exemple le plus global et le plus structuré.

Au-delà des mesures d'activation des transferts sociaux, visant à traquer les effets de désincitation au travail et à renforcer le lien entre prestations et recherche d'emploi, le Royaume-Uni s'est lancé, depuis le milieu des années 90, dans une stratégie volontariste d'« activation » des politiques de l'emploi. Outre les mesures visant à rendre le travail plus rémunérateur (instauration d'un salaire minimum, diminution des prélèvements sur les bas revenus et création de crédits d'impôt pour les bas revenus du travail), le gouvernement travailliste a lancé une série de *New Deal*, programmes d'aide au retour à l'emploi, initialement ciblés sur des catégories particulières, puis progressivement élargis. Ces programmes s'adressent non seulement aux bénéficiaires de prestations de chômage, mais également à des groupes percevant des prestations sociales (parents isolés, personnes handicapées). S'ils reposent sur une philosophie et des instruments communs (conseil personnalisé, programme

d'action de retour à l'emploi, primes à l'emploi et accès à la formation), leurs modalités diffèrent selon le public auquel ils s'adressent. Certains mettent en particulier l'accent sur le retour direct à l'emploi, tandis que d'autres offrent plus de possibilités de perfectionnement par la formation ou la réhabilitation. Tous n'ont pas le même caractère obligatoire, même si le degré d'obligation a tendance de manière générale à augmenter.

La stratégie des *New Deal* s'est dans un premier temps centrée sur les jeunes de 18 à 25 ans, en rendant obligatoire au bout de six mois de chômage l'entrée dans le programme.

Puis il a été élargi à certaines catégories de personnes percevant des prestations d'assistance sociale : le *New Deal* pour les parents isolés (lancé en 1998) et celui destiné aux personnes handicapées (en 2001). Ces deux programmes, s'ils restent orientés vers l'emploi, comportent toutefois des dimensions plus larges : appui psychosocial, réhabilitation, aide au logement... Ils restent surtout volontaires, même si le degré d'obligation a été récemment rehaussé par l'obligation de se présenter à un entretien initial à visée professionnelle au *Job-center plus* pour pouvoir bénéficier des prestations sociales.

Ce n'est qu'en 2000 qu'est lancé un programme spécifique pour les travailleurs âgés : le *New Deal 50 +*. Ce programme est ouvert aux chômeurs âgés de plus de 50 ans (sans limite d'âge supérieure) et percevant une indemnisation depuis au moins six mois. Il se veut beaucoup plus incitatif et moins coercitif que les autres *New Deal*, considérant que les plus de 50 ans rencontrent des obstacles spécifiques sur le marché du travail, et ne bénéficient pas des mêmes opportunités que les autres demandeurs d'emploi. Le programme se compose de plusieurs phases d'appui et de conseil individualisé visant à la construction d'un plan de retour à l'emploi personnalisé. Il donne accès à l'ensemble des prestations offertes dans le cadre du *New Deal* destiné aux personnes âgées de 26 à 50 ans, mais doit également prendre en compte certaines spécificités des demandeurs de plus de 50 ans (problèmes de santé, absence de compétences de base ou de qualifications formalisées, manque de confiance en soi³...) : c'est ainsi que des modules spécifiques d'ateliers de recherche d'emploi sont destinés aux plus de 50 ans. Il comprend surtout une forte incitation financière, absente des programmes destinés aux autres publics : une prime pour l'emploi (*employment credit*) spécifique de 60 livres par semaine (90 euros) est allouée durant six mois aux demandeurs qui retrouvent un emploi de plus de 30 heures par semaine (40 livres soit 60 euros pour un emploi entre 16 et 30 heures). Enfin, le montant de la subvention de formation est doublé (1 500 livres, soit 3 375 euros).

Les premières évaluations de ce programme font apparaître des résultats contrastés : 60 000 personnes ont retrouvé un emploi après leur passage par

³ Un tiers des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ne dispose pas de qualifications reconnues, contre un cinquième chez les moins de 50 ans. De même, le manque de confiance dans sa capacité à retrouver un travail augmente avec l'âge du demandeur d'emploi.

le *New Deal 50 +* durant les vingt-deux premiers mois de mise en œuvre. La prime à l'emploi spécifique semble, tant aux yeux des participants que des conseillers des services de l'emploi, avoir été le principal facteur de mobilisation.

De nombreux pays accompagnent l'activation faite par les services de l'emploi de mesures de subventions ou de déductions fiscales attribuées à l'employeur pour une durée déterminée dès lors qu'un employeur embauche un chômeur âgé. Il en est ainsi par exemple de la Belgique ou de l'Allemagne (subvention de 30 à 50 % du salaire de six mois à trois ans), de la Suède (compensation de 75 % des coûts salariaux pendant deux ans pour les employeurs embauchant un chômeur de longue durée, âgé de plus de 57 ans, intégré dans un programme de « garantie d'activité ») et de l'Espagne : réduction des cotisations sociales variable selon l'âge du travailleur de 45 % (travailleurs de 45 à 55 ans) à 100 % (travailleurs de plus de 65 ans). Au Danemark, les entreprises d'intérim qui ont recours à des salariés âgés de plus de 65 ans sont exemptées de cotisations sociales.

Les incitations financières peuvent s'adresser aux chômeurs eux-mêmes. L'Allemagne a par exemple instauré une prime de compensation en cas de reprise d'emploi par un chômeur âgé de plus de 50 ans pour un salaire inférieur au salaire de référence sur la base duquel sont calculées ses allocations. La prime couvre 50 % de la différence de salaire net entre les deux rémunérations et dure jusqu'à la fin de la période d'indemnisation dont le chômeur aurait bénéficié s'il n'avait pas retrouvé d'emploi.

L'accent mis sur l'évolution des mentalités

Quels que soient les pays européens et au-delà des discours convenus, les représentations collectives ne sont guère favorables à l'emploi des seniors. Les entreprises ne sont pas prêtes à embaucher des travailleurs de plus de 55 ans qu'elles ont souvent engagés dans le passé dans la voie de la retraite anticipée.

En outre, les retraits anticipés du marché du travail, autorisés et approuvés par les pouvoirs publics, ont ancré parmi les salariés l'idée que les retraites précoces étaient la norme. Enfin, le pacte entre les générations a conduit les syndicats à faire le choix des départs anticipés des « seniors » pour protéger l'emploi des plus jeunes.

La nécessité de travailler plus longtemps est ainsi dans la plupart des pays européens un objectif qui n'est partagé ni par les syndicats, ni par les employeurs, ni par les salariés eux-mêmes. Afin de renverser les stéréotypes collectifs et d'amener la collectivité à la prise de conscience du problème du vieillissement des travailleurs, les pouvoirs publics ont cherché des stratégies d'information et de communication susceptibles d'inverser la tendance.

Des comités d'experts à la campagne de communication « grand public »

Le premier pas dans les stratégies de sensibilisation passe par la mise en place de comités d'experts (économistes, spécialistes des retraites, chercheurs) qui sont chargés de faire un état des lieux des difficultés annoncées du vieillissement, à charge pour le gouvernement d'en diffuser les conclusions.

Le comité du vieillissement mis en place en Belgique en 2001 est ainsi chargé de faire un rapport annuel sur les conséquences du vieillissement. Les partenaires sociaux n'y figurent pas.

Afin d'accélérer la prise de conscience du problème, le gouvernement belge a prévu au cours du premier semestre 2004 une vaste concertation sur le problème incluant, cette fois-ci, les employeurs et les syndicats.

La voie prise par l'Allemagne est un peu différente. La mobilisation du *Bundestag* sur les incidences du vieillissement sur le système de soins et de retraites a été simultanée avec celle du ministère fédéral de la Recherche, qui a produit un rapport public en 2000 *Rapport sur l'avenir – mutations démographiques*. Ce rapport a été décliné de 2000 à 2002 en communication grand public, colloques, séminaires associant chercheurs, entreprises et partenaires sociaux. Un plan d'action de cinquante projets pilotes de « bonnes pratiques » d'entreprises était parallèlement mis en route, puis étendu à plus de 120 projets en 2002.

En Finlande, le « Programme national pour les travailleurs vieillissants » (1998-2002), élaboré sur la base de propositions préalables d'un comité réunissant chercheurs, pouvoirs publics et syndicats, comportait, entre autres, une vaste campagne de sensibilisation des employeurs, mais aussi du grand public sur le thème « L'expérience est une richesse nationale ». L'intérêt de cette campagne n'est pas tant du reste son impact spécifique que son intégration forte dans une stratégie cohérente associant l'ensemble des acteurs sociaux.

Au Royaume-Uni, la mobilisation des acteurs sociaux a également été au centre de l'intervention du gouvernement. La succession de campagnes de communication et de sensibilisation, visant les entreprises comme les travailleurs, laisse toutefois sceptique sur l'efficacité de ces actions. Après une campagne de communication classique sur le thème des avantages de la « diversité des âges dans l'emploi », le gouvernement a diffusé en 1999 auprès des entreprises un « Code de bonnes pratiques pour l'emploi des travailleurs âgés ». Le faible impact de cette campagne, tant en termes de diffusion que d'influence sur les pratiques des entreprises, a conduit le gouvernement à changer d'approche. La campagne « Âge positive » a pour objet l'identification, par une petite cellule ministérielle, des bonnes pratiques existantes au sein des entreprises en matière de gestion des travailleurs âgés et de non discrimination selon l'âge. Elle se traduit par l'attribution d'un label « Âge positive » et par la diffusion de bonnes pratiques et d'outils. Le retentissement

de cette action semble cependant très limité, y compris chez les employeurs eux-mêmes. Le pays se distingue toutefois par la qualité de la démarche de dialogue instaurée par les pouvoirs publics : après une phase de rédaction d'un diagnostic et des objectifs généraux du gouvernement par une équipe pluraliste en 2000, le Parlement a rédigé un rapport sur « les conséquences économiques du vieillissement » après avoir consulté tous les acteurs. Cette procédure de consultation est depuis, reprise périodiquement par les différents départements ministériels préalablement à toute modification de la législation.

Enfin, la Suède utilise des voies de pédagogie directe auprès des citoyens pour faire intégrer et comprendre le sens de la réforme des retraites et la nécessité de prolonger la vie professionnelle. Chaque travailleur reçoit chaque année une information personnalisée faisant le point des droits acquis en matière de retraite, et du montant de retraite attendu en fonction du nombre d'années travaillées.

La transposition de la directive européenne 2000/78 du 27 novembre 2000

La transposition dans la législation nationale de la directive européenne contre les discriminations dans l'emploi semble une autre voie pour mobiliser les opinions publiques au problème du vieillissement. Cependant, la plupart des pays européens ne sont guère empressés et n'avaient pas transposé la directive à la date butoir de décembre 2003. Seules l'Autriche, la France, l'Irlande et l'Italie avaient en effet transposé la directive à cette date. La crédibilité de cette transposition laisse toutefois place à des interrogations : ainsi l'ONG AGE (« Plateforme européenne des personnes âgées ») souligne dans son rapport sur l'état de la transposition que, hormis l'Irlande, créditée d'un véritable travail visant à supprimer les causes concrètes de discrimination, les États ayant déjà transposé la directive l'ont fait de manière essentiellement formelle. Huit autres États sont en phase de transposition au cours de l'année 2004, mais n'ont pas demandé officiellement de prorogation, comme le permettait la directive. Enfin trois États (Royaume-Uni, Belgique et Suède) ont officiellement repoussé à 2006 le délai de transposition, afin de garantir une véritable adaptation de leur législation et d'assurer une concertation approfondie sur le sujet. Au-delà des difficultés spécifiques rencontrées par certains pays (fortes réticences des employeurs au Royaume-Uni et volonté du gouvernement de laisser le temps à tous les acteurs de s'adapter au nouveau cadre législatif ; interrogations sur les modalités de traitement de discriminations aussi différentes que celles fondées sur le genre, la race et l'âge en Suède), tous les pays sont confrontés à des interrogations sur la contradiction possible entre des mesures spécifiques visant à encourager l'emploi des travailleurs âgés, et le principe de non-discrimination en raison de l'âge.

La situation française : une stratégie insuffisamment offensive ?

L'analyse comparative des politiques menées ou des mesures prises fait apparaître, pour une performance globale qui n'est pas négligeable, une convergence qui est plus marquée sur le volet « défensif » de l'allongement des carrières que sur les aspects plus « offensifs » d'une politique active de gestion des âges.

La « performance » française n'est pas à négliger, puisque la progression de son taux d'emploi des 55 -64 ans entre 1997 et 2002 est de deux points supérieure à la progression moyenne européenne : plus 5,8 contre 3,7 % pour l'Europe à quinze. Avec la cinquième meilleure progression, notre pays reste cependant classé au onzième rang des pays de l'Union. Il reste encore loin de l'objectif de 50 %.

La convergence est réelle, même si parfois plus « molle », avec certaines des politiques menées chez nos voisins en ce qui concerne la réforme des retraites, la restriction des voies parallèles de cessation anticipée, les modifications des conditions d'indemnisation des chômeurs âgés dispensés de recherche d'emploi. Augmentation du nombre des annuités nécessaires pour l'obtention d'une pension à taux plein, décotes ou bonus en fonction du moment de la liquidation, relèvement de l'âge permettant une mise à la retraite d'office, décrue puis coup d'arrêt donné aux préretraites, relèvement à 57 ans du seuil à partir duquel un chômeur peut être indemnisé jusqu'à sa retraite... toutes ces mesures s'inscrivent dans les convergences esquissées ci dessus. Nous avons été parfois plus doux que certains de nos voisins ; en particulier, à la différence de certains États qui comme l'Allemagne ou l'Espagne ont réduit les droits spécifiques de catégories vulnérables, la France est restée attentive à la problématique des handicapés et a fait notablement progresser les droits des personnes ayant effectué des carrières longues.

La convergence en revanche est nettement plus faible sur des aspects plus offensifs de la gestion des âges, qu'il s'agisse de l'amélioration des conditions de travail, de la formation tout au long de la vie, des actions de communication et de formation intégrées à un programme d'action global, de la mobilisation des partenaires sociaux et des collectivités territoriales, ou d'actions de maintien ou de retour à l'emploi ciblées sur les seniors, et notamment l'accompagnement des chômeurs âgés. Nous ne pouvons verser sous ces rubriques que la transcription législative de l'accord interprofessionnel sur le droit individuel à la formation, la mise en place de budgets d'incitation modestes en matière d'appui conseil aux entreprises, ou de soutien au réseau ANACT-ARACT, un certain recentrage des contrats initiative emploi sur des publics plus âgés.

Au regard des comparaisons européennes, la France donne le sentiment de ne pas avoir réellement de stratégie claire et affichée, se déployant sur l'ensem-

ble des problèmes d'emploi des seniors, mais plutôt une politique des systèmes de retraite pour mieux en assurer la viabilité.

Au total, les actions menées sont probablement à la hauteur de l'objectif de Barcelone (reculer d'un an l'âge moyen effectif de sortie du marché de l'emploi), mais peut-être insuffisantes par rapport à la stratégie de Lisbonne sur l'emploi global et à l'objectif de Stockholm sur le taux d'activité des seniors. Il nous faudra accentuer nos efforts sur le volet « offensif » d'une politique de gestion des âges, sachant au demeurant qu'il n'existe pas de modèle unique de réussite mécaniquement transférable.

Il n'existe pas de modèle de réussite unique...

Si les différents pays ont utilisé des outils comparables pour atteindre les objectifs européens, ils n'ont pas tous progressé de la même façon dans l'amélioration du taux d'emploi des travailleurs âgés.

Comme le laisse deviner la diversité socio-économique à laquelle renvoient les quatre pays ayant obtenu les meilleurs taux d'emploi au niveau européen (Suède, Danemark, Royaume-Uni, Portugal) aucun modèle spécifique ne semble se dégager pour assurer un taux d'emploi élevé des salariés âgés. La notion de modèle renvoie ici non seulement aux différents types de systèmes de protection sociale que l'on identifie depuis une quinzaine d'années⁴ (modèle continental, anglo-saxon, nordique, Europe méridionale), mais aussi à des structures économiques et aux modes de fonctionnement du marché du travail mis en place dans les différents pays (degré de réglementation, spécialisation de l'économie, politiques de l'emploi etc.).

Des succès pour différents types de modèles sociaux...

L'approche d'Esping-Andersen définit quatre modèles de protection sociale⁵ : le modèle nordique, le modèle continental, le modèle anglo-saxon et le modèle de l'Europe méridionale, dont les critères de distinction sont le degré de prise en charge des besoins par les systèmes de protection sociale (satisfaction des besoins par les systèmes sociaux), l'impact du système de protection sociale sur les différences entre catégories sociales (effet de nivelle-

⁴ Cf. à ce sujet pour ce qui suit G. Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'État providence. Essai sur le capitalisme moderne*, 1999 ; A.-M. Guillemard, *L'Age de l'emploi*, 2003.

⁵ Dans son ouvrage fondateur, Esping-Andersen ne définit au départ que trois modèles, le modèle sud européen a été ajouté ensuite pour faire suite à des critiques ; à ce sujet cf. M. Ferrera, A. Hemerijk, M. Rhodes, *The future of social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Celta, 2000.

ment ou non), le poids accordé aux différentes sources de richesses (État, marché, famille).

Dans ce cadre, le modèle nordique se caractérise par un niveau élevé de prise en charge des besoins par les systèmes de protection sociale, un effet de redistribution qui atténue fortement les différences entre classes sociales, et une importance capitale de l'État comme source de richesse, l'État finançant par l'impôt les systèmes de protection sociale. Le modèle continental est caractérisé par une moindre prise en charge de la satisfaction des besoins par les systèmes de protection sociale, avec un effet sur la redistribution des revenus plus modéré que dans le cas nordique, et un degré supérieur de recours au marché, puisque les droits sociaux sont avant tout, attachés aux situations d'emploi et financés par des cotisations sociales. Le modèle anglo-saxon est avant tout fondé sur le recours au marché, avec une intervention des systèmes de protection sociale en dernier ressort, et un effet redistributif de l'intervention publique assez faible. Le modèle sud européen, proche du modèle continental par de nombreux aspects et parfois considéré comme une de ses variantes, se définit par des systèmes de protection sociale assurant un niveau de protection intermédiaire (entre le niveau continental et le niveau anglo-saxon), avec des droits fortement liés aux situations d'emploi, un effet de redistribution réduit et un rôle de la famille souvent supérieur comme source de richesse.

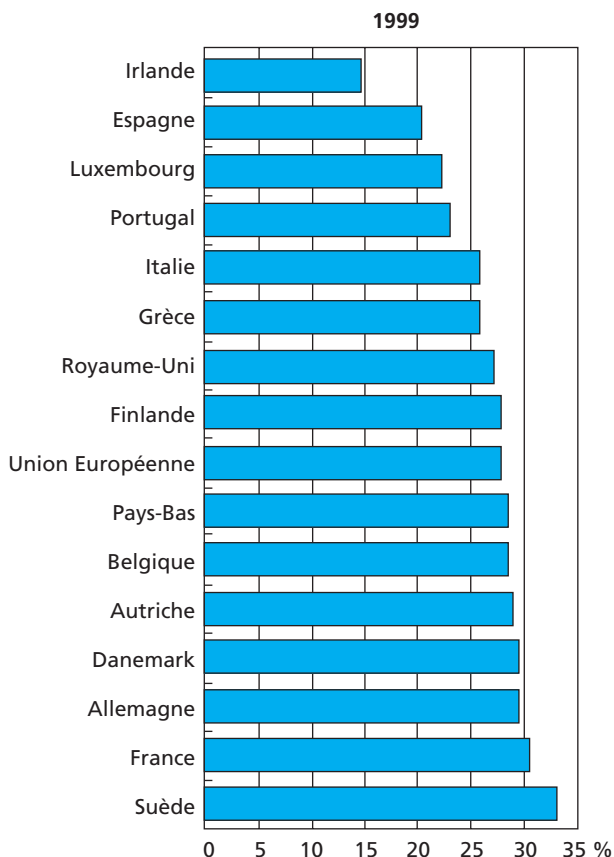
Or aucun de ces modèles ne semble à lui seul porteur de succès face à la question de l'emploi des salariés âgés. En effet, parmi les quatre pays ayant atteint un taux d'emploi des salariés de 55-64 ans de plus de 50 %, on trouve :

- deux pays relevant du modèle nordique (Suède et Danemark) ;
- un pays relevant du modèle anglo-saxon (Royaume-Uni) ;
- un pays relevant du modèle sud européen ou méridional (Portugal).

Ce constat permet de mettre en évidence que le niveau de protection sociale, mesuré en part de PIB, n'est pas un facteur déterminant pour atteindre l'objectif d'emploi. Tant les pays ayant un niveau peu élevé de dépenses (Royaume-Uni, Portugal), que ceux ayant des parts de PIB parmi les plus élevées d'Europe (Danemark et surtout Suède) figurent parmi les quatre meilleurs en matière de taux d'emploi des salariés âgés. La dispersion de l'ampleur des dépenses sociales entre les quatre meilleurs pays est également observable en ce qui concerne la générosité de l'indemnisation du chômage, souvent considérée comme un élément décisif en tant qu'incitation financière à la reprise d'emploi. Or les taux de remplacement en pourcentage du revenu brut sont là encore très variables : ils vont de 18 % pour le Royaume-Uni à 29 % pour la Suède, 35 % pour le Portugal et 65 % pour le Danemark (INSEE, *Disparités institutionnelles et flexibilité du marché du travail dans l'Union européenne*, 2000).

Contrairement à une idée répandue selon laquelle les systèmes sociaux auraient un rôle désincitatif important quand ils assurent un niveau élevé de protection, il est donc possible d'avoir une protection sociale – et une indemnisation du chômage – généreuses sans pour autant renoncer à un taux d'emploi élevé des salariés âgés.

Graphique 32 : Dépenses de protection sociale en fonction du PIB (en %)



Source : DREES, les comptes de la protection sociale en 2001, 2002.

Au vu des performances comparées des quatre premiers pays européens en la matière, le modèle d'organisation des relations sociales n'exerce pas non plus un effet déterminant sur les performances. On trouve en effet parmi eux un pays dont les modes de négociation sont fortement décentralisés et peu coordonnés entre les différents niveaux de négociation (niveau de l'entreprise ou du contrat individuel) et où la négociation collective est relativement faible,

comme le Royaume-Uni, autant que des pays de tradition fortement centralisée et dont les niveaux de négociation sont fortement coordonnés (négociations au niveau national et interprofessionnel avec coordination forte avec les autres niveaux de négociation) comme le Danemark ou la Suède, ainsi qu'un pays pour lequel le niveau de coordination et de centralisation est intermédiaire, comme le Portugal.

Le degré de flexibilité du marché du travail – appréhendé à travers le niveau de protection contre les licenciements et le degré général de réglementation du marché du travail – ne semble pas non plus fournir un critère décisif de réussite en matière de taux d'emploi des salariés âgés. En effet, le Portugal réglemente fortement toutes les dimensions de la législation du travail (périodes d'essai, protection contre les licenciements, CDD, heures supplémentaires), alors que l'ensemble des contraintes sont faibles au Royaume-Uni. Le Danemark et la Suède occupent quant à eux une position intermédiaire : la Suède dispose de périodes d'essai relativement longues mais avec des contraintes fortes sur les CDD, le Danemark a des périodes d'essai courtes mais un recours aux CDD, plus aisé, les deux pays ayant une protection des licenciements comparables, même si la Suède reste globalement plus protectrice de l'emploi.

... qui comportent des traits communs, en matière d'emploi

Par-delà les grandes catégories de modèles sociaux, quelques traits communs à la Suède, au Danemark, au Royaume-Uni et au Portugal sont identifiables. Ils concernent autant les politiques publiques mises en œuvre que le contexte macro-économique général.

Ces quatre pays ont des systèmes de retraite extrêmement différents tant en ce qui concerne l'architecture des régimes que le niveau de couverture des retraites publiques, et disposent, comme d'autres pays, de possibilités de départ anticipé :

- au Danemark, il s'agit de pensions anticipées pour les personnes de plus de 50 ans pour des raisons sociales ou de santé ;
- en Suède, il s'agit des pensions d'invalidité ;
- au Portugal, dans certains cas liés à la durée de cotisation, et pour les chômeurs de plus de 60 ans (dans ce cas, le montant de la pension est réduit) ;
- au Royaume-Uni, dans le cadre de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs de plus de 60 ans.

Cependant ces dispositifs sont restés marginaux et en tout cas rarement affichés par les pouvoirs publics comme des éléments explicites des politiques publiques de gestion des travailleurs âgés. En outre, contrairement à d'autres pays, il ne s'agit pas de préretraites mais de dispositifs relevant d'autres branches (maladie invalidité et incapacité, indemnisation du chômage). Au total,

pour ces quatre pays, la différence de performance tient sans doute d'abord à la relation à l'emploi, qui se reflète dans des politiques d'emploi volontaristes, et aux conditions générales que le marché du travail offre aux salariés âgés.

Des performances d'emploi très supérieures à la moyenne européenne

Depuis le début des années 90 jusqu'à 2002, les quatre pays étudiés ont maintenu un taux de chômage global systématiquement inférieur à la moyenne européenne, cette dernière étant sur la période passée de 10,1 % en 1993 à 7,7 % en 2002. Ces quatre pays, malgré des évolutions parfois divergentes entre le début des années 90 et 2002, avaient tous à cette date un taux de chômage autour de 5 % : 5,1 % pour le Royaume-Uni et le Portugal, 4,9 % pour la Suède, 4,5 % pour le Danemark.

Ces performances sont encore plus marquées en ce qui concerne le chômage de longue durée, pour lequel ces quatre pays ont un taux inférieur au minimum de plus d'un point au taux moyen de l'Union européenne, qui est de l'ordre de 3 %, même si comme pour le taux de chômage général, des évolutions divergentes sont observables, puisque le Danemark et le Royaume-Uni enregistrent des baisses de l'ordre de 60 à 65 % entre 1991 et 2002, alors que le chômage de longue durée est stable au Portugal et passe de 0,2 % à 1 % en Suède.

Un politique du marché du travail volontariste et un rôle central de l'emploi

Les performances d'emploi évoquées *supra* ont été accompagnées par des politiques volontaristes menées dans ces quatre pays en matière de retour à l'emploi.

Pour certains d'entre eux, ceci se traduit par un rôle important du poids total des dépenses pour l'emploi particulièrement marqué pour la Suède et le Danemark (3,8 % du PIB dont plus de 2 points de PIB de dépenses actives pour la Suède en 1998, 4,6 % du PIB dont 1,6 point de PIB de dépenses actives pour le Danemark ⁶) à la fin des années 90. Depuis, le niveau de dépense de ces deux pays a diminué sans que la part des dépenses actives ne baisse (55 % pour la Suède en 2001, 41 % pour le Danemark en 2001, en augmentation par rapport à 1998 ⁷). Le niveau de la dépense active rend compte dans ce cadre des efforts d'insertion et de retour vers l'emploi, consentis par ces deux pays, notamment à travers des programmes de formation (plus de la moitié des dépenses actives au Danemark en 1997, 20 % en Suède à la même date, selon l'OCDE, *Revue économique de l'OCDE*, n° 30, 2000). Ces efforts reflètent la conception générale des droits sociaux propre au système nordique (Esping-

⁶ Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>

⁷ Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>

Andersen, 1999), selon lequel le droit à l'emploi est plus important que le droit à bénéficier d'un revenu de remplacement.

Pour les deux autres, les dépenses sont plus modestes au cours des années récentes : 0,8 % du PIB en 1998, 0,55 % en 2001 pour le Royaume-Uni (dont respectivement 7,7 et 13,7 % étaient consacrés aux dépenses actives) et 1,2 % du PIB en 1998 et 1,3 % en 2001 pour le Portugal (dont respectivement 20,9 % et 18,4 % étaient consacrés aux dépenses actives⁸). Il faut toutefois tenir compte d'autres éléments.

Le Portugal figurait, en 1996, parmi les pays ayant les taux les plus élevés de dépenses actives rapportées au salaire ouvrier moyen : 31,9 % contre une moyenne européenne de 25,5 % et un taux de près de 50 % pour la Suède, de 42,8 % pour le Danemark et de 8,6 % pour le Royaume-Uni et de 26,3 % pour la France (OCDE, 2000). L'un des éléments déterminants dans le comportement d'emploi portugais reste probablement le fait qu'occuper un emploi reste la meilleure solution afin d'assurer un niveau de vie satisfaisant dans un pays qui reste parmi les moins riches de l'Union.

Dans le cas du Royaume-Uni, la mise en place, à compter de 1997, d'un programme intitulé *Welfare to work*, vise à réformer les politiques sociales, en faisant du travail, et non plus des prestations sociales, la clef de voûte de l'État providence (*Work based Welfare State*). La stratégie adoptée a pour objectif de faire accéder au marché du travail et à l'emploi la majorité des bénéficiaires d'allocations en inversant l'ordre des préoccupations : il s'agit, tant auprès des organismes publics chargés de ces bénéficiaires – et notamment de leur indemnisation – qu'auprès des demandeurs d'emploi et des inactifs, de créer les conditions pour que le retour à l'emploi devienne une priorité. Les réformes ont rendu financièrement plus attractif le retour à l'emploi, mais aussi renforcé les exigences pesant sur les individus (contrôle de la recherche d'emploi, priorité à la proposition d'emploi sur la démarche de demande d'allocation, etc.).

Des difficultés spécifiques pour les pays d'Europe continentale

S'il n'existe pas de modèle de protection sociale prédisposant à la réussite, un constat s'impose cependant : les pays de l'Europe continentale (ou méridionale) rencontrent des difficultés particulières face à l'emploi de leurs salariés âgés.

Le retard des pays de l'Europe continentale et méridionale est important : en 2002, les pays de l'Europe continentale – et ceux de l'Europe méridionale – formaient à eux seuls la seconde moitié du classement européen en matière de

⁸ Chiffres Eurostat sur le site : <http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/queen/>

taux d'emploi des salariés âgés (Belgique, Luxembourg, Italie, Autriche, France, Allemagne, Espagne, Grèce).

Ils constituent à eux seuls le groupe de pays dont le taux d'emploi demeure inférieur à la moyenne européenne, qui se situe autour de 40 %. Certains, ont évolué plus vite (France), ou en même temps que la moyenne européenne (Belgique, Luxembourg), sans toutefois que leur position relative dans le classement n'évolue, d'autres ont stagné (Allemagne) ou même reculé (Grèce).

Cette fragilité du modèle de protection continental – et de sa variante méridionale – tient à plusieurs facteurs :

– une « culture de la cessation anticipée d'activité », qui a favorisé, à compter des années 60, soit pratiquement en même temps que se construisaient les systèmes de protection sociale en vigueur aujourd'hui, un retrait précoce du marché du travail. Éléments de justice sociale, notamment pour les travailleurs âgés ayant une longue carrière professionnelle dans les secteurs industriels en déclin, les mesures de cessation anticipée d'activité ont été aussi un outil de gestion de la main-d'œuvre pour les entreprises ;

– la conjonction de facteurs de rejet du marché du travail des catégories les plus défavorisées, en raison de la faible croissance de l'emploi, et d'attractivité des régimes de cessation précoce, faisant de ces derniers un choix « possible et tentant » (A.-M. Guillemard 2003). À l'inverse, si les pays nordiques ont longtemps possédé ou possèdent encore des systèmes pouvant apparaître comme incitatifs à la cessation précoce d'activité, ils disposent toutefois en contrepoint de politiques publiques du marché du travail assurant et incitant au maintien dans l'emploi et minorant les facteurs de rejet des salariés âgés. Parallèlement, si les pays anglo-saxons peuvent parfois, en fonction de l'état du marché du travail notamment, rejeter les salariés les plus fragiles hors du monde du travail, l'absence de niveaux de prestations sociales comparables à ceux des autres types de modèles enlève aux salariés au moins l'incitation à quitter le marché du travail – sans pour autant résoudre le problème de leur accès à l'emploi ou de leur niveau de vie.

Pour ces raisons, comme le rappelle A.-M. Guillemard, le mouvement de sortie précoce constitue « *une pathologie spécifique des pays relevant du régime continental de protection sociale. Certains pays relevant du modèle continental rencontrent des difficultés persistantes face à la question de l'emploi des salariés âgés, malgré des réformes nombreuses et importantes, qui s'attachent à modifier – souvent de manière concertée avec les principaux acteurs – les dispositifs de cessation anticipée d'activité, le régime des retraites ainsi que la politique de l'emploi, par une activation renforcée* ».

• La Belgique et l'Allemagne : malgré de nombreuses réformes, un taux d'emploi des salariés âgés qui stagne :

La Belgique, dont le taux d'emploi des travailleurs âgés est le plus faible d'Europe, a par exemple, mis en place depuis 2000 un grand nombre de dispositifs, tant législatifs que conventionnels, tant universels que ciblés, afin de renverser la tendance. Des allocations de reprise d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés, à la mise en place d'un temps partiel pour salariés âgés avec compensation de la perte de revenus, jusqu'à la création d'un fonds d'amélioration des conditions de travail ou de services spécifiques d'*outplacement*, les mesures ciblées prises au cours des quatre dernières années ne manquent pas. S'y ajoutent des mesures générales comme le crédit temps, les baisses de charges sociales, qui sont plus fortes en cas d'embauche d'un chômeur âgé, ou l'activation des dépenses d'indemnisation chômage.

Ont également été décidées des mesures contraignantes, comme le relèvement à terme à 65 ans de l'âge de la retraite pour les femmes, la suppression progressive de la dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés de 50 à 57 ans ou le durcissement, dès la fin des années 80, des conditions d'accès aux pré-pensions, principales voies d'accès à la retraite jusqu'à une date récente.

Au total cependant, ces mesures n'ont pas produit les effets escomptés : la Belgique affiche depuis 2000 un taux d'emploi des salariés âgés en faible progression.

En Allemagne, depuis le début des années 1990, les réformes se sont attachées à diminuer l'attrait des régimes dérogatoires (notamment : pour chômage, pour les femmes de plus de 60 ans, pour handicap, pour longues carrières) : augmentation de l'âge d'accès à la pension à taux plein à 65 ans au lieu de 60 ans et introduction d'une décote dissuasive (- 3,6 % de pension mensuelle par année manquante). Parallèlement, des mesures spécifiques d'incitation à l'embauche (baisses de charges sociales, subventions, aides à la formation) et de maintien dans l'emploi (temps partiel pour salariés âgés) ont été introduites. Les dépenses pour l'emploi ont été activées de manière croissante, avec pour point d'aboutissement la mise en place d'une prestation unique fusionnant les prestations de solidarité et l'équivalent de l'aide sociale. Les réformes entreprises depuis 1999 ont fait l'objet d'une large concertation avec les partenaires sociaux au sein de l'alliance tripartite pour le travail. Pourtant, le taux d'emploi n'a augmenté que de 0,3 point entre 1991 et 2002 (de 38,1 % à 38,4 %), même si parallèlement le nombre de chômeurs âgés a baissé et l'âge de départ en retraite s'est élevé de près d'un an pour les hommes à l'Ouest et s'est stabilisé à l'Est.

Pour ces deux pays, mais d'autres seraient dans une situation similaire, comme la France, plusieurs facteurs ont pu jouer :

- la situation de l'emploi globalement défavorable, ce qui tant pour l'Allemagne que pour la Belgique ne favorise pas le maintien ou le retour sur le marché du travail d'une catégorie de salariés plus vulnérable et faisant l'objet d'une discrimination de fait de la part des entreprises ;

– la création d'un cercle vicieux défavorable à l'emploi des salariés âgés⁹, sous un triple effet : d'une part, la prégnance de stéréotypes négatifs de la part des entreprises quant aux capacités professionnelles ou à la productivité des salariés âgés ; d'autre part, la permanence de dispositifs peu coûteux qui permettent des sorties précoces d'activité ; enfin, l'existence d'une norme implicite de cessation d'activité vers un âge bien inférieur à celui prévu par les régimes de retraite ;

– le décalage entre la perception du problème du retrait précoce par les États, les organisations représentatives des employeurs et des salariés, et les attentes et les pratiques des entreprises et des salariés, qui restent modelés par plus de trente années de culture de la cessation anticipée d'activité. Ce « hiatus » persistant obère l'efficacité des réformes, les acteurs de terrain perpétuant les pratiques antérieures, notamment par le détournement partiel de certains dispositifs. C'est notamment ce qu'illustre l'exemple du temps partiel pour les salariés âgés : conçu, tant en Allemagne qu'en Belgique, pour assurer une cessation progressive d'activité, il est utilisé dans ces deux pays par les entreprises et leurs salariés sous la forme d'un temps partiel « bloqué¹⁰ », qui de fait constitue une forme de préretraite.

Mais quelques repères pour une politique active de gestion des âges

Si l'examen des situations d'emploi des seniors dans plusieurs pays européens ne donne pas de « recette magique » du succès et illustre la capacité de plusieurs modèles sociaux à promouvoir le vieillissement actif, il permet toutefois d'identifier des préalables à la définition d'une politique active de gestion des âges : la réunion d'un certain nombre d'éléments fondamentaux, sorte de « passages obligés » pour le maintien et le retour dans l'emploi des travailleurs âgés, et la nécessité d'une stratégie intégrée du vieillissement actif.

Réunir les fondamentaux de l'emploi des seniors

Dans la mesure où une véritable « culture de la cessation anticipée d'activité », s'est instaurée en Europe, et de manière particulièrement spectaculaire en Europe continentale, le recours à la cessation anticipée d'activité est désormais considéré par beaucoup d'entreprises – mais aussi par les salariés – comme une solution éprouvée, peu coûteuse socialement, financièrement, psychologiquement (tout le monde s'y attend) et en terme d'organisation.

⁹ Cf. à ce sujet, A.-M. Guillemard, *op. cit.*

¹⁰ Au lieu d'effectuer un mi-temps pendant cinq ans, le salarié travaille à temps plein pendant deux ans puis ne travaille plus du tout, tout en continuant à percevoir un salaire.

Les réponses des politiques publiques doivent donc être adaptées au caractère complexe du problème qui recouvre plusieurs dimensions, au carrefour de différentes politiques sociales (emploi, formation, protection sociale et influence sur les comportements individuels, équité intergénérationnelle, santé et conditions de travail). L'amélioration du taux d'emploi des plus âgés nécessite que l'ensemble des aspects du problème soit pris en compte.

Valoriser le maintien de l'activité

Pour les entreprises, les innovations en termes de gestion des ressources humaines suivent une logique assez proche de celle des innovations économiques et technologiques en général (tant qu'une technique est rentable, il n'y a pas besoin d'en changer), elles auront donc de manière générale tendance à reproduire au plus proche les méthodes du passé pour minimiser leurs coûts d'organisation et les risques économiques encourus.

Pour les salariés, le risque de perte d'emploi sur un marché du travail de plus en plus sélectif, et les arbitrages individuels entre revenu et loisirs jouent également bien souvent en faveur d'une cessation d'activité. En effet, dans de nombreux pays, les conditions de départ sont souvent très avantageuses. Dans certains pays, le taux de remplacement des salaires perçus auparavant est très élevé (70 à 90 %) grâce à des retraites de branche ou d'entreprise – comme en Suède ou en Belgique – à du temps partiel bloqué – Allemagne, Belgique –, auxquels s'ajoutent parfois des indemnités de départ le plus souvent défiscalisées. Ces dispositifs sont d'ailleurs généralement d'autant plus attractifs que le statut social du « jeune retraité » est souvent préférable, au moins dans un premier temps, à celui du « vieux salarié » et que ces taux de remplacement s'accompagnent de temps de loisir supplémentaire.

Dans de nombreux pays (Suède, Allemagne, Pays-Bas, Belgique, Autriche, Finlande, Danemark), c'est donc une approche visant à réformer les différents éléments désincitatifs au sein de plusieurs types de dispositifs (retraites et pré-retraites ou retraites anticipées, indemnisation du chômage, invalidité ou arrêts maladie) qui a été favorisée. Elle s'est accompagnée pour certains d'entre eux par la mise en place de retraites progressives (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Allemagne).

La solution la plus souvent adoptée (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Belgique, Pays-Bas) consiste à procéder progressivement en réformant ou supprimant de proche en proche les différents régimes de préretraites et de retraite anticipée. Pour des raisons différentes, deux types de dispositifs continuent à exister en l'état dans beaucoup de pays ayant pourtant entamé des réformes ambitieuses. Il s'agit des dispositifs de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés, qui continuent à constituer, face à un niveau de chômage en hausse en Europe depuis 2001, une marge de manœuvre pour les politiques publiques de l'emploi. Il s'agit également des dispositifs d'invalidité ou

d'incapacité, même si certains tentent de rendre plus rigoureuses les conditions d'éligibilité à ces dispositifs – en raison des difficultés propres au maintien ou au retour dans l'emploi de salariés âgés disposant d'une capacité de gain réduite.

Comme l'illustrent les cas de pays ayant rencontré des succès en matière d'emploi des plus âgés, la réorientation des incitations émanant des systèmes sociaux n'est généralement pas suffisante. Reflétant autant la rationalité économique des différents acteurs qu'une attitude générale s'apparentant parfois à une discrimination face à l'âge, la « culture de la cessation d'activité anticipée » doit aussi faire l'objet d'un large travail de communication en direction des principaux intéressés (entreprises, salariés).

C'est donc afin de prendre en compte, les mentalités collectives, qu'un certain nombre de pays ont mis en place de véritables stratégies de communication, visant à sensibiliser les entreprises autant que le grand public à la question de l'emploi des salariés âgés.

Cette dimension de l'action publique est au cœur de la stratégie finlandaise, qui mise d'abord sur le rôle d'incitation des pouvoirs publics. Elle a également été développée au Royaume-Uni, où elle est assurée de manière parallèle par le service public de l'emploi auprès des entreprises qui recrutent et des chômeurs âgés, dans le cadre du programme spécifique de retour à l'emploi destiné au plus de 50 ans (*New Deal 50 +*), et par le ministère du Travail et des pensions à travers la mise en exergue de bonnes pratiques des entreprises, récompensées et montrées en exemple grâce au label « Âge positive champion » (lauréat des pratiques de gestion favorables aux salariés âgés).

En Allemagne, cette dimension de l'action publique est assurée à travers la diffusion auprès des représentants du monde de l'entreprise (branches, chambres de commerce, grands groupes), notamment à l'occasion d'événements particuliers (séminaires, foires, colloques et rencontres) des résultats des recherches menées depuis 1995 sous l'égide du ministère fédéral de la recherche. Elle est également prise en compte par le service public de l'emploi, qui depuis les pénuries rencontrées en 2000 et 2001 sur le marché du travail vise, sous le titre « Plus de 50 ans : ils savent ce qu'il faut faire », à promouvoir, à travers la communication sur les bonnes pratiques et les mesures spécifiques d'aide au maintien ou au recrutement dans l'emploi des plus de 50 ans, une évolution des représentations et des pratiques des demandeurs d'emploi âgés et des entreprises.

Une politique d'emploi et de formation qui investissent sur tous les âges

Le niveau de compétences et l'adaptation des qualifications conditionnent le maintien dans l'emploi ; le degré de mobilisation des services publics de l'emploi est déterminant pour aider les chômeurs âgés à retrouver un emploi.

À cet égard, la promotion d'un investissement du service public de l'emploi et des politiques publiques de formation sur l'ensemble des segments d'âge (« formation tout au long de la vie ») est d'ores et déjà une réalité dans les pays nordiques. Pour de nombreux pays d'Europe continentale, elle correspond toutefois à un changement radical de point de vue, puisque ce sont pour l'instant d'autres catégories d'âge qui sont au cœur des préoccupations des politiques publiques : les plus jeunes et le cœur des actifs employables (29-45 ans), qui bénéficient de la majorité des efforts d'intermédiation et de formation.

Investir à tous les âges, signifie donc d'abord rééquilibrer les efforts d'insertion professionnelle à destination des plus âgés. Pour le service public de l'emploi, cela passe notamment par la mise en place d'une offre de services spécifique (comme cela existe au Royaume-Uni ou en Allemagne), prenant en compte les difficultés propres à ce type de publics (perte de confiance en soi, travail d'intermédiation et de conviction afin de définir si besoin est une seconde carrière, difficultés psychologiques ou physiques particulières). Pour les politiques de formation, il s'agit de privilégier une formation professionnelle adaptée aux modalités d'apprentissage spécifiques de publics dont les habitudes et les rythmes d'apprentissages sont différents par rapport à des méthodes encore largement axées sur le transfert de compétences théoriques, conformément au schéma dominant en matière de formation initiale.

À court terme, le choix d'un effort particulier et d'une politique spécifique pour les plus de 50 ans peut sembler nécessaire, afin de rattraper les déficits accumulés sur les générations qui ont aujourd'hui entre 50 et 60 ans. À plus long terme cependant, une dimension préventive s'adressant à l'ensemble des classes d'âges (promotion de la mobilité professionnelle et de la formation tout au long de la vie), tant en matière de formation que de retour à l'emploi, devrait pouvoir l'emporter, comme l'illustrent les cas suédois ou danois.

Une prise en compte de l'impact des conditions de travail sur la question des âges

Une fois supprimés, les dispositifs perturbateurs au maintien dans l'emploi (cessations anticipées d'activité, incitations financières), l'un des éléments clefs de la progression de l'emploi des travailleurs âgés reste lié à l'évolution de la santé des salariés avec l'âge. À cet égard, les conditions de travail jouent un rôle déterminant.

Une approche « curative » de court terme, visant à remédier par des aménagements spéciaux aux inaptitudes dont les salariés âgés ont parfois à souffrir en raison de l'exposition à des conditions de travail pénibles, est mise en œuvre par la plupart des pays (France, Allemagne, Royaume-Uni, Pays-Bas ou Suède, notamment). En revanche, à long terme, une prévention des pénibilités tout au long de la vie professionnelle s'impose. C'est dans cette perspective

que le programme finlandais travaille afin de renforcer la dimension préventive de la politique de santé au travail.

Le raccourcissement de la durée de la vie active a été l'un des éléments qui ont contribué depuis 1945 à l'allongement de la durée de vie. Or, même si peu d'études existent dans ce domaine, on peut craindre que l'allongement de la vie active ne se traduise, toutes choses égales par ailleurs, par un impact négatif sur l'état de santé des salariés, en particulier dans les métiers pour lesquels demeurera un aspect de pénibilité fort (bâtiment, industrie). L'exemple suédois, qui fournit au reste de l'Europe un modèle du vieillissement actif, illustre bien cette problématique, puisque son principal problème est désormais la hausse massive du nombre de bénéficiaires de congés maladie de longue durée, sur-représentés parmi les travailleurs âgés et notamment les femmes. *A contrario*, c'est précisément ce type d'enchaînements qui est à l'origine de l'accent mis sur la santé au travail et la prévention de l'inaptitude par le programme finlandais en faveur des salariés âgés.

Il conviendra donc d'intégrer dans une stratégie globale le souci d'une amélioration générale des conditions de travail, en portant une attention particulière à la santé au travail mais également à une réduction de l'intensité du travail. La prolongation généralisée de la vie active sera d'autant plus soutenable qu'aura lieu en parallèle une « désintensification » du travail pour la tranche d'âge 25-49 ans sur qui se concentre aujourd'hui l'effort productif dans l'ensemble des pays développés. Cela nécessitera également de prendre en considération des différences de pénibilité dans l'emploi, en premier lieu pour limiter l'exposition prolongée à des activités difficiles mais également pour en tenir compte dans les exigences de prolongation de l'activité. L'option du vieillissement actif, si elle peut apparaître comme souhaitable pour tous, n'est pas ouverte à tous de manière égale.

Pour une politique intégrée du vieillissement actif

La définition d'une politique intégrée du vieillissement actif repose sur l'articulation de différents champs des politiques publiques. Elle nécessite en outre l'implication et la coordination de tous les acteurs ainsi que la mobilisation d'instruments d'action variés. Elle pose enfin la question du choix entre dispositifs ciblés et mesures à visée générale, et celle du temps dans lequel s'inscrit l'action publique.

Une stratégie d'ensemble articulant les différentes dimensions du vieillissement actif

L'analyse des succès, mais également des difficultés, rencontrés par les pays européens dans leur volonté d'améliorer la situation de l'emploi des

seniors, souligne l'importance de la définition d'une stratégie globale et intégrée du vieillissement actif, à l'inverse d'actions ponctuelles, centrées sur des champs limités.

Dans le sujet de l'élévation du taux d'emploi des travailleurs âgés, la question centrale de la soutenabilité des finances sociales a focalisé l'analyse, mais également les réformes. Tous les pays européens, il est vrai dans des calendriers et des proportions variables, ont abordé la question de la prolongation d'activité par la réforme des systèmes de retraite. Si cette dimension est évidemment essentielle pour la promotion du vieillissement actif, la simple restriction des systèmes de retraite et de préretraite ne saurait à elle seule améliorer la situation des travailleurs âgés. Elle risquerait à l'inverse, en l'absence d'une politique volontariste et intégrée pour l'emploi et le réemploi des seniors, d'avoir des conséquences sociales dramatiques pour une large partie des plus de 55 ans, condamnés au chômage de longue durée ou à l'emploi précaire jusqu'à l'âge d'obtention d'une retraite dont le montant pourrait être fortement amputé. Les exemples de l'Allemagne ou de l'Italie, qui ont réformé leurs systèmes de retraite ou de préretraite très tôt mais n'ont pas connu d'amélioration significative de l'emploi des seniors, illustrent l'insuffisance d'une approche avant tout ciblée sur la réforme des systèmes de protection sociale.

C'est au contraire l'articulation des différentes dimensions du vieillissement actif qui semble au cœur des réussites en matière d'emploi des seniors. Le facteur premier, plus que la suppression des systèmes de préretraite ou le durcissement des paramètres des régimes de retraite, semble bien être l'efficacité des politiques de l'emploi et de la formation. En témoignent les exemples Suédois ou Danois, où l'existence de dispositifs de cessation anticipée n'entraîne que des « fuites » très limitées. Dans un contexte où le maintien dans l'emploi jusqu'à un âge avancé reste la norme, et où les politiques actives de l'emploi ne font pas des plus âgés un public « à part », n'ayant pas vocation à retourner à l'emploi, l'utilisation des dispositifs de retrait anticipé du marché du travail reste limitée.

Mais l'efficacité des politiques de l'emploi suppose également que les capacités de travail soient préservées à tous les âges : les effets de génération en termes de niveau de formation initiale et les conséquences sur la santé des travailleurs d'activités professionnelles ne sauraient être ignorés.

Aussi important que l'action sur ces différents leviers, apparaît le souci de leur articulation dans une politique cohérente. La stratégie belge de « petits pas », préférée à une réorientation globale de la politique vis-à-vis de l'emploi des plus âgés, a rencontré très vite ses limites dans les représentations et les jeux des acteurs. À l'inverse, la stratégie finlandaise, basée sur un programme global pluriannuel associant l'ensemble des dimensions du vieillissement actif et mettant l'accent dans un premier temps sur le maintien des capacités de tra-

vail, avant de chercher à resserrer les dispositifs de retrait anticipé, fait aujourd'hui figure de modèle en Europe.

Sous le titre « L'expérience est une richesse nationale », la Finlande a lancé en 1998 un programme quinquennal en faveur de l'emploi des plus de 45 ans. Ce programme se distingue par son contour général autant que par sa méthode des autres types d'actions menées dans la plupart des pays.

Sur le fond, il met en place autour de l'objectif chiffré de reculer d'ici à 2010 de deux à trois ans l'âge effectif de sortie du marché du travail six types d'actions :

- une campagne d'information et de formation à destination des employeurs et des salariés, afin de les sensibiliser aux atouts que peuvent posséder les salariés de plus de 45 ans ; dans ce contexte, des formations spécifiques au management des salariés âgés ont été organisées à destination des organismes de formation et relayées vers les entreprises ;
- des actions afin d'améliorer la santé au travail, en prenant en compte l'ensemble de ses dimensions, y compris la dimension psychologique ; le travail mené avec différents types d'entreprises (taille, secteur) et d'administrations publiques a permis de disposer d'une large palette de cas transposables afin de démultiplier les effets des aides consenties à partir des bonnes pratiques recueillies ;
- l'accent mis sur l'investissement en formation : le programme de formation professionnelle nationale cible spécifiquement les plus de 45 ans pour combler leurs éventuels besoins de qualification ;
- le retour à l'emploi des chômeurs âgés, dans le cadre d'une mobilisation spécifique du service public de l'emploi (suivi plus individualisé) ;
- la création de mécanismes incitatifs : abaissement de l'âge de la retraite partielle, maintien des droits à pension en cas d'activité partielle, bonifications pour prolongement d'activité au-delà de 60 et 65 ans ;
- enfin, une aide à la recherche sur les travailleurs âgés : il s'agit à la fois d'évaluer l'efficacité du programme national et de tester et expérimenter les nouvelles méthodes d'amélioration de la santé au travail ou de gestion des salariés âgés.

La méthode est elle-même innovante : elle s'appuie davantage sur la communication et l'incitation que sur la réglementation et prend en compte les deux volets de la question du retrait précoce : l'offre et la demande de travail. Sa définition et sa mise en œuvre ont été assurées à travers une large concertation entre l'État et les partenaires sociaux. Au sein de l'État, ce programme a exigé une coopération interministérielle sans précédent, notamment entre les services des ministères de l'emploi et ceux des affaires sociales et de la santé, mais aussi ceux en charge de l'éducation et de la formation.

L'implication de l'ensemble des acteurs pour une stratégie concertée

Les politiques publiques jouent un rôle central dans l'atteinte des objectifs de l'emploi des travailleurs âgés. Les signaux donnés par l'État dans les domaines des retraites ou la restriction des dispositifs de cessation anticipée d'activité modèlent les comportements des entreprises et ceux des salariés. Ainsi, c'est l'État qui en Suède (comme dans d'autres pays) a imposé la réforme des retraites, d'ailleurs contre le modèle traditionnel de cogestion avec les partenaires sociaux. À l'inverse, la légitimation par l'État de cessations précoces d'activité rend plus difficile leur suppression.

De même, l'activation des politiques de l'emploi (conditionnalité des allocations de chômage et accompagnement personnalisé et actif des chômeurs) est un levier essentiel dans les mains des pouvoirs publics. À cet égard, la maîtrise globale par l'État des services publics de l'emploi qui permet un pilotage et une orientation responsables donne un avantage certain aux pays « dirigistes » en la matière, la Suède ou le Royaume-Uni par exemple, par rapport à ceux qui gèrent le SPE en responsabilité partagée comme la Belgique.

Pour autant, l'engagement public ne suffit pas à lui seul à éviter les stratégies de contournement des acteurs (employeurs, partenaires sociaux et salariés) si les objectifs poursuivis ne sont pas largement partagés. La prégnance des schémas collectifs des cessations précoces d'activité, leur intérêt à court terme pour les entreprises et les salariés, sont souvent plus forts que les avertissements répétés des experts ou encore que les barrages mis en place par l'État. En outre, l'organisation, le temps et les conditions de travail, la formation continue qui constituent des fondamentaux de la prolongation de la vie active sont le plus souvent du ressort des partenaires sociaux, même si l'État, bien souvent, trace le cadre général de la négociation collective.

L'implication, mais bien plus l'intéressement des acteurs, prend selon les pays des voies différentes. La sensibilisation au problème et aux éléments de solutions est facilitée dans les pays du Nord qui ont une tradition de co-gestion sociale. C'est aussi un esprit de cogestion qui a conduit en Allemagne à la mise en place de « l'alliance pour le travail » associant l'État, les syndicats et les entreprises dans la même démarche.

L'alliance, qui s'est réunie pour la première fois le 7 décembre 1998, a été constituée par l'État fédéral et les partenaires sociaux nationaux afin de promouvoir une approche concertée de la politique du travail et de l'emploi : élaboration de positions communes puis décisions conjointes. Au plus haut niveau, les discussions sont tenues par le chancelier et les ministres avec les responsables des organisations patronales et syndicales (trois en 1998 et 1999, deux en 2000), un groupe de pilotage assurant la liaison avec les groupes de travail. Bien qu'aucun groupe de travail n'ait été spécifiquement dédié aux salariés âgés, la question a été au centre des discussions de plusieurs groupes de travail, notamment de celui sur la promotion de l'emploi et la politique

active du marché du travail, de celui sur le temps de travail ou de celui sur la formation professionnelle.

À la suite des discussions préparées par les différents groupes de travail, la déclaration de principe commune du gouvernement et des partenaires sociaux du 7 mars 2001 réclame une évolution profonde des politiques à l'encontre des salariés âgés : « *En ce qui concerne la situation d'emploi des salariées et salariés âgés, les partenaires de l'alliance pour le travail partagent le jugement selon lequel un changement de paradigme est nécessaire. Au lieu d'une exclusion précoce de la vie active, l'amélioration de l'emploi des salariés âgés, la prévention du chômage et le retour dans l'emploi de ceux d'entre eux qui y sont déjà devront être prioritaires parmi les mesures de la politique de l'emploi* » (déclaration commune du 4 mars 2001 point 3 « Amélioration des perspectives d'emploi des salariées et salariés âgés »).

L'importance de cette déclaration ne doit pas être sous-estimée. D'abord parce qu'elle rompt pour la première fois, au plus haut niveau et de manière conjointe et officielle (chancelier et ministres, responsables patronaux et syndicaux) avec près de 50 ans de pratique et pour certains des partenaires sociaux, avec ce qui représentait quelques années auparavant un axe majeur des politiques de gestion du marché du travail ou de défense de l'emploi. Ensuite, parce qu'elle va de pair avec des décisions concrètes concernant les mesures à mettre en œuvre afin d'amorcer le changement de paradigme annoncé.

Les actions qui sont annoncées, et qui ont été ensuite mises en œuvre, visent notamment au maintien et au renforcement des mesures spécifiques en faveur des salariés âgés (baisses de charge, subventions), mais aussi à renforcer la qualification des plus de 55 ans, en complément des mesures gouvernementales dans le domaine des retraites et sur le marché du travail.

Même si l'alliance semble aujourd'hui mise en veilleuse, même si les programmes de vieillissement actif se heurtent à quelques obstacles lourds (atonie de l'emploi, difficultés spécifiques des *Länder* de l'est, rigidités du marché de l'emploi, auxquelles la législation issue du rapport Harz cherche à porter remède), cette initiative originale a accéléré la prise de conscience nécessaire et joué un rôle d'entraînement incontestable des services publics, dans une approche interministérielle, des partenaires sociaux, voire des *länder*. Ceux-ci ont relayé, dans leur sphère de compétences complémentaire et très articulée avec les compétences fédérales, les objectifs de l'alliance, comme en témoignent les exemples de la Rhénanie du nord – Westphalie ou du Brandebourg.

La question du ciblage et du temps

Interrogation classique pour les politiques visant à améliorer l'emploi d'une catégorie précise de personnes, la question du ciblage prend avec les tra-

vailleurs âgés une dimension particulière. D'une part en raison du caractère peu réversible des conséquences du vieillissement (atteintes à la santé, niveaux de formation initiale relativement plus faibles que les plus jeunes). De l'autre, en raison de son caractère « universel » (chacun d'entre nous est normalement appelé à vieillir et à entrer un jour dans la catégorie des « travailleurs âgés »). Ces deux particularités plaident pour une approche temporellement différenciée entre générations.

L'analyse des succès en matière d'emploi des seniors fait ressortir l'efficacité de politiques « généralistes » tant en matière d'emploi que de formation, de santé au travail ou d'organisation du travail (accès au temps partiel en particulier). Les pays les plus performants en matière d'emploi des travailleurs âgés sont également et avant tout, ceux qui ont connu une amélioration de la situation générale de l'emploi au cours des dernières années. Ce sont également des pays dans lesquels la politique active de l'emploi est une priorité pour l'ensemble des classes d'âge. Ce sont enfin des pays qui connaissent, pour l'ensemble de la population, des taux d'accès à la formation et au temps partiel relativement plus élevés que la moyenne. Ces constats sont cohérents avec l'analyse des causes du sous-emploi des seniors : plus le risque de chômage général est élevé, plus l'accès à la formation professionnelle est réduit, moins grande est l'attention portée à la santé et aux conditions de travail, plus rapidement et largement les facteurs d'exclusion du marché du travail risquent de toucher les salariés. À l'inverse, ce sont bien les conditions d'emploi, de formation et de santé, connues par les salariés au cours de la première partie de leur vie professionnelle qui influenceront sur leurs possibilités d'activité après 50 ans. Dès lors, il apparaît que, plus que des politiques ciblées sur la fin de carrière – qu'elles visent à réduire les coûts d'emploi pour les entreprises ou à diminuer les incitations au retrait pour les salariés –, ce sont des politiques visant l'amélioration de la situation dans l'emploi des actifs à tout âge qui favoriseront le maintien de la capacité de travail après 50 ans.

Ce constat clair de l'efficacité de politiques visant l'ensemble du cycle de vie active ne doit pourtant pas écarter la question de politiques ciblées pour les seniors actuels. En effet, l'ensemble des domaines d'intervention et des modalités d'action pour améliorer l'emploi des seniors, implique des effets de diffusion très longs. Importance des dimensions liées à la santé, rôle crucial des mentalités, poids de la formation, phénomènes de générations : les mesures destinées à élever le taux d'emploi des salariés âgés, par-delà les effets liés à l'effet d'entraînement que peuvent exercer un marché du travail et une activité économique dynamiques et celui lié à la suppression des dispositifs de préretraite, ne pourront avoir des effets que dans la durée. Les exemples finlandais et néerlandais illustrent bien ce phénomène : il faut entre cinq et dix ans pour que les programmes commencent à produire leurs premiers effets. Or la situation de la génération actuellement âgée de 55 à 65 ans est tout à fait particulière : un niveau de formation initiale relativement faible, une entrée précoce

dans la vie active, des rythmes et des conditions de travail souvent difficiles, une proportion aujourd'hui importante hors de l'emploi.

La difficulté de l'amélioration de l'emploi des seniors réside certainement dans la capacité à articuler deux types d'intervention :

– l'une ciblée sur l'actuelle génération de seniors, pour qui des politiques spécifiques (primes à l'emploi ou subventions aux employeurs, aides renforcées à la formation, aménagement ciblé des conditions de travail, incitation au temps partiel afin de flexibiliser la transition emploi – retraite) peuvent apparaître nécessaires ;

– l'autre, de moyen terme, visant à prévenir l'apparition des phénomènes d'exclusion ou de dégradation des conditions d'emploi, qui reposera sur une intervention en amont dans le cycle d'activité.

Elle se double d'un problème spécifique de « signal » donné par les politiques publiques aux acteurs. Pour une partie de la génération actuelle, au regard de la situation globale de l'emploi et des désavantages cumulés jusqu'ici par les salariés les moins favorisés de cette génération (entrée précoce, faible niveau de qualification initiale et d'accès à la formation continue, pénibilité forte exclusion du marché du travail), il apparaît nécessaire de prendre acte des obstacles objectifs à la prolongation d'activité, et partant de conserver un certain nombre de dispositifs de transition vers la retraite. Dans le même temps, les politiques doivent donner une orientation vers la prolongation de l'activité aux générations suivantes.

Ce risque de contradiction apparente entre deux horizons temporels souligne l'importance de la mise en place d'une stratégie cohérente et coordonnée entre acteurs, et le rôle crucial de la communication dans la phase de réforme. Elle renvoie également à la question du moment opportun pour le lancement de celle-ci, au regard des évolutions conjoncturelles de l'emploi. Les réformes menées en Europe illustrent en effet la difficulté (Allemagne) ou l'effet favorable (Pays-Bas, Finlande) lié à la conjoncture. Il paraît en effet difficile d'afficher une politique d'emploi volontariste à l'égard des salariés âgés, lorsque leurs handicaps sont renforcés par la sélectivité accrue du marché du travail en période de faible croissance.

Au total c'est une politique de longue haleine qu'il s'agit de conduire, traitant le stock et le flux, intégrant des mesures ciblées à une approche de l'emploi à tous les âges, et dont l'efficacité restera liée à l'évolution globale de l'emploi.

Chapitre 7

Propositions

Les leçons des comparaisons internationales peuvent être résumées en trois enseignements majeurs :

- Le premier, c'est que, au-delà du recours à des mesures comparables, diversement pondérées d'un pays à l'autre, un facteur décisif d'efficacité réside dans la cohérence de la démarche et le décloisonnement des politiques.
- Le second, c'est que la mise en œuvre d'une politique active de l'emploi, indépendamment des programmes ciblés sur une catégorie d'âge ou de handicap social, et une conjoncture positive sur le marché de l'emploi, conditionnent la réussite des actions en faveur des seniors.
- Le troisième, c'est qu'il faut associer une politique pour tous les âges, en matière de formation, d'organisation du travail, de lutte contre les difficultés d'accès au travail, avec des actions spécifiques à des groupes d'âge, ne serait-ce que pour traiter les phénomènes d'exclusion existants.

Au regard de ces considérations, le moment est opportun pour proposer un plan d'action pour la gestion des âges et l'emploi des seniors. La révision des perspectives de croissance autorise à tabler sur une conjoncture moins dégradée du marché de l'emploi. Au moment où s'écrivent ces lignes, 1^{er} juillet 2004, la publication d'un plan de cohésion sociale doté de moyens budgétaires importants exprime une politique fondée sur l'« activation » du marché de l'emploi et le décloisonnement des outils. L'inscription dans ce plan d'objectifs ambitieux touchant l'emploi des jeunes (accompagner 800 000 jeunes en difficulté vers l'emploi durable, viser un objectif de 500 000 apprentis « étudiants des métiers ») conduit, dans l'élaboration de propositions pour une meilleure gestion des âges, à mettre l'accent sur des réponses aux besoins de salariés plus âgés, en les situant dans une perspective de développement des parcours professionnels tout au long de la vie dite « active ». Il est particulièrement intéressant de noter, dans les programmes du plan de cohésion sociale, la forte empreinte d'une culture de l'alternance et de l'apprentissage ; on peut en effet penser qu'à moyen et long terme la construction de parcours professionnels pour les salariés expérimentés et les réorientations qu'ils peuvent impliquer sont facilitées par le développement de l'alternance dès l'entrée dans la vie active.

Quelques principes directeurs, brièvement définis, doivent guider l'élaboration d'un plan d'action.

Quelques principes directeurs

Susciter l'adhésion des acteurs

La mixité des âges au travail ou le refus de la mise à l'écart des salariés vieillissants ne se décrètent pas, même si la cohésion des âges est un élément majeur de la cohésion sociale. Les politiques publiques doivent avant tout jouer un rôle de facilitation : facilitation du dialogue social, coordination et valorisation des initiatives, contractualisation sur des territoires... Il faut par ailleurs éviter les écueils de discours trop « bien – pensant » sur le refus des ségrégations ou l'épanouissement au travail des salariés vieillissants.

Il en résulte deux séries de conséquences :

- En direction des entreprises, on parlera moins « gestion des âges », en dépit de l'intitulé de ce rapport, que gestion prévisionnelle des carrières, accueil des jeunes dans un contexte plus concurrentiel à terme, transmission des compétences et sauvegarde des métiers, prévention des crises de recrutement, anticipation des renouvellements d'effectifs, adaptation aux cycles, amélioration de l'organisation du travail, de la qualité des produits et de la productivité globale.
- En direction des salariés et de l'opinion, on n'acclimatera les objectifs de prolongation de la durée d'activité et de croissance du taux d'activité des seniors que si on est en mesure d'avancer concrètement sur l'amélioration de la qualité des organisations du travail. Les enjeux de conditions de travail et d'organisation du travail, bien au-delà des seuls salariés expérimentés, les questions de l'adaptabilité des organisations aux aspirations diverses des différents âges et des transitions entre l'emploi et l'inactivité, constituent des facteurs déterminants pour une adhésion, encore inexistante, aux objectifs de renforcement du taux d'activité global.

Mettre en œuvre une approche intégrée

Nous ne sommes pas confrontés à un désert, à une totale pénurie d'outils. Au niveau de l'entreprise peuvent exister divers instruments de diagnostic, plus ou moins sophistiqués, des outils de planification des recrutements ou de gestion prévisionnelle des carrières, divers types d'entretiens de bilan et d'orientation, des méthodes d'analyse des postes et des conditions de travail, des démarches de programmation de la formation professionnelle continue etc. Dans le champ de l'observation, les outils et les opérateurs sont peu coordonnés mais commencent à faire nombre. Les politiques publiques disposent de leviers non négligeables en matière de formation, d'aide à l'emploi ou au maintien dans l'emploi, d'appui conseil, d'incitation à l'amélioration des conditions de travail. Mais ces outils ou ces leviers restent utilisés de manière

compartimentée, chacun avec sa propre logique d'usage. L'ambition de ce rapport est de contribuer à une démarche intégrée, visant à dépasser les catégories administratives ou les groupes d'âge. Ceci n'est pas contradictoire avec des entrées ciblées sur les besoins prioritaires des entreprises ; il faut à la fois être en mesure de prendre en compte des besoins très précis et de proposer des réponses intégrées dans une gamme plus large. Dans une large mesure, ce souci d'intégration conduit à privilégier des approches territoriales, bien sûr articulées avec les initiatives des branches, en matière de formation notamment. C'est au niveau des territoires ou des régions que l'on peut le mieux répondre aux demandes spécifiques des PME, que l'on peut le plus facilement sensibiliser les acteurs économiques, politiques et sociaux, que l'on est le plus à même de mener des actions concrètes sur l'amélioration des conditions de travail.

Une démarche intégrée, c'est enfin et surtout la volonté de mettre en œuvre un plan d'action global, reliant les mesures de communication, de sensibilisation et de formation aux mesures législatives et réglementaires, aux actions d'appui et de soutien, financières ou méthodologiques, à la promotion du dialogue social sur l'organisation du travail, le développement des compétences et la gestion des « âges », attentif aux risques de déport ou de compensation d'un dispositif à l'autre de retrait du marché du travail. C'est en tout cas un enseignement essentiel de l'analyse des expériences étrangères.

S'inscrire dans la durée

L'exigence de la durée résulte de la nécessité de disposer du temps nécessaire à une évolution des représentations et des comportements.

L'horizon d'une politique de gestion des âges doit s'apprécier aussi à la lumière de quelques autres considérations de long ou moyen terme :

– Une politique de la gestion des âges est indissociable d'une politique démographique visant à préserver notre avantage relatif en Europe en termes de fécondité : politique économique et sociale visant à développer la confiance en l'avenir des ménages, politique familiale aidant à la concrétisation des désirs d'enfants et à la conciliation entre vie active et vie familiale. De même, la conduite d'une politique démographique implique de se doter des moyens d'observation et de veille nécessaires à une régulation des flux d'immigration en fonction des besoins de l'économie.

– On doit traiter aujourd'hui à la fois le chômage des jeunes et la prolongation de l'activité des seniors, tout en ménageant l'adaptation à moyen terme des dispositifs d'aide à l'emploi à une situation où les tensions sur l'emploi des jeunes pourraient être desserrées. Les programmes pluriannuels destinés aux jeunes, dans le cadre du plan de cohésion sociale, fournissent une partie des réponses.

– La conjoncture économique et ses répercussions sur l'emploi sont un élément clé pour la réussite, comme le montrent les comparaisons européennes ; il faut être en mesure de tenir le cap sur plusieurs cycles conjoncturels pour assurer l'impact d'une politique de gestion des âges.

Un État incitateur

L'État et les collectivités publiques n'ont pas toutes les clefs de la gestion des âges, loin s'en faut. Aucun des six axes de propositions développés *infra* ne peut être mené à bien sans l'engagement des autres acteurs.

L'État a assumé ses fonctions législatives et régulatrices en fixant en 2003 de nouvelles règles du jeu.

En tant qu'employeur il a au moins sur un point montré la voie en supprimant les modalités de préretraite progressive dans la fonction publique. Mais il reste beaucoup à faire pour mieux intégrer les enjeux de la gestion des âges dans la gestion des ressources humaines du service public. Il faut à la fois promouvoir des actions transversales de gestion prévisionnelle des emplois, des compétences et des carrières dans la fonction publique, et mener des politiques plus actives dans les secteurs dont l'État assure ou contrôle la gestion des ressources humaines. C'est particulièrement vrai pour les emplois du secteur sanitaire et social, confrontés à des difficultés de recrutement et à de réels problèmes de renouvellement des effectifs et de prévention des phénomènes d'usure professionnelle. La mission de l'IGAS qui a examiné les pratiques du champ sanitaire et social, dont un résumé du rapport figure en annexe, a mis en lumière le chemin qui reste à faire.

Un large espace s'ouvre aujourd'hui pour des actions de facilitation et d'incitation, pour favoriser les partenariats nécessaires, créer les conditions d'une meilleure coordination, lier gestion des âges et adaptation de l'organisation du travail, promouvoir des approches territoriales, appuyer les partenaires sociaux... Garant de la cohésion sociale, l'État a un rôle essentiel à jouer pour mobiliser les énergies, susciter ou soutenir les initiatives.

Dans un premier temps, la réforme des retraites et les mesures qui lui ont été associées ont manifesté la volonté politique de mettre fin à l'ajustement par l'âge du marché de l'emploi et d'allonger les durées d'activité. Le changement de quelques règles décisives, en matière d'âge de mise à la retraite et de recours aux préretraites, a clairement indiqué ce qu'il ne fallait plus faire. Alors que le deuil des cessations anticipées d'activité est loin d'être accompli, et que le chômage des jeunes constitue dans l'immédiat une question particulièrement aiguë, le défi est aujourd'hui de faciliter la synergie pour inventer une meilleure gestion de parcours de vie active allongés.

Orientations et propositions

Un plan d'action global pourrait être construit autour de six orientations :

- mieux coordonner l'observation sociale ;
- lier gestion des âges, développement des compétences et évolution de l'organisation du travail ;
- inciter au retour à l'emploi ou au maintien dans l'emploi des seniors ;
- aménager les transitions entre activité et inactivité ;
- faciliter le dialogue social sur la gestion des âges ;
- sensibiliser l'opinion et les acteurs économiques et sociaux à la reconnaissance de l'expérience.

Mieux coordonner l'observation

Renforcer la coordination aux niveaux, national, territorial et des branches

Le foisonnement des initiatives d'observation pose la question de leur cohérence et de leur efficacité.

- Au plan des structures publiques nationales, on constate une diversité qui reflète le caractère cloisonné de notre organisation administrative : travaux de l'INSEE et du Commissariat général du Plan, à vocation interministérielle ; analyses et prévisions des services d'études des ministères des Affaires sociales et de l'Éducation nationale, orientées sur des prévisions à caractère global mais non coordonnées ; observatoire de l'ANACT en cours de constitution ; divers observatoires des métiers de la fonction publique ; des initiatives de ministères sectoriels.... Plutôt que de créer un super observatoire, la nécessaire rationalisation passe là par un renforcement de la coopération interministérielle. Le groupe permanent suggéré plus loin devrait avoir comme première mission d'établir un cadre coordonné pour l'observation publique sur les questions de gestion des âges et de prévision des besoins de renouvellement des actifs. Le premier élément de cette démarche pourrait être un inventaire, qui reste à faire, des processus d'étude et d'observation à caractère permanent ou régulier.
- La même diversité se retrouve au niveau régional : si les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), financés conjointement par l'État et la région dans le cadre des contrats de plan, ont su pour nombre d'entre eux faire reconnaître leur utilité, ils coexistent avec d'autres structures d'origine consulaire, ou résultant d'initiatives spécifiques de conseils régionaux, de l'État

ou de comités d'expansion, souvent centrées sur une branche ou une famille de métiers d'intérêt stratégique au plan régional ou local. La liaison avec l'organisation du travail et les conditions de travail fait également intervenir les ARACT, les observatoires régionaux de la santé au travail et les services des CRAM.

Compte tenu des compétences acquises, et parce que le niveau régional constitue un niveau stratégique essentiel en matière de gestion prévisionnelle des emplois, il paraît indispensable de donner aux OREF un rôle pivot en matière de prospective régionale et de coordination des observations territoriales. On entend par-là la consolidation de leurs missions et de leurs moyens, sur une base pluriannuelle, et l'affirmation d'un rôle central dans la préparation technique des programmes régionaux de développement des formations (PRDF). Les accents particuliers à mettre sur la gestion des âges pourraient être précisés par un mandat commun défini au niveau national avec la conférence des présidents de régions, en liaison également avec le nouveau Conseil de la formation professionnelle continue.

- Sur le terrain des branches et des entreprises, la multiplication des observatoires de branches, d'entreprises ou de groupes (exemples du secteur bancaire), ou par familles de métiers (métiers de la bouche), sans même parler des fonctions d'observation que peuvent développer les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE), est en soi un phénomène très sain, la marque d'une prise de conscience croissante des acteurs de l'économie réelle de la nécessité d'un effort de prospective sur les qualifications et métiers.

Les observatoires paritaires de branches, dont la généralisation est prévue par l'accord de 2003 créant le droit individuel à formation, auront un rôle éminent à jouer dans ce processus. Il conviendrait de construire un cadre coordonné pour ces observatoires de branches, une sorte de cahier des charges commun, après consultation du Conseil national de la formation professionnelle et du Conseil supérieur de l'emploi sur les objectifs prioritaires.

Dans les branches les moins structurées, il est par ailleurs nécessaire de mettre au point un appareil statistique adapté aux enjeux et de favoriser la mise en place d'un système cohérent de collecte et d'agrégation des données sociales. C'est par exemple une exigence préalable pour le secteur sanitaire et social, la première voie à explorer pouvant être une adaptation du fichier ROME (Répertoire opérationnel des métiers et des emplois) permettant dans ce secteur une meilleure identification des besoins des autres services à la personne, services commerciaux et employés de maison.

Capitaliser les données et développer l'observation des pratiques

Au-delà de la coordination de l'observation, il est souhaitable de mieux exploiter et capitaliser à l'échelle nationale les données existantes, de progresser dans la collecte et la diffusion des données relatives à la santé au travail, de développer l'observation sur les pratiques sociales.

- Mieux capitaliser les données existantes :

De nombreuses études sont effectuées, qui portent sur les conditions de travail, les mouvements de main-d'œuvre, l'emploi des salariés (enquête ESSA, qu'il faudrait renouveler plus régulièrement), sur les bonnes pratiques d'organisation et de conditions de travail (réseau ANACT/ARACT), sur les résultats de la négociation collective (Direction des relations du travail). L'investissement de la DARES (Direction de la recherche, de l'évaluation et des statistiques au ministère chargé de l'emploi) sur la production, la diffusion et la valorisation de synthèses nationales de qualité mérite d'être prolongé, élargi et soutenu.

- Enrichir la collecte et la diffusion de données sur la santé au travail :

Des progrès restent à faire en matière de synthèse et diffusion des données relatives aux conditions de santé au travail, déclinées selon l'âge. Ces données, essentiellement produites par la CNAM, pourraient être considérablement enrichies par la remontée d'informations gérées par les services de santé au travail, ce qui suppose l'édification d'un système d'analyse d'informations permettant, avec l'appui des partenaires sociaux, de produire les agrégats essentiels.

- Développer l'observation sur les pratiques sociales :

C'est le champ des pratiques sociales et du dialogue social qui reste actuellement le moins défriché dans l'ensemble des processus d'observation existants.

Si un appareil d'observation existe déjà avec le suivi des négociations de branche par la Direction des relations du travail, et des négociations d'entreprise par les services déconcentrés du travail, il serait utile d'affiner le dispositif. En effet, à ce jour, les modalités techniques d'analyse de ces accords ne permettent pas toujours d'en apprécier les contenus. Les grilles d'exploitation des fichiers des conventions collectives et accords collectifs de travail ne se prêtent pas à l'identification d'un thème transversal comme celui de la gestion des âges. À ce titre, il serait utile de faire émerger la thématique de la gestion des âges comme un item d'analyse à part entière, à partir d'un faisceau de mots clefs pertinents (âge, ancienneté, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, entretiens de milieu de carrière etc.). C'est d'autant plus nécessaire que la loi d'août 2003 portant réforme des retraites a prévu une obligation de négocier sur le sujet tous les trois ans et un débat périodique devant la Commission nationale de la négociation collective.

Dans le même objectif, il conviendrait de renforcer le dispositif de suivi de la négociation d'entreprise qui reste, à l'heure actuelle, trop limité à un simple enregistrement des accords et à un survol de la thématique principale abordée.

Les dispositifs d'observation doivent également se centrer sur les pratiques des entreprises, pratiques qui ne s'appuient pas obligatoirement sur un accord formel relevant des mécanismes évoqués supra. L'enjeu est ici de rendre

visibles les stratégies et les tactiques mises en œuvre hors du champ de la négociation collective, celle-ci ne représentant qu'une part modeste des régulations rencontrées sur le terrain.

L'observation à ces trois niveaux (accords de branches, d'entreprises et simples pratiques) pourra fournir – outre les informations traditionnelles sur l'activité de négociation – des indications utiles pour le développement des aides à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (ligne budgétaire créée en loi de finances initiale 2004 à disposition des DRTEFP), pour le pilotage des réseaux de conseil en cours de mise en place à partir des ARACT et de différents intervenants. Ce recueil d'informations devrait en outre faciliter des analyses comparatives sur les orientations et les contenus de la négociation, et en cela, apporter une aide précieuse aux négociateurs nationaux ou locaux. À l'échelon des entreprises, le bilan social (cependant limité aux entreprises de plus de 300 salariés) pourrait également, sous réserves de quelques ajustements, s'avérer un outil efficace d'observation locale.

Enfin, dans le champ des petites et moyennes entreprises, il sera utile de veiller à mettre à disposition des responsables d'entreprise des outils adaptés et dimensionnés à leurs tailles et à leurs capacités de traitement des questions de ressources humaines, à l'instar des guides déjà proposés par l'ANACT. Dans la même optique, le réseau des chambres consulaires serait à mettre à contribution plus largement qu'aujourd'hui malgré quelques expériences prometteuses en la matière.

Affirmation du rôle des OREF, harmonisation des cadres d'intervention des observatoires paritaires de branches, exploitation des accords et des pratiques touchant la gestion des âges : ce sont là trois leviers nécessaires pour mettre l'observation au service du dialogue social et pour développer sur le terrain une approche décloisonnée des liens entre compétences, emploi et conditions de travail.

Lier gestion des âges, développement des compétences, évolution de l'organisation du travail et santé au travail

Cette liaison est au cœur d'une approche intégrée. On peut la décliner selon quatre axes : des dispositions incitatives à caractère national, la mise en œuvre de nouveaux instruments contractuels sur un champ régional ou territorial, l'appui au développement d'une ingénierie de la gestion des âges, une coordination accentuée entre les services centraux de l'État.

Inciter à l'investissement sur les conditions de travail et la formation

L'instauration d'une incitation fiscale (par exemple crédit d'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux) pourrait constituer un signal fort.

L'objectif en serait de primer les entreprises qui réalisent des efforts particuliers, sur deux points :

- en matière de formation des plus de 45 ans, ce crédit pourrait porter sur une fraction à déterminer des dépenses allant au-delà des règles posées par la loi en ce qui concerne le droit individuel à formation (droits plus élevés, capitalisation sur une amplitude plus longue, meilleure rémunération des moments de formation hors temps de travail) ;
- en matière d'amélioration des conditions de travail, ce crédit pourrait porter sur une fraction des dépenses d'investissement ou d'audit ergonomique engagées pour l'application d'un accord collectif relatif à la gestion des âges et répondant à des prescriptions minimales fixées par voie réglementaire.

L'octroi de ce type de prime fiscale mériterait une étude approfondie de son impact budgétaire, à court terme très limité mais appelé à croître en fonction du succès de la mesure. Les critères suggérés permettent une mise en œuvre évitant le recours à des normes techniques spécifiques par branche ou taille d'entreprise. Cette piste a un double intérêt : elle peut apporter une aide significative à des entreprises moyennes, voire petites, qui n'ont pas de marge de manœuvre financière sur ces sujets ; articulée, pour ce qui concerne l'amélioration des conditions de travail, à une démarche contractuelle, c'est un stimulus pour le dialogue social de terrain.

Initier de nouvelles démarches contractuelles avec les régions et les territoires

L'objectif est de réunir, dans un instrument contractuel unifié, négocié avec les organisations représentatives d'une branche ou d'un secteur, au niveau de la région ou d'un grand bassin d'emploi, les diverses incitations relatives à l'appui conseil, à l'approfondissement des diagnostics, au développement de la gestion prévisionnelle des compétences, aux actions de qualification et de formation tout au long de la vie, aux actions d'adaptation des postes et des conditions de travail, de santé au travail...

S'inspirant de la dynamique des EDDF (engagements de développement de la formation) mais avec un champ nettement élargi, cet outil contribuerait à réduire le « saucissonnage » actuel des interventions de politique publique en matière de gestion des âges et à soutenir fortement une dynamique de décentralisation du dialogue social.

Des conventions de ce type pourraient mobiliser, en ce qui concerne l'État, des financements de type appui conseil GPEC (gestion prévisionnelle des emplois et des compétences), de type FACT (Fonds d'amélioration des conditions de travail), des crédits d'appui à la validation des acquis de l'expérience. Elles pourraient mobiliser, en ce qui concerne la région, les aides à la formation et des aides d'initiative régionale au développement local et à la création d'emplois (cf. Nord-Pas-de-Calais).

Ces engagements comporteraient nécessairement :

- des objectifs en matière de GPEC ;
- des objectifs de formation et de qualification à tous les âges ;
- l'énoncé d'une stratégie de validation des acquis ;
- des actions sur l'amélioration des conditions de travail et de l'organisation du travail, auxquelles pourraient être associées les CRAM, qui disposent sur ce point de moyens significatifs et d'outils intéressants (contrats d'objectifs pour la réduction des risques).

Ces conventions pourraient également comporter, en fonction des situations locales, des dispositions relatives à la transmission des savoirs et au maintien de certains métiers ou qualifications, des actions de formation de l'encadrement sur la gestion des âges, des actions de communication sur les métiers, des aides à l'innovation en matière d'enrichissement ou de diversification des postes en seconde partie de carrière, ou relatives à des projets de tuilage entre seniors et jeunes, le soutien à des expériences de mutualisation entre très petites entreprises (groupements d'employeurs, détachements de salariés...), des dispositions de facilitation de la transmission des entreprises individuelles etc.

Une dynamique de ce type pourra s'appuyer sur – et en retour confortera – un essor d'une véritable ingénierie de la gestion des âges.

Appuyer le développement d'une ingénierie de la gestion des âges

Sous ce chapeau on regroupera l'ensemble des actions qui peuvent concourir à une montée en puissance des compétences nécessaires en termes de diagnostic, d'anticipation, de négociation et de conduite de projets transversaux sur la gestion des âges :

- l'appui à la recherche sur les conditions de travail et sur la pédagogie de la formation des adultes, en particulier de ceux qui éprouvent des difficultés à entrer dans de nouveaux apprentissages ;
- le renforcement de la place des ergonomes dans les services de santé au travail ;
- l'essor des formations à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, en particulier dans les petites et moyennes entreprises ou dans les branches à structuration émiettée, où la faible appropriation des approches prévisionnelles de la gestion des ressources humaines est en soi un obstacle dirimant au traitement de la question des âges (champ sanitaire et social) ;
- l'adaptation des bilans de compétences et d'aptitudes aux salariés vieillissants ;
- la montée en charge des compétences et la capitalisation de l'expérience au sein du réseau ANACT/ARACT et des opérateurs de l'appui-conseil ;

– le renforcement du suivi local des expériences de gestion des âges par le service public de l’emploi...

On insistera particulièrement sur deux objectifs :

- Redéfinir le rôle des coordonnateurs emploi-formation des services déconcentrés du travail :

La décentralisation en cours au profit des régions conduit à une redéfinition des missions des coordonnateurs emploi-formation des DDTEFP. Il faudrait saisir cette opportunité pour accentuer leur rôle de promotion et de suivi de démarches locales intégrant qualification, GPEC et évolution des conditions de travail.

Cela suppose une révision de leurs fiches de postes et un renforcement de leur formation, dans le cadre d’une réflexion plus large sur le rôle de l’État en région, telle qu’elle a été initiée par l’exercice des PASER (programmation des actions stratégiques de l’État en région).

- Mobiliser le réseau des ARACT et préciser les conditions de labellisation des opérateurs de l’appui conseil :

Compte tenu du temps nécessaire à la montée en charge des réalisations et à la capitalisation des expériences, l’actuel contrat de progrès entre l’État et l’ANACT offre un cadre satisfaisant pour l’investissement du réseau sur les problématiques de gestion des âges.

Trois freins cependant peuvent entraver le dynamisme des ARACT sur cette problématique : le cloisonnement des politiques publiques, d’où l’intérêt d’instruments décloisonnés de contractualisation du type des engagements de développement des compétences, tels qu’esquissés ci dessus ; le faible niveau des demandes, de la part des professionnels et des entreprises, d’où la nécessité d’un investissement sur l’observation concertée et de larges efforts de communication et de sensibilisation ; la dispersion des opérateurs en matière de conseil aux entreprises, et leur caractère souvent très spécialisé dans des approches classiques de GRH.

Il serait utile de construire un réseau d’opérateurs labellisés capable de réunir des compétences touchant aussi bien à la GRH qu’aux problèmes de qualification et d’organisation du travail. La pluridisciplinarité doit être affirmée par l’État comme un critère déterminant de labellisation des opérateurs de l’appui-conseil.

Coordonner les administrations centrales

Au-delà de l’ingénierie *stricto sensu*, il est impératif de renforcer la coordination entre administrations centrales. Cette nécessité, déjà évoquée à propos de la coordination de l’observation, vaut également pour le renforcement des synergies entre politiques d’amélioration des conditions de travail, politiques de l’emploi et de la formation, conseil aux entreprises et suivi du dialogue

social. Elle est en outre une condition de succès de démarches de communication et de mobilisation sociale.

Une première étape est d'abord une coordination inter-directionnelle affirmée au sein du grand ministère de la Cohésion sociale : mise sur pied d'une force de travail inter-directions et établissements nationaux autour d'un chef de projet. Cette *task force* réunirait les deux services d'études santé/social et travail/emploi, la Délégation à l'emploi et à la formation professionnelle, la Direction des relations du travail, la Direction de la Sécurité sociale, le Service des droits des femmes, l'Agence pour l'emploi, l'ANACT et l'AFPA, ainsi que le service d'information et de communication pour les aspects de communication.

Au-delà des affaires sociales, un groupe interministériel permanent devrait s'ouvrir à l'éducation nationale, la fonction publique, l'économie, la recherche, les ministères à champ sectoriel en tant que de besoin. On a vu que sa première tâche pourrait être l'établissement d'un inventaire national des processus d'étude et d'observation publics.

Faciliter le retour à l'emploi ou le maintien dans l'emploi des seniors

Les comparaisons européennes montrent que les politiques d'emploi des seniors se sont inscrites dans un contexte d'activation des dépenses d'indemnisation du chômage et de restriction des dispositifs permettant à divers titres un retrait précoce du marché du travail. En France, sous réserve des pressions qui peuvent subsister sur les CATS, la politique d'extinction des régimes de préretraite soutenus par la collectivité va tout à fait dans le même sens. Mais la question peut se poser (*cf.* le chapitre 3 « Des discriminations persistantes ») des phénomènes de déport ou de compensation qui pourraient s'exercer par rapport au tarissement des préretraites aidées.

Ils peuvent porter le cas échéant sur la retraite anticipée pour inaptitude, le passage par un régime d'invalidité ou de handicap, dans une mesure du reste limitée par les modalités médicales d'évaluation de l'invalidité ou du handicap ; ils risquent surtout d'emprunter le canal de la dispense de recherche d'emploi des chômeurs âgés, couplée avec la prolongation de l'indemnisation jusqu'à l'âge d'ouverture des droits à pension. On pourrait avancer l'hypothèse que ce risque est déjà à l'œuvre, dans la mesure où la décruée des préretraites depuis cinq ans a été largement compensée par l'augmentation des DRE. La tendance à la croissance continue des DRE devrait être freinée ou atténuée, en 2004 et 2005 surtout, par le départ en retraite des salariés ayant effectué des « carrières longues », dont une proportion non négligeable aurait pu venir en grossir le flux. Pour autant, une tendance forte est à l'œuvre.

- Faut-il alors supprimer ou aménager le dispositif de dispense de recherche d'emploi, et la prolongation, à partir de 57 ans, de l'indemnisation du chômage jusqu'à la retraite ?

À ce stade, ce n'est pas une préconisation de ce rapport, pour au moins deux raisons :

– La première est que les conditions d'indemnisation des chômeurs âgés ont été récemment révisées dans le sens de l'« activation », le seuil à partir duquel on prolonge l'indemnisation jusqu'à la retraite ayant été porté de 55 à 57 ans à compter du premier janvier 2003, sauf pour les titulaires de l'ASS.

– La seconde est que les chômeurs âgés souffrent d'un tel handicap sur le marché (en moyenne cinq fois moins de chances de trouver rapidement un emploi qu'un chômeur de moins de vingt-cinq ans), croissant avec l'âge et l'ancienneté dans le chômage, que l'existence d'un âge de dispense automatique peut en être justifié. Faire passer cet âge à 58 ou 59 ans, ou le moduler avant la soixantaine en fonction d'une évaluation individuelle des capacités, n'aurait guère de sens dans un contexte juridique où l'âge légal à partir duquel on peut faire valoir ses droits à la retraite, fût-ce avec une décote, reste fixé à 60 ans. L'impact économique en serait extrêmement limité en termes de retour à l'activité de chômeurs entre 57 ans et demi et 60 ans.

- Dans ces conditions, la seule stratégie possible est celle d'un renforcement massif des actions en faveur de l'emploi des seniors, accentuant les inflexions amorcées dans les mesures emploi, notamment avec l'évolution des contrats initiative emploi (CIE).

Cette stratégie doit s'appuyer sur une politique de diversification de l'offre de services en matière d'emploi et de formation (suivi et accompagnement des demandeurs d'emploi, orientation et bilans, aide au recrutement et contrats aidés, formation et actions de reconversion, intégration de la validation des acquis de l'expérience dans la construction de parcours professionnels etc.), comparable dans son esprit à ce qui a été entrepris pour les jeunes. Cela exige une étroite articulation entre tous les acteurs du service public de l'emploi et tous les opérateurs délégués. À cet égard, la création des « Maisons de l'emploi », inscrite dans le plan de cohésion sociale, peut offrir un contexte favorable.

Trois directions peuvent être poursuivies : le renforcement des PARE pour les seniors, l'aide au recrutement direct, les actions de maintien dans l'emploi.

La relance et le renforcement des PARE pour les plus de 45 ans

L'Agence pour l'emploi n'est pas dans une situation où elle puisse développer un haut niveau de performance sur l'accompagnement des seniors : insuffisance de moyens d'intervention actifs et efficaces, résignation de demandeurs d'emploi ayant largement intériorisé les difficultés de recrutement de salariés vieillissants, manque de motivation des personnels noyés sous les urgences et

donnant plutôt la priorité à des objectifs plus atteignables ou à des publics plus jeunes de chômeurs de longue durée. Lorsqu'elles existent, les propositions d'orientation ou de recherche d'emploi sont parfois peu réalistes au regard du marché local de l'emploi ou du cursus du demandeur.

Il faudrait donc, pour relancer efficacement les PARE, être en mesure d'agir sur trois fronts :

– La mise à disposition d'une plus large palette d'outils. Ceux dont disposent l'agence sont à vrai dire relativement limités : bilans de compétences, souvent encore très marqués par une culture de recherche d'un premier emploi ou d'entrée dans une filière ; ateliers de recherche d'emploi ou certains SIFE collectifs ; actions de formation souvent trop courtes pour préparer des salariés âgés à une réorientation ou une reconversion ; contrats de qualification adultes, dont on sait le médiocre développement ; contrats initiative emploi, outil plus dynamique mais dépendant par définition de l'offre ; CES et CEC, devenus plus rares et réservés à des situations d'exclusion. Ce constat est bien entendu à nuancer dans certaines situations, lorsqu'un plan social conséquent concentre quelques mesures sur le reclassement de salariés âgés ou lorsque des congés de conversion peuvent être utilisés. Les deux lacunes les plus nettes concernent en tout cas le défaut d'instruments fins de diagnostic des aptitudes dans une optique de reconversion totale ou très large, et l'absence de formules très incitatives d'aide au recrutement direct à l'instar des contrats Jeunes en entreprise. Sur le premier point, il serait utile de développer des techniques d'analyse fine des aptitudes personnelles et des expériences relationnelles, organisationnelles, créatives, pour les rapprocher de référentiels de métiers ou de fonctions, tout à fait différents des derniers emplois tenus, techniques qui pour le moment n'ont connu d'application que pour les cadres. Sur le second point, on propose plus loin un instrument nouveau pour faciliter à tous les âges un accès direct à l'emploi, en tentant une synthèse entre CIE et contrats jeunes en entreprise.

– La remotivation des demandeurs. On a beaucoup développé, pour les jeunes en difficulté d'insertion, les actions de remobilisation, de réhabilitation de la confiance en soi et en l'avenir, l'aide aux projets etc. Lutter contre l'auto-dévalorisation des seniors au chômage n'est pas moins important. Il y a tout un champ à investir pour renforcer la prise de conscience par les seniors de leurs atouts : expériences acquises, réseau relationnel, capacités de recul, stratégies d'adaptation aux contraintes, en bref toutes les capacités que les responsables de ressources humaines leur reconnaissent dans diverses enquêtes. Ces actions de mobilisation pourraient utilement être couplées avec des contenus de formation portant sur ce qu'on dit être leurs handicaps : adaptation aux nouvelles technologies ou à de nouvelles méthodes de travail.

– L'engagement du service public de l'emploi passe par la fixation d'objectifs précis et ambitieux. Certes il ne faut pas charger la barque des priorités, mais comment l'État pourrait-il tenir un discours crédible sur le vieillissement actif et l'emploi des seniors, développer des campagnes de communication et de sensi-

bilisation sur ces thèmes, s'il donne l'impression de ne pas croire à son discours et de se résigner à la pérennité du chômage pour les chômeurs plus âgés ? De même, il conviendra sans doute un jour d'inviter les régions, dans la détermination de leurs commandes publiques en matière de formation des adultes, à tenir compte des besoins des seniors, qu'il s'agisse de construction de parcours dans une filière ou d'actions de reconversion, et de sensibiliser l'AFPA et les autres opérateurs à cette nécessité. Pour appuyer cette démarche volontariste sur une pédagogie de l'action, on peut suggérer la mise en œuvre par l'agence pour l'emploi d'un programme pilote, destiné notamment à tester le recours à des méthodes plus fines d'analyse des expériences et des aptitudes, dans une perspective de réorientation de seniors très éloignés du retour à l'emploi. Doté des moyens nécessaires, et en particulier assorti des possibilités de formation permettant de concrétiser de nouvelles orientations pour les bénéficiaires, ce programme pourrait être étendu après évaluation d'une première phase test.

– Envisager un nouvel instrument inter-âges d'intégration en entreprise. Un ciblage excessif sur les âges comporte l'inconvénient de brouiller la vision globale des grandes catégories d'instruments dont a besoin une politique d'activation du marché de l'emploi. On pourrait éprouver le besoin de réorganiser notre système d'aides à l'emploi autour de quatre grandes rubriques :

– Les aides à la mobilité ou à la reconversion, qui ne touchent pas les primo-demandeurs d'emploi mais qui peuvent concerner les salariés à tous les stades de leurs parcours professionnels.

– Le soutien renforcé aux personnes en difficulté, souffrant de handicaps spécifiques en matière d'accès à l'emploi ; l'objectif pourrait être la convergence puis la fusion des diverses formes d'aide à l'insertion sur des emplois d'utilité sociale dans le secteur non marchand, telles que CES (contrats emploi solidarité), CEC (contrats emploi consolidé), CIVIS (contrat d'insertion dans la vie sociale). C'est l'un des axes du plan de cohésion sociale : simplification des contrats aidés et regroupement des crédits dans une enveloppe unique fongible.

– Les formules d'accès à un emploi qualifié reposant sur une période de formation en alternance. La nouvelle loi sur la formation professionnelle et le dialogue social unifie, dans le cadre du contrat de professionnalisation, l'ensemble des formules existantes, tout en laissant une marge à des adaptations liées à l'âge. La combinaison de dispositions relatives au droit individuel à formation, au contrat ou aux périodes de professionnalisation, à la validation des acquis de l'expérience peut ouvrir la voie à la mise en œuvre de parcours de professionnalisation quel que soit l'âge du salarié.

– Des formules d'accès direct à l'emploi en entreprise ne comportant pas ou peu d'obligations de formation, telles que les contrats jeunes en entreprise, sans exigence de formation spécifique, ou les contrats initiative emploi, qui prévoient la possibilité d'une aide complémentaire à la formation, pour une durée comprise entre 200 et 400 heures. Ces deux formules ont l'intérêt de

pouvoir toucher des publics rétifs à la formation, ou du moins peu demandeurs dans un premier temps, et d'être plus souples et moins contraignantes pour les entreprises, notamment petites et moyennes, que les contrats de formation en alternance. Mais il n'est pas sûr que leur coexistence puisse se justifier dans la durée, dans la mesure où elles présentent une large zone de recouvrement sur le public « jeunes ». À réglementation inchangée, on peut pronostiquer une certaine spécialisation par groupes d'âges : les contrats jeunes en entreprise (16 à 22 ans), le plus souvent nettement plus favorables puisque combinant un remboursement des charges patronales de toutes natures et une participation au salaire, devraient réduire le champ des CIE aux seniors et aux salariés d'âge intermédiaire en situation d'exclusion.

- Deux scénarios peuvent être envisagés pour l'évolution des aides à l'emploi des seniors :

- L'intégration dans un instrument unifié pour l'accès direct à l'emploi, couvrant les publics jeunes, seniors et demandeurs d'emploi d'âge intermédiaire en situation d'exclusion.

Rappelons que les contrats jeunes en entreprise (CJE) concernent l'embauche de jeunes de 16 à 22 ans non-bacheliers et comportent remboursement des charges patronales (totalité des cotisations de sécurité sociale, de retraite complémentaire et d'assurance chômage) plus attribution d'une prime de 225 euros par mois pour un SMIC, progressant en fonction du salaire jusqu'à 292,50 euros par mois. Les contrats initiative emploi (CIE) couvrent des publics en situation d'exclusion (bénéficiaires de minima sociaux, travailleurs handicapés), des chômeurs de très longue durée (dix-huit mois d'inscription dans les trente-six derniers mois), des chômeurs de plus de 50 ans inscrits depuis douze mois dans les derniers dix-huit mois. L'aide ne porte pas sur les charges, mais consiste en une prime de 330 à 550 euros par mois selon les publics.

Un CIE « nouveau », contrat d'intégration dans l'emploi, pourrait comporter remboursement des charges patronales, à l'exception des cotisations chômage et accidents du travail, plus une prime modulable, dans une fourchette dont la borne supérieure se situerait entre le montant de la prime de référence des contrats jeunes et celui des CIE. Cet instrument couvrirait les demandeurs d'emploi inscrits depuis douze mois au cours des dix-huit derniers mois lorsqu'ils sont âgés de plus de 45 ans ou non-bacheliers de moins de 22 ans, les personnes rencontrant de lourdes difficultés d'accès à l'emploi du fait d'un handicap ou de leur situation sociale et les chômeurs inscrits depuis au moins dix-huit mois, réalisant ainsi une fusion des champs mais avec une condition minimale d'inscription au chômage qui n'existe pas actuellement pour les contrats jeunes. La modulation de la prime pourrait être effectuée principalement sur un critère de durée d'inscription comme demandeur d'emploi. Le plan de cohésion sociale introduit d'ores et déjà cette notion de modulation dans son programme 7 « Favoriser le retour à l'emploi des chômeurs de longue durée ». Le choix d'une modulation des primes, la restriction de l'assiette de

l'exonération des charges par rapport aux contrats jeunes et l'instauration pour tous d'une durée minimale d'inscription au chômage en feraient un instrument très largement finançable par redéploiement.

– La création d'une nouvelle formule spécifique pour l'accès direct des seniors à l'emploi. Cette aide nouvelle devrait autant que possible s'inspirer des dispositions incitatives des contrats jeunes en entreprise. Il serait dans ce cas logique de réorienter les crédits accordés par l'UNEDIC pour l'aide dégressive à l'employeur (ADE) afférente aux recrutements de seniors, par exemple sous la forme de compensation partielle du différentiel de salaire pour des chômeurs âgés ayant repris un emploi moins bien rémunéré que le précédent emploi occupé.

Mais par construction l'adjonction d'un nouveau dispositif de « contrats seniors » se traduirait par un surcoût net conséquent. Une solution de repli pourrait alors consister simplement dans un renforcement des dispositions existantes comportant une individualisation des salariés expérimentés : amélioration de l'aide apportée dans le cadre des CIE et élargissement des conditions d'ouverture, relance et renforcement de l'aide dégressive financée par l'UNEDIC.

Les marges financières ouvertes par l'extinction des formules de préretraite, aussi bien du côté du budget de l'État que de celui de l'UNEDIC, peuvent rendre possible un effort supplémentaire pour les seniors, dont on a vu au chapitre 5 que leur poids dans les dépenses actives de l'emploi restait inférieur à leur poids au sein des chômeurs.

- Ou bien mise en œuvre d'un instrument unifié, outil inter-âges adaptable et pouvant être mis en place à enveloppe constante ou quasi-constante, plus intéressant pour l'emploi des seniors que les CIE, ou bien création de contrats seniors symétriques des contrats jeunes en entreprise : telle est l'alternative proposée, avec une préférence pour son premier terme. Un instrument unifié pour une aide substantielle à l'intégration directe dans l'emploi présenterait un triple intérêt :

- c'est un outil lisible dans ses finalités, par l'opinion comme par les employeurs ; c'est un outil non discriminant qui n'oppose pas le chômage des jeunes au chômage des anciens ou à celui de personnes en situation d'exclusion sociale ;

- dans la mesure où il se fonde sur des primes modulables, il permet une adaptation aux situations locales et donne au service public de l'emploi des moyens d'intervention plus fins, dans le cadre de dotations globales permettant le pilotage budgétaire du dispositif. Il permet d'adapter les aides aux entreprises et peut par exemple offrir des opportunités de négociation sur la mixité des recrutements aidés, en termes d'âges ou de parcours ;

- enfin, c'est un outil flexible qui permet de s'adapter à l'évolution du marché de l'emploi. Il n'est pas aisé aujourd'hui de se projeter au-delà de

l'urgence qui s'attache au problème massif du chômage des jeunes, mais les perspectives démographiques à moyen/long terme, qui vont dans le sens d'une réduction de son acuité, pourraient nous inciter à nous doter d'un cadre d'interventions adaptable et évolutif.

Le maintien en activité : promouvoir une stratégie plus offensive de formation et d'aide à la mobilité sans liquider les protections existantes

Comment protéger l'activité des salariés vieillissants sans leur accorder de privilège d'âge ou subventionner le maintien dans leur emploi ? Cette interrogation conduit à poser la question de l'avenir de la contribution Delalande et celle d'une stratégie plus offensive de formation et d'aide à la mobilité.

– La contribution Delalande en question.

Le bilan de ce dispositif demeure relativement obscur, et est du reste pratiquement impossible à établir de manière nette, faute de population témoin permettant la comparaison. Il peut être crédité d'une certaine influence positive si l'on y voit un facteur explicatif du plus faible taux de licenciements individuels de seniors en CDI, par rapport à la tranche d'âge 25-50. Mais il a été aussi contesté pour ses effets pervers, et notamment pour un effet de dissuasion à l'embauche de salariés approchant de l'âge seuil de 50 ans, voire d'incitation à un licenciement anticipé de travailleurs approchant cet âge. Conscient de ces effets, le gouvernement, dans le cadre de la loi portant réforme des retraites, a prévu un nouveau cas d'exonération de la contribution, s'ajoutant aux très nombreux cas existant, et qui exempte de la contribution le licenciement d'un salarié de plus de 50 ans lorsqu'il a été embauché à 45 ans ou plus.

Compte tenu de cet aménagement très récent – et aussi parce que le produit de cette contribution n'est pas à négliger dans le financement de l'UNEDIC – il n'est pas proposé d'y mettre fin dans l'immédiat. Supprimer aujourd'hui la contribution Delalande serait du reste perçu comme un signal négatif pour l'emploi des plus âgés. Mais on peut souhaiter que disparaisse à terme ce dispositif, assez peu glorieux dans sa philosophie puisqu'il accrédite l'idée que les salariés les plus vieux constituent la catégorie d'âge la moins productive, ceux dont les employeurs sont enclins à se débarrasser par priorité, du moins lorsque seront réunies les conditions de son abrogation. Le maintien de la contribution Delalande sera certainement à réexaminer le jour où l'embauche de seniors bénéficiera d'incitations comparables à celles qui existent pour l'emploi des jeunes, et sa disparition devrait de préférence s'inscrire dans le cadre d'un réaménagement global des conditions de financement de l'UNEDIC. Il n'y aurait par exemple plus aucune place pour une disposition spécifique de cette nature dans un système de cotisations plus ouvert à une modulation générale des contributions en fonction des recours aux licenciements (hors faute) ou à des contrats précaires.

– Une stratégie plus offensive de formation de seniors et d'aide à la mobilité. La principale inflexion de politique publique que l'on peut préconiser au plan

national est d'accentuer nettement le développement des efforts de formation ou de réorientation.

Une première priorité serait de soutenir les efforts de formation des seniors allant au-delà des normes du droit individuel à formation, par des incitations fiscales du type de celles traitées *supra* dans « Inciter à l'investissement sur les conditions de travail et la formation ». De même, il faudrait élargir l'offre de formations adaptées de l'AFPA, et inviter les organismes collecteurs des ressources de la FPC à mieux intégrer la formation des seniors dans leurs actions prioritaires, y compris par un plus large recours aux fonds mutualisés pour le financement d'actions concourant à la reconversion ou à la mobilité professionnelle.

Une autre priorité, non moins importante, serait de mettre au point un instrument de formation en alternance destiné à préparer, au sein du même groupe ou de la même branche, une reconversion ou une « seconde carrière » pour des salariés vieillissant, atteints par une certaine usure professionnelle ou tenant un emploi menacé par l'évolution technologique ou les perspectives du marché.

L'objectif serait de créer de véritables parcours de reconversion professionnelle, combinant validation des acquis et recours à plusieurs périodes de professionnalisation, avec mise en place d'un suivi individualisé. Il s'agit d'inscrire cette innovation importante que constitue la création des périodes de professionnalisation, ouvertes à des salariés en activité, dans la construction d'itinéraires de reconversion. Le salarié en place suivrait un parcours en alternance, pour l'adapter et le qualifier à un autre type d'emploi que celui qu'il occupait précédemment dans la même entreprise ou le même groupe, ou dans une autre entreprise de la même branche, ce qui dans ce cas suppose un accord de mutualisation au sein de la branche.

La démarche préconisée est celle d'une expérimentation ciblée de ce nouveau dispositif, définie avec les partenaires sociaux, appelée à faire l'objet d'une évaluation tripartite qui permettrait, si l'expérience est positive, d'en préciser les conditions de généralisation et de transcription législative.

Une stratégie plus active de formation des seniors, d'aide à la reconversion et à la mobilité professionnelle, passe aussi par un engagement accru des régions. On a mentionné, au chapitre 6, l'investissement de certains länder allemands, dans une démarche très coordonnée avec les programmes fédéraux. Une grande marge reste ouverte aux régions françaises, dans l'établissement de leurs schémas régionaux des formations, dans leurs politiques de commande publique en matière de formation professionnelle, dans l'évolution de leurs dispositifs d'aide à l'emploi, au développement local et de soutien aux créateurs d'entreprises, dans leur coopération de plus en plus étroite avec les instances déconcentrées ou décentralisées des OPCA, dans la négociation de contrats avec l'État, notamment d'engagements de développement des compétences et de reconnaissance de l'expérience, si voit le jour cette proposition effectuée au point « Initier de nouvelles démarches contractuelles avec les

régions et les territoires ». C'est au plan régional ou local qu'on pourra le mieux bâtir de véritables parcours d'adaptation pour des salariés expérimentés.

Enfin, il revient aux partenaires sociaux d'éliminer les obstacles à la mobilité qu'ils ont eux-mêmes introduits dans l'architecture des conventions collectives et accords collectifs de travail. Des dispositions restrictives de reprise d'ancienneté, d'un champ conventionnel à l'autre, en sont une illustration. Sur ce point les employeurs doivent arbitrer une contradiction entre un discours défavorable à la valorisation de l'ancienneté, du reste plutôt déclinante en tant que telle dans la négociation collective actuelle, et des prises de position favorables à une large mobilité professionnelle, au maintien en activité mais pas nécessairement sur un emploi spécifié.

Dans un champ au moins l'État a des initiatives à prendre pour l'élimination des obstacles à la mobilité, c'est le champ des emplois sanitaires et sociaux. Les modalités de reprise d'ancienneté du public au privé ou inversement, et entre champs morcelés des diverses conventions collectives, constituent un réel frein à la mobilité, en particulier pour les emplois situés dans les strates inférieures des grilles de rémunération, pour lesquels la prise en compte de l'ancienneté constitue l'essentiel des perspectives d'évolution salariale. On se heurte par exemple à d'extrêmes difficultés pour une mobilité des emplois de niveau 4 ou 5 de l'aide à domicile vers des établissements, ou inversement, ces lieux d'exercice étant couverts par des conventions tout à fait séparées. Pourtant, l'aide à domicile peut apporter à l'établissement sa capacité à gérer une relation très personnalisée avec les personnes aidées et trouver dans la structuration du travail en établissement une plus grande sécurité et un moindre isolement. L'aide soignante ou l'aide médico-psychologique en établissement peut trouver dans l'exercice de l'aide à domicile de plus grandes responsabilités et y apporter des éléments de technicité et d'expérience indispensables à l'évolution des services de soutien à domicile vers une plus grande polyvalence. Des progrès sur ces questions conditionnent l'amélioration de la prise en charge et l'atténuation de difficultés aiguës en matière de recrutement.

L'État pourrait donc, dans ce champ-là, prendre l'initiative d'une table ronde avec les partenaires sociaux, pour un diagnostic commun, pour explorer la faisabilité d'un protocole commun à toutes les conventions sur les reprises d'ancienneté et l'encouragement à la mobilité, et pour se concerter sur une évolution convergente des dispositions statutaires du public.

Si toutes ces conditions favorables peuvent pour l'essentiel être réunies, on sera à même de construire, de façon plus opératoire qu'aujourd'hui, de véritables parcours professionnels de salariés expérimentés utilisant très largement la validation des acquis de l'expérience. La VAE est un outil qui est encore loin d'avoir manifesté tous ses effets, et qui fait encore l'objet d'appropriations souvent frileuses sur le terrain des branches et des entreprises. Elle est à rebours d'une certaine « culture du parchemin » et peut être perçue comme un peu risquée dans des métiers à très forte identité. Dans le champ sanitaire et

social comme dans de nombreux autres champs, elle devrait être associée à une réforme des diplômes pour bâtir des filières promotionnelles associant VAE et formations complémentaires (exemple à construire d'une filière promotionnelle du soin, d'aide-soignante à infirmière).

L'utilisation de la VAE dans l'élaboration d'itinéraires d'emploi pour les adultes mérite d'être résolument soutenue, et c'est pourquoi elle devrait s'inscrire au cœur des nouvelles démarches contractuelles avec les régions ou les territoires préconisées plus haut. L'essor de la VAE – comme, dans une large mesure, les progrès d'une culture de l'alternance dès l'entrée dans la vie active – conditionnera de plus en plus le maintien en activité des seniors.

Aménager les transitions entre activité et inactivité

Les expériences étrangères là aussi nous enseignent l'importance de ces transitions, à l'entrée comme à la sortie de la vie active. Il conviendrait d'inscrire dans cette approche le soutien apporté au développement du temps partiel, de stimuler les initiatives d'aménagement du temps des fins de carrière, et aussi de valoriser plus l'activité après la retraite. Sans remettre en cause fondamentalement une différenciation entre les trois âges de l'éducation de base, de l'activité professionnelle et de la retraite, qui correspondent à des réalités humaines et économiques, il s'agit, à tous les âges, d'introduire plus de flexibilité dans les passages.

Recentrer les exonérations de charges temps partiel sur les périodes d'entrée et de sortie de la vie professionnelle

Quelles sont aujourd'hui les justifications d'une exonération de charges indifférenciée pour le temps partiel ? Ce n'est pas plus la promotion du temps partiel choisi que l'aide au développement d'un emploi diffus dans les industries et activités de main-d'œuvre ; pour ces dernières, ce sont les exonérations sur les bas salaires qui jouent un rôle d'entraînement en matière d'emploi, maximales au niveau du SMIC puis décroissantes jusqu'à 1,7 SMIC. L'exonération n'a son plein sens qu'aux deux bouts de la carrière pour faciliter des entrées ou des retraits progressifs sur le marché du travail.

L'abattement forfaitaire de 30 % sur les cotisations patronales de sécurité sociale s'est trouvé doublement impacté par la montée en charge des exonérations sur les bas salaires et par le processus de réduction de la durée du travail, ce qui a conduit le législateur à supprimer cet allègement pour les contrats signés un an après la date d'entrée en vigueur, selon la taille de l'entreprise, du passage effectif aux 35 heures hebdomadaires (loi du 19 janvier 2000).

On pourrait imaginer, pour le stock comme pour le flux de contrats à temps partiel, un recentrage des aides sur les extrémités de la carrière, par exemple sur les deux ou trois premières années d'activité (quel que soit l'âge, pour tenir

compte d'entrées plus tardives, de femmes notamment), et sur les fins de carrière, après 57 ou 58 ans.

Compte tenu des exonérations sur les bas salaires dans leur acception actuelle, ce recentrage sur les extrémités serait favorable à l'embauche à temps partiel de jeunes qualifiés, qui pourraient, comme aux Pays-Bas ou au Royaume Uni, disposer de temps pour développer leur cursus de formation, ou à l'emploi de salariés expérimentés que leur carrière a conduit à dépasser largement le SMIC.

Le recentrage de l'allègement relatif aux contrats « en stock » générerait une économie d'au moins 200 millions d'euros (le coût de l'abattement pour les 26-49 ans peut-être estimé à 188 millions en 2002), d'un montant trois fois supérieur à ce que coûterait le maintien de cette aide, pour le flux des contrats à venir, recentrée sur les périodes d'entrées et de sorties de la vie professionnelle. Ce pourrait être un signal significatif aux entreprises, sur l'utilisation du temps partiel dans la gestion des ressources humaines.

Stimuler les initiatives d'aménagement des fins de carrières

Trois points peuvent illustrer ce que pourraient être les axes à développer dans une matière qui dépend essentiellement des entreprises :

- La promotion de la retraite progressive :

Peu développée en France, elle permet de cumuler, à partir de l'âge légal de la retraite, le maintien d'un salaire décroissant, pour une activité dégressive, avec une pension partielle croissant en raison inverse. Le peu de succès qu'a rencontré cette formule s'explique par la vogue des préretraites progressives, susceptibles d'être prises bien plus tôt, et par le fait que les pensions liquidées au moment du passage en retraite progressive n'étaient pas relevées, au moment de la retraite totale, du montant des droits acquis par le maintien en sifflet d'une activité salariée.

L'extinction des PRP et l'assouplissement des conditions de liquidation des retraites progressives (liquidation provisoire suivie d'une liquidation définitive au moment de l'extinction du processus, tenant compte des droits acquis par le maintien d'une activité dégressive) devraient autoriser une relance de ce dispositif.

À cet égard, il serait utile de développer une information qui demeure trop confidentielle, par exemple en intégrant cette information dans les droits à information personnalisée reconnus aux assurés sociaux.

- Le développement de crédits temps :

Deux pistes peuvent être explorées à cet égard, de manière distincte ou cumulative : la mise à disposition de crédits temps pour les salariés confrontés à des situations d'usure professionnelle, l'assouplissement de la réglementation sur les comptes épargne-temps :

– La mise à disposition de crédits temps pour les salariés dans les années qui précèdent l'âge légal de départ à la retraite, par exemple à partir de 57 ans, sans réduction proportionnelle du salaire, est une voie de transition vers la retraite qui n'exclue pas les bénéficiaires du marché de l'emploi, à la différence des formules de préretraite les plus classiques, et qui peut être mieux maîtrisée que les préretraites progressives. C'est certainement une voie féconde pour de futures négociations sur la prise en compte de la pénibilité. Mais il reviendra sans doute à la puissance publique, si prend corps dans cette direction un certain substrat conventionnel, de lui fixer un cadre assurant son développement et prévenant d'éventuelles perversions, telles que l'accumulation en fin de période de tous les crédits, transformant cette mesure en départ anticipé à la retraite, pratique qu'on a par exemple pu observer en Belgique.

– Le dispositif du compte épargne-temps prévu à l'article L. 227-1 du Code du travail permet aux salariés d'accumuler des droits afin de bénéficier d'un congé de longue durée rémunéré.

Il est mis en place soit par une convention ou un second collectif de branche étendu, soit par une convention ou un accord d'entreprise ou d'établissement.

L'article L. 227-1 du Code du travail énumère les différents éléments qui peuvent servir à alimenter le compte épargne-temps : report des congés payés et de certains repos compensateurs, conversions en temps de différentes primes et indemnités conventionnelles, d'une partie des augmentations de salaire.

Ce dispositif peut « être utilisé par les salariés âgés de plus de 50 ans désirant cesser leur activité de manière progressive ou totale ». Ainsi, à partir de 50 ans, un salarié a la possibilité d'accumuler jusqu'à vingt-deux jours de droits à congé payé par an.

Le dispositif du compte épargne-temps pourrait être utilisé en tant qu'outil retraite. Ainsi, il pourrait être envisagé d'assouplir le système en permettant à tous les salariés d'épargner du temps ou des éléments de rémunération en vue d'une cessation progressive d'activité. En effet, en l'état actuel du texte, les salariés âgés de moins de 50 ans doivent impérativement prendre leur congé dans un délai de cinq ans à compter de la date à laquelle ils ont accumulé un nombre de jours de congé égal à deux mois. Il s'agirait donc de supprimer le délai de cinq ans.

Il ne faudrait donc plus atteindre l'âge de 50 ans pour s'ouvrir un compte de ce type, et ce dernier pourrait être alimenté tout au long de la carrière. Mais pour que cette mesure soit réellement intéressante et gérable, il convient de tenir compte de la mobilité professionnelle des salariés.

Il conviendrait donc à cette fin d'instaurer un système de mutualisation permettant de garantir les droits du salarié acquis sur l'ensemble de la carrière. Chaque entreprise transmettrait à l'organisme mutualisateur les informations nécessaires à l'alimentation de ces comptes. Ainsi, même en cas de mobilité

professionnelle, les droits acquis des salariés en la matière seraient garantis comme le sont les droits à l'assurance vieillesse.

Là aussi, la mise en place d'un tel système exigerait un encadrement législatif approprié, pour définir le rôle des organismes de mutualisation, les garanties offertes aux salariés et aux entreprises, la prévention de bonifications abusives ayant pour seul objet de permettre de se défaire plus vite des salariés âgés.

- Encourager et capitaliser les expérimentations :

On évoque souvent des pratiques d'expertise et de tutorat comme voie royale d'aménagement des fins de carrières pour des salariés expérimentés, en partant de quelques expériences de grands groupes ou entreprises, qui ne concernent du reste le plus souvent que des effectifs assez limités.

On se doit de rester lucide sur l'impact quantitatif du recours au tutorat et à l'expertise, qui n'offre pas un champ très étendu dans la plupart des unités de production, même en y intégrant les effets de relèvements et de tuilage pour la transmission des savoirs d'un salarié sur le point de prendre sa retraite vers son successeur plus jeune. Pour autant, en dépit d'un effet quantitatif limité, il y a là une pédagogie très concrète sur ce que pourrait être l'adaptabilité des postes et des carrières à la « prise d'âge ».

On pourrait utiliser pour soutenir l'innovation en ce sens les engagements régionaux ou territoriaux de développement des compétences (cf. point « Initier de nouvelles démarches contractuelles avec les régions et les territoires ») et confier aux ARACT une mission de capitalisation des meilleures pratiques.

L'État pourrait aussi montrer la voie dans les secteurs qu'il contrôle. Le champ sanitaire et social fournit un remarquable terrain pour des actions portant sur l'enrichissement des postes de personnels expérimentés confrontés à des carrières assez courtes et sans perspectives d'évolution (exemple des aides soignantes) et pour le développement de pratiques de décharge permettant à des salariés expérimentés, tout en continuant à titre principal leur exercice auprès d'usagers, de bénéficier d'un temps reconnu pour participer à des fonctions d'expertise et de tutorat.

Les besoins sont relativement importants et faciles à identifier. L'importance de la formation pratique dans la formation professionnelle des travailleurs sociaux et paramédicaux génère des besoins de monitorat et de tutorat de plus en plus mal couverts. L'affirmation des droits des malades ou des usagers des structures sociales et médico-sociales nécessite pour une mise en œuvre pleinement effective un accompagnement qui pourrait être accompli au mieux par des professionnels ayant l'expérience du contact avec les patients et les usagers. L'essor du travail en réseau et des réseaux de soins, comme par ailleurs l'essor de l'éducation pour la santé, requiert de plus en plus, pour un bon fonctionnement des réseaux, la mise à disposition de temps infirmier et de

secrétariat médico-social, d'un temps de travail d'agents ayant accumulé expérience institutionnelle, relationnelle et de travail interprofessionnel.

Faciliter l'activité après la retraite et reconnaître le rôle social des retraités

La loi portant réforme des retraites a franchi un pas très important dans la voie de la flexibilité en permettant de bénéficier de droits à pension liés au versement de cotisations au-delà des annuités nécessaires pour obtenir la pension à taux plein. Mais se pose la question de l'activité après la retraite.

– En ce qui concerne le cumul retraite et revenus d'activités postérieures à la retraite, l'assouplissement prévu par la loi devrait se traduire notamment par l'instauration d'un plafonnement plus large, le cumul de revenus ne devant pas dépasser le dernier revenu d'activité. C'est un progrès sensible, mais on peut se demander pourquoi maintenir le principe d'un plafonnement si l'on veut fortement inciter au relèvement des taux d'activité entre 55 et 65 ans voire après. Le contrôle en la matière, fondé sur des déclarations aux régimes complémentaires, est peu sûr, et le maniement des sanctions au dépassement d'usage malaisé (suspension des droits à retraite par périodes de trois mois). Pour certaines professions confrontées à des phénomènes de pénurie se pose déjà la question d'assouplissements supplémentaires ; c'est le cas des médecins libéraux dans le cadre de leur mécanisme de cessation d'activité (MICA).

– Au-delà des activités rémunératrices exercées après la retraite, de nombreux retraités s'engagent dans des activités bénévoles d'intérêt collectif dans le champ social, culturel sportif, ou d'aide au développement. Des associations telles qu'AGIR ABCD encadrent ce mouvement, proposent leur intermédiation. Il serait important, si l'on veut favoriser l'évolution des mentalités et casser l'image de la retraite comme temps non productif et inactif, de mieux reconnaître le rôle social des retraités bénévoles. Ce serait sans effet sur le taux d'activité, qui ne concerne pas les activités bénévoles, mais des mesures de valorisation auraient un sens fort sur le plan culturel et symbolique, et permettraient en outre de renforcer la cohésion des âges. On pourrait s'inspirer du dispositif de volontariat civil international pour les jeunes de 18 à 28 ans, bien entendu en l'adaptant à un public qui dispose de ressources liées à la retraite et qu'il ne faudrait pas sortir du registre du bénévolat.

Il est proposé d'étudier des mesures de type indemnité de défraiement forfaitaire, assorties d'une protection accidents de travail et de trajet, pour des missions courtes (un mois à six mois) à l'étranger (entreprises et ONG françaises, représentations françaises à l'étranger) ou en France (auprès d'associations ou de collectivités territoriales, dans un champ qui pourrait être ciblé sur la lutte contre l'exclusion, l'audit associatif et la promotion de nouvelles technologies dans la gestion associative). Des garanties de rigueur résulteraient du contingentement budgétaire et de l'intermédiation d'organismes convention-

nés à cet effet. C'est en tout cas une piste qu'on peut difficilement éluder dans le cadre d'une politique de valorisation de l'expérience des plus âgés.

Faciliter le dialogue social

La gestion des âges tient dans la négociation collective une place fragile et limitée, et toujours très obérée par la négociation d'accords permettant un retrait anticipé du marché de l'emploi.

Que pourrait faire, sans viser sur ce sujet un dialogue social dirigé, un État facilitateur ?

Trois objectifs peuvent être poursuivis : favoriser au plan national un débat social, dans l'acception la plus large du terme débat ; affiner sa propre doctrine sur les contours de la notion de pénibilité et les conditions de sa prise en compte, qui doit faire l'objet d'une négociation interprofessionnelle à engager avant septembre 2006 ; appuyer la décentralisation du dialogue.

Promouvoir un débat national sur la gestion des âges au travail

Cela passe par une plus grande implication des organes consultatifs existant (Commission nationale de la négociation collective, Conseil national de la formation professionnelle, Conseil supérieur de l'emploi, Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels), qui devraient pouvoir être plus régulièrement consultés sur des enjeux relatifs à la gestion des âges. La Commission nationale de la négociation collective devrait être, dès l'année prochaine, consultée sur un premier bilan des accords en matière de gestion des âges, qu'il serait souhaitable de préparer bien en amont, compte tenu des difficultés déjà analysées de repérage et d'exploitation des accords. On a suggéré plus haut que le Conseil national de la formation professionnelle puisse être associé à des réflexions touchant la coordination de l'observation (rôle des OREF, éléments pour un mandat commun des observatoires paritaires nationaux de branches) ; il devrait également être saisi d'initiatives visant à développer la formation professionnelle continue des seniors. Le Conseil supérieur des risques professionnels a une contribution à apporter aux réflexions sur la pénibilité.

Mais le développement d'un large débat peut nécessiter aussi la mise en place d'un lieu d'échanges ouvert, beaucoup plus marqué par des préoccupations de pédagogie sociale et d'analyse concertée que par des enjeux de négociation ou de représentation institutionnelle. C'est pourquoi il est proposé la création d'un « Forum sur la gestion des âges et l'emploi », rattaché au Conseil d'orientation des retraites, dont les missions seraient redessinées à cet effet. Le COR, qui s'est du reste déjà assez largement investi sur ces sujets, a fait la démonstration concrète de l'utilité de procédures d'animation du débat social indépendantes des processus de négociation.

Ce forum ne serait en rien la création d'une structure nouvelle, mais simplement l'identification de missions d'animation et d'échanges, avec la configuration subséquente des groupes de travail nécessaires, afin de progresser vers un corpus commun d'analyses.

Affiner la doctrine sur la notion de pénibilité

Un certain attentisme des partenaires sociaux sur les problèmes liés à la gestion des âges au travail risque de se manifester tant que n'ont pas été mieux précisés les objectifs et les contraintes des négociations interprofessionnelles sur la pénibilité, telles que prévues par l'article de la loi portant réforme des retraites.

Les entreprises, du moins dans les branches à plus forte pénibilité des conditions de travail ou à plus forts risques d'usure professionnelle, n'ont pas d'intérêt à imaginer une stratégie globale et concertée sur le déroulement des fins de carrière ou des secondes parties de carrière tant qu'elles n'ont pas une certaine lisibilité sur les perspectives ouvertes par cette négociation. Elles ont de toute manière toujours à leur disposition des instruments tels que les CATS ou les expédients des dispositifs « maison » ou des licenciements individuels plus ou moins négociés. Les syndicats de salariés, dans une position de négociation qui n'est pas facile, ont intérêt à ne pas entrer trop vite dans des discussions générales sur la gestion des âges ou l'emploi des seniors indépendantes de la négociation sur la pénibilité, du moins au niveau national des branches. Certaines centrales ne veulent pas donner l'impression qu'elles adhèrent à la réforme des retraites.

Parce qu'elle favorise un certain attentisme, parce qu'elle comporte aussi le risque d'une polarisation des acteurs sur une interprétation réductrice de son objet, le centrant sur l'anticipation de la retraite pour les salariés effectuant des travaux pénibles, cette perspective d'une obligation de négocier dans les trois ans peut affaiblir le dynamisme du dialogue social national sur la gestion des âges.

Il reviendra aux partenaires sociaux de prendre leurs responsabilités. À ce stade, on ne peut qu'avancer quelques idées simples, à développer et à débattre :

- Un enjeu essentiel est de construire un cadre national sur les processus et procédures permettant de réduire les situations de travail pénibles, en renvoyant largement pour sa mise en œuvre à des négociations décentralisées au niveau de la branche ou de l'entreprise.

- La pénibilité doit s'apprécier par rapport au poste ou au *process*, et même, dans l'idéal, en regard de l'interaction entre une personne et un poste ; elle ne peut être présumée pour un métier, une famille de métiers ou un secteur d'activités. La démarche ne devrait pas être de déterminer des listes d'emplois pénibles mais de définir une procédure d'analyse des postes en fonction d'un faisceau d'indices de pénibilité (travail de nuit, rythmes décalés, répétitivité,

intensité de la concentration, toxicité des produits maniés, fardeaux, bruit etc...), intégrant les aspects physiques, mentaux et psychiques de la charge de travail et des expositions aux risques.

– L'ouverture éventuelle de droits individuels compensatoires (sous forme de crédit temps ou de bonifications d'annuités de retraite) devrait être financée par les entreprises concernées, pour des raisons d'équité et de prévention, dans un cadre interprofessionnel qui puisse prendre en compte la mobilité des salariés.

– Un important effort de capitalisation des études et des expériences contribuerait beaucoup à mieux cerner les contours de la pénibilité. À cet égard, il serait utile de procéder, avant la fin 2005, à une évaluation des CATS nouvelle génération, recentrés en principe sur la notion de pénibilité.

Sans empiéter sur les responsabilités des partenaires sociaux, l'État peut contribuer fortement à identifier les contours de la notion de pénibilité : études d'évaluation, recherche, mobilisation d'institutions telles que l'Institut national sur la sécurité au travail, l'organisme Professionnel de Prévention du bâtiment et des travaux publics (OPPBTP), les ARACT, les observatoires régionaux de la santé au travail...

Accompagner la décentralisation du dialogue social

L'accompagnement d'un dialogue décentralisé peut nécessiter quelques initiatives d'appui : diffusion d'un guide de négociation, orienté en particulier sur les besoins et les contraintes des entreprises moyennes, modules de formation de négociateurs articulés avec un ambitieux effort de sensibilisation du corps social tout entier.

C'est au niveau des régions et des territoires que pourront émerger des réalisations concrètes, négociées ou concertées, susceptibles d'impliquer de petites et moyennes entreprises. Pour y aboutir, il faut d'abord développer une observation territoriale mieux coordonnée (*cf. supra*), articulée avec les travaux de prospective d'échelle nationale (groupe de prospective des métiers et des qualifications du Commissariat général du Plan, qui s'est engagé dans une démarche d'animation et de contact auprès des régions qui mérite d'être soutenue et renforcée).

Il faut aussi développer des cadres ou des procédures de négociation au niveau régional, voire local. Les nouvelles démarches de contractualisation avec des régions et des territoires préconisés dans ce rapport devraient constituer un puissant levier pour une plus grande décentralisation du dialogue social.

Sensibiliser l'opinion et les acteurs sociaux

La communication sur la gestion des âges et l'activité des seniors n'a d'efficacité que si elle s'intègre à un plan d'action global, que si elle s'appuie sur un véritable débat social, que si elle parvient à convaincre, à partir d'exemples ou

de mesures très concrètes, que le discours sur la prolongation de l'activité est plus qu'un discours de « nantis », en termes de possibilités d'épanouissement professionnel, de capacités d'autonomie et de relations sociales au travail.

Il apparaît décisif que la communication auprès du grand public puisse déconnecter la problématique de la gestion des âges de la réforme des retraites. Il ne s'agit pas bien entendu d'oublier les contraintes qui ont poussé à l'allongement des durées de carrière, mais de mettre l'accent sur la cohésion des âges, le maintien de notre niveau de vie à terme, une évolution des conditions de travail et de l'organisation du travail susceptible de bénéficier à tous.

Une communication grand public, trop exclusivement centrée sur une thématique « honneur aux vieux » ou sur des slogans de valorisation de l'expérience risque en France d'être un peu hors jeu, ne serait-ce que parce que le problème du chômage des jeunes est un phénomène social qui affecte toutes les familles ou presque et que, même si elle se trompe, l'opinion courante voit une certaine antinomie entre emploi des jeunes et prolongation de l'activité des seniors. Insistons sur le maintien du niveau de vie (il nous reste peut-être un peu de temps avant réduction de la population active mais en fait extrêmement peu à l'aune du temps d'évolution des comportements sociaux) ; mettons l'accent, dans une société française qui est probablement plus inter-générationnelle qu'on ne le dit souvent, sur la mixité des âges au travail et la transmission de l'expérience. La mixité des âges est un élément très insuffisamment valorisé de la cohésion sociale dans l'entreprise ou dans la ville.

Le souci de la cohésion des âges doit s'appuyer sur les courants anti-discriminations. Il serait important qu'une future autorité indépendante chargée de lutter contre les discriminations, telle qu'annoncée par le Président de la République, intègre les discriminations liées à l'âge. De même, il faudrait abolir les limites d'âge dans les concours administratifs, ce que prévoit une récente proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale. Il conviendrait par ailleurs de revisiter toutes les limites d'âge, dont toutes n'apparaissent pas d'une pertinence incontestable, par exemple l'application aux administrateurs de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, y compris les représentants des retraités, des limites d'âge résultant de la réglementation sur les établissements publics nationaux.

La communication grand public doit aussi viser à casser la rupture entre travail et retraite, les représentations selon lesquelles on est d'abord salarié vieillissant avant de devenir jeune retraité dynamique ; d'où l'importance des mesures qui rendent visible un continuum, transition progressive vers la retraite et activités reconnues après la retraite.

Auprès des salariés, notamment ceux d'âge intermédiaire qui constituaient les gros bataillons des manifestations contre la réforme des retraites, le message central ne peut être que l'amélioration des conditions de travail et de l'organisation du travail, appuyé sur des dynamiques visibles et sur des actions de formation sur le terrain des lieux de travail.

Nous pourrions valablement nous inspirer de l'expérience finlandaise, pour mettre en œuvre, en liaison avec les partenaires sociaux, un important programme de formation dans le milieu de travail, doté de moyens conséquents, pour toucher en trois ans 50 000 personnes appartenant à l'encadrement direct des unités de production ou membres des CHSCT.

En direction des entreprises, la cible prioritaire est celle des PME, en liaison avec les organisations professionnelles et consulaires. Elles ne cachent pas toujours leur agacement par rapport au ressassement des mêmes expériences vitrine des grands groupes... Mais ce sont les communautés de travail à la fois les plus démunies en termes de moyens d'anticipation et les plus à même de réguler et de faire vivre au jour le jour la mixité des âges, faisant de la gestion des âges à la manière dont Monsieur Jourdain faisait de la prose.

Le sujet de la gestion des âges est par ailleurs un domaine d'élection pour la mobilisation de la responsabilité sociale des entreprises, petites ou grandes. C'est en effet un domaine peu réglementé, peu propice à la normativité, qui comporte de vrais enjeux d'éthique pour la collectivité de travail, et qui de plus en plus pèsent sur les représentations internes ou externes de l'entreprise, sur son image institutionnelle. Les actions d'un plan de communication global concernant les entreprises devraient fortement faire appel à la RSE. On doit par ailleurs intégrer la gestion des âges au premier plan des réflexions menées actuellement sur la RSE, qu'il s'agisse de l'animation des processus de RSE, de l'évolution des bilans sociétaux prévus par la loi sur les nouvelles régulations économiques, des débats sur les critères de notation sociale ou sociétale ou de l'investissement socialement responsable.

La réussite d'une stratégie globale de communication et de sensibilisation dépend largement de la crédibilité du discours de l'État. Si la mise en œuvre de processus de gestion des âges est tributaire d'acteurs multiples, au premier rang desquels les entreprises, le discours politique et les actes d'un État incitateur peuvent jouer un rôle crucial dans l'inversion d'une tradition très solidement ancrée d'évacuation douce des seniors. D'où l'importance d'organiser un véritable débat social sur les questions soulevées, et la proposition faite d'un forum de la gestion des âges rattaché au COR. D'où la nécessité d'initiatives concrètes dans les secteurs que l'État contrôle, qu'il s'agisse de l'éducation nationale ou du champ sanitaire et social. D'où une exigence de cohérence forte dans les politiques nationales d'emploi et de formation, garante de la crédibilité du discours sur l'activation des seniors. Ce discours ne sera pas crédible ni même audible tant que resteront en jachère les PARE seniors, tant qu'il n'existera pas pour le retour à l'emploi des seniors des instruments aussi attractifs que ceux utilisés pour l'embauche des jeunes, tant qu'on ne disposera pas sur une base territoriale d'outils de diagnostic et de contractualisation intégrant l'organisation du travail, tant qu'on ne disposera pas d'une gamme élargie de formules de formation et de préparation à la reconversion sur d'autres métiers.

Ce rapport s'est essayé à formuler des propositions, sur quelques axes du reste étroitement intriqués, destinées à alimenter la réflexion sur la préparation d'un plan d'action large et cohérent. Mais sa principale ambition reste, sur les préconisations comme sur les constats, de contribuer à un travail de pédagogie sociale sur une question essentielle pour notre développement à long terme et pour l'évolution et la régulation à venir du marché de l'emploi.



Annexes



Annexe 1

Liste des personnes ayant contribué au rapport public 2004

Ont contribué à ce rapport :

Rapporteurs généraux : François Brun, Marc Dupont, Michel Thierry

Membres des missions thématiques préparatoires :

– **Comparaisons internationales**

Benjamin Joly, Gautier Maigne, Annick Morel

– **Gestion des âges dans les industries aéronautiques et spatiales**

Daniel Lejeune, Jean Patrice Nosmas

– **Gestion des âges dans le secteur bancaire**

Christine Laconde, Gildas Le Coz

– **Gestion des âges dans le bâtiment et les travaux publics**

Guy Clary, Claude Lavigne

– **Gestion des âges dans le secteur sanitaire et social**

Thomas Audigé, Valérie Delahaye-Guillocheau, Pascale Flamant, Emmanuèle Jeandet-Mengual

Relecteurs généraux : Michel Gagneux, Jean Roigt

Le centre de documentation de l'IGAS, la section des rapports et la cellule communication

*

* *

Ont plus particulièrement alimenté les réflexions de l'IGAS :

Anne Marie Guillemard, professeur à Paris V

Annie Jolivet, chargé d'études à l'IRES (Institut des recherches et d'études sociales)

Bernard Quintreau, membre du Conseil économique et social

Claude Seibel, président du groupe de travail « Prospectives des métiers et qualifications » au Commissariat général du Plan

Serge Volkoff, directeur du CREAPT (Centre de recherche et d'études sur les âges et les populations au travail)



Annexe 2

Fiches signalétiques des branches (extrait des portraits de branches établis par le CEREQ)

Fiche signalétique de la branche « construction »

Nombre d'établissements employeurs : 165 472 (dont 99,2 % de moins de cinquante salariés).

Nombre de salariés : 1 221 457, soit 7,9 % des effectifs toutes branches (dont 70,5 % dans des établissements de moins de cinquante salariés, à rapprocher d'un % moyen toutes branches de 42,6).

Part des femmes : 9,4 % (44,8 en moyenne toutes branches).

Part des ouvriers qualifiés : 45,1 %, et des ouvriers non qualifiés : 15,1 %, pour des moyennes TB de 17,4 et 9,4.

Part des niveaux de qualification :

- niveaux 1 à 3 : 6,8 % (25,5 en moyenne TB) ;
- niveau 4 : 8,5 % (14,4) ;
- niveau 5 : 44,6 % (29,7) ;
- niveaux 5 bis et 6 : 40,1 % (30,3).

Âges :

- moins de 26 ans : 11,3 % (9,2 en moyenne TB) ;
- 26 à 30 ans : 11,6 % (13,4) ;
- 31 à 40 ans : 29,4 % (29) ;
- 41 à 50 ans : 27,3 % (29) ;
- plus de 50 ans : 20,4 % (19,4).

Part des anciennetés de dix ans et plus : 36,4 % (41,8 en MTB).

Taux de rotation de la main-d'œuvre : 22,3 % (39).

Part des entrées sur CDI : 39,2 % (26).

Formes particulières d'emploi :

- part des temps partiels : 5,2 % (16,9 en MTB) ;

– part des CDD : 4,6 % (6,1) ;

– recours à l'intérim : 7,2 % (3,4).

Taux d'accès à la formation continue : 20,1 % (36,8 en MTB).

Taux de croissance annuel moyen des effectifs salariés :

– 0,5 % en 1994-1996 (1,3 en MTB) ; 4,1 % en 1999-2001 (4,1).

Taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires :

– 0,9 % en 1994-1996 (6,1 % en MTB) ; 3,1 % en 1999-2001 (2,6).

Coût moyen du travail (frais de personnel/effectifs salariés) :

– 29 464 euros (33 764 en MTB).

Fiche signalétique de la branche « activités financières »

Nombre d'établissements employeurs : 43 542 (dont 97,2 % de moins de cinquante salariés).

Nombre de salariés : 556 782, soit 3,6 % des effectifs toutes branches (dont 9,1 % dans des établissements de moins de cinquante salariés, à rapprocher d'un % moyen toutes branches de 42,6).

Part des femmes : 53,8 % (44,8 en moyenne toutes branches).

Part des ouvriers qualifiés : 0,7 %, et des ouvriers non qualifiés : 0,8 %, pour des moyennes TB de 17,4 et 9,4.

Part des employés : 43,5 % (29 en moyenne toutes branches).

Part des professions intermédiaires : 24 % (21,2 en MTB), et des cadres : 27,3 % (13,9 en MTB).

Part des niveaux de qualification

– niveaux 1 à 3 : 40,5 % (25,5 en moyenne TB) ;

– niveau 4 : 24,4 % (14,4) ;

– niveau 5 : 19,1 % (29,7) ;

– niveaux 5 bis et 6 : 16 % (30,3).

Âges :

– moins de 26 ans : 5,6 % (9,2 en moyenne TB)

– 26 à 30 ans : 12,1 % (13,4) ;

– 31 à 40 ans : 29 % (29) ;

- 41 à 50 ans : 32,5 % (29) ;
 - plus de 50 ans : 20,7 % (19,4).
- Part des anciennetés de dix ans et plus : 56 % (41,8 en MTB).

Taux de rotation de la main-d'œuvre : 22,8 % (39).

Part des entrées sur CDI : 26,6 % (26).

Formes particulières d'emploi :

- part des temps partiels : 12,6 % (16,9 en MTB) ;
- part des CDD : 3,3 % (6,1) ;
- recours à l'intérim : 1,1 % (3,4).

Taux d'accès à la formation continue : 70,1 % (36,8 en MTB).

Taux de croissance annuel moyen des effectifs salariés :

- 1,6 % en 1994-1996 (1,3 en MTB) ; - 0,6 % en 1999-2001 (4,1).

Taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires :

- 25,6 % en 1994-1996 (6,1 % en MTB) ; - 33,7 % en 1999-2001 (2,6).

Coût moyen du travail (frais de personnel/effectifs salariés) :

- 51 280 euros (33 764 en MTB).

Fiche signalétique du secteur des constructions aéronautiques et spatiales

Nombre d'établissements employeurs : 375 (dont 81,7 % de moins de cinquante salariés).

Nombre de salariés : 85 139, soit 0,5 % des effectifs toutes branches (dont 92,9 dans des établissements de plus de 250 salariés, pour une moyenne TB de 39,6).

Part des femmes : 13,4 % (44,8 en moyenne toutes branches).

Part des ouvriers qualifiés : 25,6 %, et des ouvriers non qualifiés : 3,4 %, pour des moyennes TB de 17,4 et 9,4.

Part des employés : 6,8 % (29 en moyenne toutes branches).

Part des professions intermédiaires : 37,1 % (21,2 en MTB), et des cadres : 27,2 % (13,9 en MTB).

Part des niveaux de qualification :

- niveaux 1 à 3 : 38,3 % (25,5 en moyenne TB) ;
- niveau 4 : 12,2 % (14,4) ;
- niveau 5 : 36,4 % (29,7) ;

– niveaux 5 bis et 6 : 13,1 % (30,3).

Âges :

– moins de 26 ans : 5,9 % (9,2 en moyenne TB) ;

– 26 à 30 ans : 9,2 % (13,4) ;

– 31 à 40 ans : 29,1 % (29) ;

– 41 à 50 ans : 33,8 % (29) ;

– plus de 50 ans : 22,1 % (19,4).

Part des anciennetés de dix ans et plus : 67,4 % (41,8 en MTB).

Taux de rotation de la main-d'œuvre : 9,9 % (39).

Part des entrées sur CDI : 46,1 % (26).

Formes particulières d'emploi :

– part des temps partiels : 4 % (16,9 en MTB) ;

– part des CDD : 1,5 % (6,1) ;

– recours à l'intérim : 3,5 % (3,4).

Taux d'accès à la formation continue : 50 % (36,8 en MTB).

Taux de croissance annuel moyen des effectifs salariés :

– 2,8 % en 1994-1996 (1,3 en MTB) ; – 0,4 % en 1999-2001 (4,1).

Taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires :

– 3,9 % en 1994-1996 (6,1 % en MTB) ; 12,5 % en 1999-2001 (2,6).

Coût moyen du travail (frais de personnel/effectifs salariés) :

– 52 946 euros (33 764 en MTB).

Annexe 3

Résumés des rapports de branches et de pays

Rapport sur la gestion des âges dans les industries aéronautiques et spatiales

Résumé

Dans le cadre de l'élaboration du rapport annuel 2004 de l'Inspection générale des affaires sociales qui sera consacré à la gestion des âges, Messieurs Daniel Lejeune et Jean-Patrice Nosmas, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, ont été chargés d'une mission d'étude sur la gestion des âges dans le secteur des industries aéronautiques et spatiales.

Cette mission, visait, à partir de visites d'entreprises et d'entretiens avec les acteurs de terrain (chefs d'entreprise, directeurs des ressources humaines (DRH), comités d'entreprise, service public de l'emploi), avec le Groupement des industries françaises aéronautiques et spatiales (GIFAS) et les partenaires sociaux de la métallurgie à :

- Identifier les réflexions et les démarches concrètes en matière de gestion des âges, conduites par les acteurs économiques et sociaux du secteur aéronautique et spatial, et par le service public de l'emploi.
- Recenser, dans les entreprises du secteur aéronautique et spatial, rencontrées et visitées, les pratiques innovantes du secteur et les difficultés rencontrées en matière de gestion des âges, s'agissant notamment :
 - du repyramidage des âges ;
 - du recrutement et de l'accueil des jeunes dans l'entreprise ;
 - de la gestion des compétences à tout âge (évaluation, développement et adaptation à l'évolution des métiers et des processus de production, valorisation et certification des compétences) ;
 - de la mobilité professionnelle ;
 - des trajectoires professionnelles des salariés vieillissants (conservation et transmission des savoir-faire en lien avec le choc démographique du *papy boom*, évolution des emplois et/ou des conditions de travail, cessation anticipée d'activité) ;
 - du management des équipes et du dialogue inter-générationnel.
- Faire le point sur les approches politiques et les stratégies déclinées, ou en cours d'élaboration, en matière de gestion des âges dans le secteur des industries aéronautiques et spatiales.

La mission a bénéficié, pour ses travaux, du concours très ouvert du GIFAS, des DRH de groupes importants du secteur ¹, des directeurs, DRH et élus du personnel des établissements visités, du service public de l'emploi de la région Midi-Pyrénées, des partenaires sociaux nationaux de la métallurgie (UIMM ² et organisations syndicales représentatives au niveau national). Elle a également tiré des enseignements précieux de la lecture du contrat d'études prospectives du secteur (rédigé en 2003) et des rencontres avec des experts qui ont contribué à sa réalisation.

La mission a abordé la question de la gestion des âges autour de quatre axes relevés par le CEP et le GIFAS, que ses investigations ont confirmés :

- La pyramide des âges ³ est marquée par un gonflement à ses deux extrémités.
- L'arrivée massive à l'âge de la retraite de la génération du *baby boom* dans un secteur de haut niveau technologique confère une importance stratégique à la transmission des savoirs et des savoir-faire à tous les âges.
- L'allongement de la durée de la vie professionnelle va compliquer la donnée des carrières.
- Le choc démographique lié à la pyramide des âges se traduira concrètement par le départ, d'ici à 2015, de 45 à 50 % des effectifs présents en 1999.

Pour sa part, le GIFAS, dans le cadre d'un séminaire organisé en novembre 2003 sur le thème de la gestion des âges, a mis en évidence les problématiques rencontrées par les entreprises :

- Démotivation des seniors et des « quadras ».
- Plans de carrière pour les jeunes.
- L'ensemble de ces données a donc conduit la mission à aborder la question de la gestion des âges en traitant de toutes les tranches d'âges.

¹ Les DRH des groupes suivants ont été rencontrés :

EADS	Entreprises de construction aéronautique ou spatiale (Airbus et Astrium Toulouse)	29,90 Mds d'euros	103 967
SNECMA	Entreprises motoristes (SNECMA Moteurs Corbeil)	6,50 Mds d'euros	38 930
Thales	Entreprises équipementières (Thales communications Colombes)	11,10 Mds d'euros	9 300
Dassault	Entreprises de construction aéronautique (Argenteuil)	3,43 Mds d'euros	12 169
Messier Bugatti	Hydraulique, conception et production/support client (Vélizy)	374 M d'euros	1 350
Latecoere	Structure aéronefs (Toulouse)	168 M d'euros	1 713
Intertechnique	Systèmes de fluides (Plaisir)	191,80 M d'euros	939
Air France industries	Maintenance aéronefs (Orly)	1,80 Mds d'euros	10 000
Eurocopter	Production hélicoptères (Marignane)	2,51 Mds d'euros	11 000

² Union des industries métallurgiques et minières.

³ Selon le CEP : « Ces deux tendances au vieillissement d'une part et au recrutement de jeunes d'autre part "étrangent" la pyramide des âges. Ce sont surtout les 26-40 ans qui régressent en structure mais aussi en valeur absolue. Ils ne sont plus que 35 % en 2000 contre 43 % en 1995 passant de 53 900 personnes à moins de 45 000. La non prise en compte de cette situation pourrait entraîner rapidement des problèmes quant à la gestion des savoir-faire et des tensions salariales par une concurrence sur les jeunes face à d'autres secteurs d'activité ».

La mission a observé, dans un secteur en forte évolution depuis ces deux dernières décennies, une gestion de l'emploi plus qu'une gestion des âges, façonnant ainsi une pyramide des âges déséquilibrée et fortement vieillissante. Dans le cadre d'une déflation constante des effectifs répertoriés dans l'industrie aéronautique et spatiale (plus de 10 000 emplois ont été supprimés entre 1982 et 2002 sur un total initial de plus de 125 000), et des ajustements du niveau d'emploi en réponse à l'activité cyclique du secteur, les industries aéronautiques et spatiales ont principalement orienté leur stratégie d'emploi sur les deux segments opposés constitués par une embauche de jeunes de moins de trente ans et des sorties des plus de 55 ans au moyen de mesures d'âge. Les grandes entreprises « donneurs d'ordre » ne licencient pas : elles utilisent comme moyen de régulation les dispositifs de préretraites publiques et les dispositifs internes de départ anticipé.

La recomposition financière et industrielle de l'appareil de production, qui s'est traduite par un mouvement de concentration important au niveau européen des industries aéronautiques et spatiales, s'est accompagnée d'une division et d'une organisation du travail de plus en plus fines. Pour faire face à un marché devenu mondialisé, le secteur a opéré des alliances financières et industrielles à l'échelle européenne. À l'heure actuelle, quatorze groupes ou consortiums ont été constitués et le cycle des concentrations n'est pas encore achevé surtout dans le domaine spatial. Ces recompositions industrielles ont eu des incidences sur la répartition de l'organisation du travail et de la charge de travail au sein des consortiums, et donc sur la dynamique de l'emploi national.

Le maillage du secteur et la répartition de la charge de travail en son sein ont obéi à une logique de réseau intégrant les grandes entreprises « donneuses d'ordre » et la sous-traitance de premier niveau (ou co-traitance), et quelques petits sous-traitants. Comme le note le contrat d'études prospectives (CEP) du secteur, rédigé en 2003, « *le choix a été fait de s'inscrire dans des relations durables avec les sous-traitants en instaurant des liens de partenariat fondés sur la pérennisation des réseaux et un objectif d'amélioration de performances globales sur l'ensemble de la chaîne de production, ainsi qu'un partage des risques entre partenaires* ».

Les évolutions accélérées des technologies ont recomposé la donne des métiers et des emplois, avec des métiers et des compétences qui tendent à disparaître au profit d'autres émergents, et une pénibilité du travail qui a globalement régressé. Si les ingénieurs et cadres techniques sont de plus en plus nombreux, la part des ouvriers qualifiés et de la maîtrise décline continuellement. L'importance croissante de la conception, des fonctions liées à la recherche et au développement et de la gestion de projet vont accentuer les besoins en recrutement des niveaux I et II. Un même processus d'exigences de niveaux de formation plus relevés affecte le recrutement des ouvriers qualifiés, choisis dorénavant prioritairement parmi les titulaires du bac professionnel.

Les carrières dans le secteur sont suffisamment attractives pour engendrer une faiblesse du *turn over* (inférieur à 1 % des effectifs permanents) et une ancienneté moyenne importante (entre 14 ans et 23,5 ans pour les entreprises visitées par la mission).

L'absence globale de difficultés de recrutement constitue l'autre caractéristique majeure du secteur aéronautique et spatial. Portées par une image forte et des emplois attractifs, les entreprises ont toujours rencontré un niveau de demandes d'emplois supérieur à l'offre.

Les sorties de carrière sont choisies et négociées, permettant des départs anticipés à partir de 56 ans. Les dispositifs publics de droit au départ avant l'âge légal de la retraite ont été abondamment utilisés ces quinze dernières années. Ils se sont combinés à des mesures internes de fin de carrière engendrant ainsi une véritable culture du départ avant 60 ans.

Dans ce contexte, la prise de conscience des effets de l'arrêt des mesures de cessation anticipée d'activité a été d'autant plus brutale que ce « contexte culturel » des politiques d'emploi et de gestion de la ressource humaine obéissait à un triptyque consensuellement installé sur le long terme : stratégies d'embauche et de départ calées sur les cycles d'acti-

vité et fortement réactives à la conjoncture, recrutement centré principalement sur les jeunes de moins de 30 ans et départs des seniors à partir de 56 ans, et, enfin, ajustement de ces flux dans une perspective de décroissance globale des effectifs. Aussi, le caractère définitif des modifications des règles juridiques relatives à la cessation d'activité fait l'objet encore aujourd'hui de scepticisme, sinon de rejet. Elle génère encore des craintes, notamment du secteur spatial. Faute de ne plus pouvoir utiliser les mesures d'âge comme variable d'ajustement des effectifs, les organisations syndicales de salariés craignent que les entreprises spatiales envisager, à court terme, des mesures plus drastiques jusqu'ici jamais utilisées, comme les « licenciements secs ».

D'autres effets sont attendus, même si l'on n'est pas encore en mesure d'évaluer leur impact à court et moyen terme : garder les seniors « malgré eux » au-delà de 57 ans ne manquera pas d'avoir un effet domino sur l'ensemble de la chaîne des âges, des carrières et des métiers : le maintien des « quinquas » et plus dans l'entreprise va nécessiter des mesures de réajustement sur les catégories d'âge situées en amont. Les trajectoires professionnelles et de carrières des jeunes vont devoir être infléchies, compte tenu de l'amplification attendue des goulots d'étranglement déjà existants. Des incidences sur les courbes de rémunération sont aussi attendues : « *Une même progression relative dispensée sur une durée plus longue impose mécaniquement de gérer une pente plus lente* ». Enfin, le rythme envisagé des évolutions des métiers pourrait être ralenti, sinon gelé, dans l'attente des départs massifs des seniors à partir des années 2008.

En revanche, l'allongement de la durée de la vie professionnelle est estimé être un atout pour la conservation des compétences, du savoir-faire et pour leur transmission. La mémorisation des savoirs des seniors, couplée avec la nécessité de l'entretien des compétences techniques, sont devenus un enjeu central des entreprises du secteur. Leur performance économique dépend en partie de leur capacité à capitaliser les expériences et les connaissances acquises.

Le retournement démographique à venir ne suscite, pour une partie du secteur, que des inquiétudes limitées. Du fait d'une image prestigieuse et de la forte implication du secteur en matière de formation initiale, les grandes entreprises estiment qu'elles ne subiront qu'à la marge les effets de la contraction à venir du marché du travail, alors que la petite sous-traitance y sera fortement confrontée. Néanmoins, une vigilance est apportée quant aux conséquences à moyen terme de la désaffection vis-à-vis des formations scientifiques et de la dévalorisation continue des formations et emplois techniques.

Face à l'ensemble des enjeux démographiques, le secteur aéronautique et spatial a mis en place des outils et des dispositifs ponctuels, protéiformes et quelquefois innovants. Cependant, ceux-ci ne s'inscrivent généralement pas dans une stratégie d'ensemble de la gestion des âges. La mission a ainsi identifié des pratiques anciennes, mais aussi nouvelles, dans les entreprises du secteur aéronautique et spatial qu'elle a visitées en matière de repyramidage des âges, de recrutement et d'accueil des jeunes, de gestion des compétences et des carrières à tout âge, d'encouragement à la mobilité, de trajectoires professionnelle des salariés vieillissants... Elle a encore observé que la signature d'accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) a permis une formalisation et un début de mise en perspective des outils de gestion continue des âges. Ces accords, qui accompagnent obligatoirement les accords CATS/CASA⁴, visent généralement à mettre en place une politique liant

⁴ Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés/cessation d'activité des salariés âgés. L'application de ce dispositif résulte de l'accord national professionnel de la métallurgie du 26 juillet 1999 relatif à la cessation d'activité de salariés âgés, modifié par avenant du 19 décembre 2003. Le dispositif CATS est destiné aux salariés soumis à des conditions de pénibilité. L'accord CASA a élargi le public aux personnes confrontées à des difficultés liées aux évolutions technologiques, mais ces dernières n'ouvrent pas droit à l'aide de l'Etat. L'âge minimal d'adhésion au dispositif est fixé par les accords d'entreprise, sans pouvoir être inférieur à 55 ans. Jusqu'à 57 ans, l'employeur peut demander au salarié bénéficiaire d'accomplir des périodes de travail dans son entreprise. À partir de 57 ans, le salarié est dispensé d'activité professionnelle jusqu'à l'âge de sa retraite à taux plein.

évolution salariale, promotion, formation et aménagement des postes de travail pour les plus de 50 ans, sur la base de l'arrêt des discriminations négatives liées à l'âge. Cependant, la mise en œuvre des accords de GPEC reste plus théorique que réelle, et la GPEC est encore plus « en devenir » pour les sous-traitants de l'aéronautique en dehors du premier niveau.

Par ailleurs, des pistes de contribution des pouvoirs publics à la GPEC et à la gestion des âges émergent.

La mission partage la vision ambitieuse de la gestion des ressources humaines affichée lors du séminaire du GIFAS consacré en novembre 2003 à la gestion des âges, et confirmée par les directeurs des ressources humaines qu'elle a rencontrés. À partir d'une vision positive de l'emploi industriel, l'optique choisie repose sur l'idée que « le capital humain est un élément essentiel de la valeur de l'entreprise ».

Dans ce cadre, la mission suggère d'élaborer une stratégie de la gestion des âges, pleinement intégrée dans la gestion des ressources humaines, au niveau du secteur et des entreprises.

- Elle relève que l'allongement de la vie professionnelle et le retournement démographique vont nécessiter une nouvelle approche du rôle du capital humain et de sa gestion. Plus précisément, il s'agira d'inscrire la gestion de la ressource humaine au centre des stratégies industrielles, et non plus comme une variable d'ajustement aux évolutions du secteur. Dans cette optique, le secteur aéronautique et spatial – avec les pouvoirs publics – devra répondre à un besoin de visibilité prospective, en particulier au regard de sa structuration financière et technique, des métiers et des compétences des entreprises, de la sous-traitance, composante à part entière de l'organisation industrielle, et des perspectives de l'évolution du niveau d'emploi du secteur. Concernant ce dernier volet, la mission remarque que le débat sur le niveau d'emploi futur de l'industrie aéronautique et spatiale n'est pas tranché. À l'affirmation d'une déflation nécessaire des effectifs à moyen terme, les syndicats opposent la dynamique d'un secteur qui va connaître, au-delà des aléas conjoncturels, une hausse continue de son activité (augmentation du trafic passagers, de la production d'avions civils, d'hélicoptères, de satellites...).
- Elle suggère d'élaborer une stratégie de la gestion des âges au niveau du secteur et des entreprises. Une approche sectorielle, impliquant une vision dynamique de l'emploi industriel du secteur et la définition d'une stratégie sectorielle anticipatrice de GRH – en particulier de gestion des âges – sur la base d'un dialogue social sectoriel soutenu, lui apparaît nécessaire. Cette stratégie devrait être déclinée au niveau des entreprises, en amplifiant la mobilisation des outils de GRH dans le cadre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, construite autour des principaux axes suivants : diversification des recrutements, développement de la formation initiale et continue, organisation et fluidification de la gestion des carrières, organisation de fins de carrière attractives et motivantes, construction d'itinéraires professionnels qui alternent temps de production et temps de non-production directe.

Rapport sur la gestion des âges dans le secteur bancaire

Résumé

Dans le secteur bancaire qui regroupe plus de 500 entreprises employant près de 425 000 salariés dans une trentaine de métiers différents, la mission a choisi de se concentrer sur le cas des établissements de crédit généralistes, parmi lesquels on trouve les banques commerciales, les banques mutualistes et coopératives, les caisses d'épargne et de prévoyance ainsi que les caisses de crédit municipal. Dans ces entreprises qui emploient près de 395 000 salariés la question du vieillissement démographique se pose avec plus d'acuité que dans les banques spécialisées.

Bien que la définition du concept de gestion des âges ne soit pas stabilisée, la mission a choisi de l'assimiler à une politique de gestion des ressources humaines (GRH) qui :

- vise un accompagnement des carrières tout au long de la vie professionnelle ;
- concerne l'ensemble des catégories d'âge, le cas échéant de façon différenciée selon les catégories ;
- demande des efforts d'anticipation concernant l'évolution des emplois, des compétences et des métiers ;
- suppose un minimum de « dialogue social ».

L'enquête aboutit à trois conclusions que le rapport développe successivement.

- 1) Les perspectives démographiques et les modifications du contexte juridique renouvellent les enjeux de la gestion des ressources humaines dans le secteur bancaire.
- 2) Face à cette situation, une politique des âges se dessine.
- 3) Mais cette politique, encore récente et controversée sur certains points, reste incertaine.

Les perspectives démographiques et les modifications du contexte législatif et réglementaire renouvellent les enjeux de la gestion des ressources humaines dans le secteur bancaire

Du fait de l'évolution de leur pyramide des âges et malgré les gains de productivité liés aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC), les banques devront faire face à un besoin important de renouvellement des effectifs. En effet, la pyramide des âges⁵ se transforme pour laisser une place croissante aux jeunes et aux seniors.

Les jeunes qui forment 25 % des effectifs en 2001, représenteront 36 % en 2010 ; évolution encore plus marquée pour les moins de 25 ans qui formeront presque le quart de l'effectif (23 %), contre 5 % en 2000. En 2010, les salariés de plus de 55 ans compteront pour un cinquième de l'effectif total (contre 9 % en 2000), et la part des salariés de plus de 50 ans sera stabilisée autour du tiers de l'effectif.

⁵ Le rapport utilise la terminologie et les « bornes » d'âge les plus usitées dans les documents aux quels les enquêteurs ont eu accès. On est « jeune » ou « junior » jusqu'à l'âge de 35 ans, « senior » ou « quinqu » à partir de 50 ans, « quadra » entre ces deux âges.

En revanche, les 30-50 ans qui représentaient le cœur de cible des effectifs, voient leur part baisser. Alors qu'ils représentaient plus de trois-quarts des effectifs en 1998, ils ne comptent plus que pour 54 % en 2003 et leur part baissera à 31 % en 2010.

Cette évolution dessine une pyramide des anciennetés contrastée avec une ancienneté moyenne importante (17,6 ans en 2002) et un fort *turn over* des jeunes.

Par ailleurs, les besoins en personnels se transforment notamment du fait des évolutions technologiques.

Ils ont profondément évolué au cours des dernières décennies. Sous l'effet de la diffusion des NTIC et de l'évolution des métiers bancaires, les exigences de niveau de qualification se sont accrues. Elles se sont traduites par un accroissement de la part des cadres : alors qu'ils représentaient 30 % des effectifs en 1999, ils comptent pour 34 % des effectifs en 2002.

L'évolution a été différente selon les métiers. La réduction des emplois du *back office* par rapport à ceux du *front office* se traduit par une progression des métiers commerciaux au détriment des métiers administratifs. Dans un grand groupe, entre 1994 et 2002, les emplois commerciaux progressaient de 48 % pendant que les emplois administratifs réduisaient de 24 %.

Ces tendances à l'œuvre dans le passé devraient se maintenir. L'impact des NTIC sur les besoins en ressources humaines devrait même être plus important qu'au cours des décennies passées : les changements attendus sont à la fois plus rapides et plus massifs ; la finalité du déploiement est désormais plus une amélioration du service rendu aux clients que la recherche de gains de productivité internes ; l'ensemble des salariés est désormais concerné par ces évolutions.

Elles modifieront également les besoins qualitatifs des banques : besoin accru de compétences technologiques, et de compétences relationnelles pour valoriser pleinement les possibilités ouvertes par les outils en terme de personnalisation du service aux clients.

La diffusion des NTIC n'est toutefois pas la seule donnée à prendre en compte pour prévoir l'évolution des besoins en ressources humaines des banques. Ils dépendent également des choix stratégiques des établissements, du comportement de la clientèle ou encore du contexte économique, réglementaire et concurrentiel.

Au total, un très important renouvellement des effectifs sera nécessaire. À échéance de 2010, les gains de productivité nets attendus des NTIC estimés à 15 % sont nettement inférieurs à la réduction des ressources internes liée aux départs en retraite (un tiers des effectifs).

Ce constat est valable pour la plupart des métiers de la banque, ce qui n'exclue pas quelques poches de sureffectifs. Les besoins de recrutement seraient *a priori* beaucoup plus importants dans le *back office* que dans le réseau.

La gestion des ressources humaines est également confrontée aux évolutions du contexte législatif et réglementaire, relatives aux retraites qui remettent en cause la « tradition » de départs anticipés du secteur.

L'âge de cessation effective d'activité y serait de l'ordre de 57 ans. C'est le résultat d'une pratique ancienne et étendue des départs anticipés. Les « préretraites maison » ou la déclinaison de l'accord de branche sur un dispositif de cessation d'activités des travailleurs salariés (CATS) dans les entreprises ont succédé aux possibilités de départs anticipés ouvertes par l'ancienne convention. Le dispositif CATS en vigueur depuis un accord de branche (association française des banques – AFB) de janvier 2001, signé par FO et la CFTC, auquel ont adhéré seize banques, pourrait bénéficier sur cinq ans à un maximum de 20 000 salariés, soit 15 % des effectifs des banques concernées. L'accès au dispositif est ouvert à par-

tir de l'âge de 58 ans, mais sur décision de l'entreprise il peut être ramené à 57, voire 56 ans.

La réforme des retraites issue de la loi du 21 août 2003 remet en cause cette pratique des départs anticipés. Le coût des mesures de préretraites devrait en effet être considérablement alourdi. Il semble acquis que les régimes de préretraite publics seront recentrés sur les salariés ayant connu des conditions de travail difficiles.

La gestion des ressources humaines est en conséquence confrontée à trois nouveaux enjeux.

D'une part, le secteur devra prendre les moyens pour faire face aux risques que supposent des flux importants de renouvellement des effectifs : perte de savoir-faire ; concurrence exacerbée entre les entreprises sur un marché du travail tendu ; *turn over* accru des jeunes.

D'autre part, le recul conséquent de l'âge réel de cessation d'activité nécessitera que le secteur se déshabitue des départs anticipés.

Les départs anticipés bénéficient dans le secteur bancaire comme ailleurs d'un consensus social particulièrement fort. Ils ont permis de gérer les effectifs tant d'un point de vue quantitatif (contexte de restructuration) que qualitatif (augmentation du niveau de qualification). Depuis peu, ils visent un nouvel objectif de lissage des départs à la retraite, destiné à permettre un transfert progressif entre les salariés partants et les nouveaux recrutés.

Mais l'allongement de la durée d'activité impose également aux employeurs de revoir leur mode de gestion des ressources humaines et leur organisation du travail au regard de l'objectif de maintien en activité et donc de maintien de la productivité des seniors. L'anticipation de l'usure professionnelle constitue à cet égard un enjeu important du vieillissement au travail.

La gestion de l'allongement des carrières suppose aussi de revoir les conditions de déroulement des carrières, l'accès à la formation, l'organisation du travail, voire le rythme de progression des salaires.

Enfin, dernier enjeu, la modification de l'équilibre des effectifs selon les âges pourrait poser quelques problèmes de cohabitation des générations.

Ces difficultés peuvent être liées plus aux différences de profil des agents en fonction de l'âge qu'aux différences d'âge elles-mêmes. Les jeunes salariés ont un niveau de qualification nettement plus élevés que ceux recrutés en masse dans les années 70. Cohabitent ainsi des cadres issus de la promotion interne dont le niveau de formation initiale est inférieur au baccalauréat, dont la légitimité provient de l'expérience acquise et du passage par la formation continue bancaire qualifiante (brevet professionnel et brevet technique supérieur bancaire), avec de jeunes cadres ayant un niveau bac + 4, réputés compétents compte tenu de leur formation initiale.

La cohabitation de salariés aux légitimités différentes peut être d'autant plus tendue que les salaires proposés à l'embauche aux jeunes commerciaux ont progressé de façon importante au cours des dernières années. Cette situation peut se doubler d'une autre difficulté liée à la féminisation croissante des effectifs, en particulier des cadres.

Une politique des âges se dessine

La prise de conscience par les différents acteurs des problèmes et des mesures à prendre n'est ni unanime, ni uniforme, mais elle progresse et elle est assez partagée.

Une enquête de la CEGOS apporte un éclairage récent dans ce sens : 65 % des DRH et des cadres de la banque et des assurances, interrogés en mars 2004 estiment que le choc démographique est une problématique qui nécessite des actions à échéance rapprochée contre 57 % tous secteurs économiques confondus. Ils étaient seulement 16 % en 2003. Cette accélération s'explique sans doute, comme l'indique la CEGOS, par le rapprochement des échéances de départ massif à la retraite, mais aussi par la loi sur les retraites du 21 août 2003.

En outre, si la gestion des âges est un sujet de divergences entre les partenaires sociaux, employeurs et représentants des salariés, dans l'ensemble les DRH et les responsables syndicaux rencontrés ont une vision partagée des enjeux et des contours de la politique des âges.

Depuis quelques années, en particulier depuis le contrat d'études prospectives (CEP) entrepris en 1996, le secteur investit dans la connaissance des principaux paramètres de la gestion prévisionnelle des ressources humaines. Cet effort porte notamment sur les facteurs qui déterminent les besoins en ressources humaines : évolution des produits et des métiers, effet des nouvelles technologies sur la productivité et sur les organisations du travail. Certaines banques ont entrepris des travaux de gestion prévisionnelle des emplois, permettant par exemple à la DRH d'un groupe de chiffrer les moyens de compenser les écarts éventuels entre « besoins » et « ressources » de main-d'œuvre, en combinant recrutements, mobilités internes et, le cas échéant, déagements d'effectifs.

Certes 85 % des DRH et des cadres de la banque et de l'assurance, interrogés en mars 2004 par la CEGOS estiment qu'ils ont identifié les volumes de départs à la retraite et les besoins en effectifs pour les cinq années à venir, mais 75 % disent ne pas disposer des moyens pour identifier précisément les personnes et les dates de départ. Il est vrai que les travaux actuels devront intégrer les incidences de la loi d'août 2003 sur les retraites qui donne aux salariés de moins de 65 ans la possibilité de choisir leur date de cessation d'activité.

Plus fondamentalement les DRH sont conscients que les outils de connaissance actuellement en vigueur ne sont pas encore des outils de gestion des compétences, ces derniers supposent d'investiguer non seulement le contenu actuel et les évolutions envisageables des postes de travail, mais également les compétences des salariés.

L'enquête a mis en évidence la réalité d'un dialogue social sur les thèmes de la politique des âges.

Il peut prendre la forme d'une simple information, telle celle qui est mise à la disposition des représentants syndicaux, au niveau de la branche, sur l'évolution de l'emploi, par le moyen de l'enquête « emploi », qui présente la structure des effectifs au 31 décembre de l'année.

Mais l'information peut être plus développée, telle celle qui porte sur la nature et les incidences des nouvelles technologies dans le secteur, sur la base de l'étude dite NTIC entreprise en 2002 et suivie paritairement au niveau de la branche. Le dialogue peut conduire jusqu'à la négociation qui elle-même peut aboutir à des accords.

Ainsi au Crédit industriel et commercial, en janvier 2001, SNB, FO, CGT, CFTC et CFTD et direction ont conclu un accord cadre (« socle social ») qui vise à « *anticiper l'évolution des emplois et contribuer ainsi à créer les conditions permettant aux salariés d'exercer une activité jusqu'à "l'âge normal" de la retraite* ». En juillet 2002 à la Caisse des dépôts et consignations, CFTD, CFTC, CGT, FO, UAI-UNSA, CFE-CGC et direction signaient un accord cadre sur la gestion des compétences et motivation à tous les âges. En juillet 2003 au Crédit Lyonnais, FO, SNB et CFTC signaient l'accord de méthode sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC). En décembre 2003 le Groupe banque populaire a

conclu un accord dit « emploi formation » sur « une gestion prospective des compétences », signé par la CFDT, CFTC, CGT et le SNB. Enfin en janvier 2004 au Crédit agricole (caisses régionales), la CFDT, la CFE – CGC et la direction ont conclu un accord sur la GRH « tout au long de la vie » et un accord sur le tutorat.

Les orientations de la politique des âges telle qu'elle se dessine dans le secteur bancaire concernent l'ensemble des âges de la pyramide (salariés jeunes, confirmés, et seniors) et peuvent être différenciées selon les catégories d'âge. Toutefois la différenciation des politiques n'induit pas que des actions de GRH soient réservées à une catégorie d'âge. Un même outil, la formation ou les entretiens de carrière par exemple, peut être utilisé, à des fins différentes, pour chaque catégorie d'âge.

Les jeunes resteront plus que jamais la source du renouvellement des compétences, qui est considéré comme l'arme absolue contre la menace démographique. 90 % des DRH et des cadres de la banque et de l'assurance interrogés par la CEGOS déclarent que « *les départs seront comblés par des recrutements externes* ».

S'agissant des jeunes à la recherche d'un emploi sur le marché, les DRH et les experts estiment qu'il viendra de développer une politique d'attractivité, du fait de la concurrence entre le secteur bancaire et le reste du tertiaire, et entre les banques elles-mêmes.

Cette situation sera de plus en plus tendue au fur et à mesure que les diplômés sur le marché se feront plus rares, mais elle est déjà perceptible compte tenu des comportements d'anticipation de certains employeurs qui veulent éviter d'avoir à procéder à des recrutements massifs au moment où les tensions au recrutement seront les plus vives, et qui, surtout, souhaitent « lisser les transferts de savoirs » entre les anciens et les nouveaux sur plusieurs années.

Les jeunes nouvellement recrutés sont déjà la cible de mesures de fidélisation. Les DRH sont assez unanimes à dire que les nouvelles générations sont « *plus difficiles à fixer. Elles veulent être rétribuées à leur prix tout de suite et ne répugnent pas à l'idée de changer d'employeur en fonction des offres* ».

Les salariés confirmés continueront à occuper une place déterminante dans l'entreprise, mais des inflexions de la gestion des « quadras » sont perceptibles. Il s'agit avant tout de préparer les « quadras » à un changement de culture pour « *faire sortir des esprits que la carrière prend fin avant l'âge de la retraite* » et pour faire comprendre à ces collaborateurs que la moitié de leur carrière est encore devant eux. C'est un des objectifs des entretiens de carrière que de nombreuses banques mettent en place.

Par ailleurs, s'exprime la volonté de développer la mobilité de cette catégorie de salariés, mobilité interne ou mobilité externe.

Enfin, les banques cherchent à mettre en œuvre des actions visant à fidéliser les « quadras ». Les banques qui craignent le départ de leurs salariés confirmés proposent des avantages liés à l'ancienneté. Cette politique est accentuée par la perspective d'un allongement de la carrière des seniors qui constitue un facteur objectif de réduction de leurs débouchés de carrière.

S'agissant des seniors, trois orientations se dessinent.

Il s'agit avant tout de maintenir les seniors dans l'emploi jusqu'à l'âge normal de la retraite. Plus qu'à un choix délibéré, cette voie nouvelle correspond à une attitude réaliste face à la « nouvelle donne », situation démographique (vieillesse) et réforme des retraites (allongement des carrières) et le coût excessif des préretraites. Nécessaire elle reste toutefois incertaine dans ses modalités pratiques.

Par ailleurs, les entreprises souhaitent favoriser les retraits d'activités avant l'âge normal de la retraite. C'est une voie traditionnelle pour les employeurs. 10 % seulement des DRH et

des cadres de la banque et de l'assurance, interrogés par la CEGOS estiment que les pratiques de préretraite de leurs entreprises seront modifiées. Cette situation n'est pas propre à la banque mais elle pèse d'un grand poids dans la réflexion sur la mise au point d'un renouvellement de la « gestion des seniors ».

De façon plus limitée, le recrutement des seniors pourrait se développer. Selon le sondage de la CEGOS, 30 % des DRH et cadres de la banque ou de l'assurance ont déclaré envisager recruter des seniors pour remplacer les départs en retraite. Mais il est vrai que cette possibilité, qui n'est pas apparue dans les entretiens, concerne selon la CEGOS des emplois d'experts ou de dirigeants.

Enfin il convient de noter que l'accompagnement tout au long de la carrière peut s'organiser sans référence directe à l'âge.

Par exemple les mesures de reconversion professionnelle des salariés qui sont à certains égards des mesures d'accompagnement des carrières. Les actions ne s'adressent pas aux salariés à raison de leur âge mais principalement en fonction de la situation des postes qu'ils occupent, des métiers qu'ils exercent et de leurs compétences telles qu'elles sont mesurées ou estimées.

Si dans le futur se développent des mesures visant à prévenir la « lassitude » ou l'« usure », elles se justifieraient par des difficultés du poste – indépendamment de l'âge –, par l'ancienneté dans le même poste – notion qui ne se confond pas avec l'âge.

Enfin on peut considérer que même dans le cas d'une politique spécifique à une catégorie d'âge, ce n'est pas l'âge en tant que tel qui détermine la définition de cette politique mais des réalités dont l'âge peut-être un « marqueur » commode mais non un facteur explicatif.

Récentes et controversées sur certains points, ces évolutions restent incertaines

En premier lieu, les moyens à développer pour allonger la durée d'activité des salariés n'ont pas encore été clairement définis.

Ces difficultés à préciser les actions concrètes témoignent notamment des divergences de diagnostic sur l'efficacité et l'efficience des seniors.

Pour les organisations syndicales, la démotivation des salariés de plus de 50 ans ne serait pas seulement due à la perspective de départ anticipé dans le cadre des préretraites ou des départs négociés mais tiendrait également à une véritable « usure » ou « lassitude » liée aux conditions de travail et à l'évolution des métiers. Les employeurs rencontrés ne partagent pas cette analyse de l'usure au travail. Certains considèrent que les conditions de travail ne constituent une source d'usure que pour les salariés les plus anciens qui ont vécu des mutations importantes et/ou pour certains métiers (par exemple, travail au sein des plates-formes téléphoniques). En revanche, elles ne poseraient pas de problème spécifique aux plus jeunes. Il faut constater que ce sujet a fait l'objet de très peu d'études objectives de la part des entreprises et de la branche.

Pour certains responsables de la branche, les difficultés à maintenir les seniors en activité tiennent à leur rémunération jugée élevée au regard de leur productivité. Dans cette optique la déconnexion totale de la rémunération vis-à-vis de l'ancienneté est un préalable nécessaire à l'allongement de la durée d'emploi des salariés. Alors qu'en moyenne, le poids de l'ancienneté sous l'ancienne convention en vigueur jusqu'à la fin des années 90, était de l'ordre de 25 %, les mécanismes de progression salariale automatique sont pourtant beaucoup plus réduits.

Les syndicats considèrent que c'est l'individualisation des rémunérations – de l'ordre de 15 % des rémunérations totales qui est devenue excessive. Pour certains c'est un moyen

de motiver et de réduire le *turn over* des jeunes commerciaux. Pour d'autres, il faudrait au contraire restaurer ou maintenir une prise en compte de l'ancienneté pour fidéliser les personnels.

La question des différences de productivité selon l'âge est encore plus controversée.

Les responsables de ressources humaines et de la branche sont unanimes à reconnaître que l'image des seniors serait démesurément négative par rapport à la réalité. Par ailleurs, comme le souligne un des responsables de la branche, en tirant les enseignements d'une étude sur les seniors « *leur moindre productivité est pour l'essentiel liée à une moindre qualification et à l'obsolescence des connaissances et non pas au vieillissement biologique qui, lui, peut être compensé par l'expérience* »⁶. Toutefois ils cherchent à préserver des marges de manœuvre pour pouvoir hâter le départ des collaborateurs âgés et/ou pour remplacer ceux-ci par des plus jeunes. Une phrase tirée d'un article de la presse spécialisée illustre bien l'ambivalence des sentiments des responsables du secteur vis-à-vis des salariés âgés : « *Les seniors constituent une ressource précieuse pour l'entreprise, pas seulement un frein au changement et un poids sur la masse salariale* »⁷.

Si le diagnostic sur les éléments favorisant les départs anticipés n'est pas partagé, la nature des mesures à développer pour faciliter le maintien en activité des seniors reste incertaine.

La plupart des partenaires rencontrés estime que le maintien en activité des seniors ne doit pas se faire à travers la mise en place de mesures spécifiques aux salariés vieillissants au motif qu'une telle discrimination serait stigmatisante et alimenterait l'idée de handicaps associés à l'âge.

Cela étant, ils reconnaissent que les seniors subissent une discrimination négative même si les indicateurs permettant de la mesurer sont rares et insuffisamment précis.

Par exemple, un seul des accords consultés par la mission indique le niveau de formation en fonction de l'âge que l'entreprise entend faire progresser. Il précise que « *pour l'année 2000, le budget formation des 42/51 ans représente 33 % du total (correspondant en moyenne à 20 heures par collaborateur et par an), alors que leur part dans les effectifs se situe à 42 %* ». L'accord ajoute alors que « *si cet écart n'est pas anormal en soi en raison de l'expérience acquise, la banque souhaite néanmoins le réduire [...]* ». Il faut noter que contrairement à cet engagement, à la date de l'enquête, l'effort de formation pour les plus de 45 ans n'avait toutefois pas fait l'objet d'un suivi.

Le secteur bancaire s'achemine vers une connaissance et un suivi plus fin de l'égalité de traitement des salariés en fonction de l'âge et vers l'affichage d'un objectif de non-discrimination à l'instar de ce qui a été fait sur l'égalité hommes/femmes.

En revanche, peu de pistes de travail sont évoquées s'agissant de l'aménagement des fins de carrière (modulation du temps de travail, définition de postes spécifiques...) à l'exception de dispositifs *a priori* relativement modestes dans leur ampleur.

Ces constats sont cohérents avec les résultats de l'enquête CEGOS selon laquelle, dans la banque 65 % des DRH et cadres déclarent envisager prendre en compte les seniors dans l'organisation du travail, mais 20 % seulement déclarent avoir pris en compte leurs aspirations.

Malgré l'objectif affiché de ne pas prendre de mesures spécifiques aux salariés âgés, les salariés dépassant un certain âge sont le public privilégié des rendez-vous de carrière qui se multiplient. Pour certaines organisations syndicales, ces rendez-vous ne modifient en rien les modes de gestion des seniors car les perspectives offertes aux salariés à l'issue de ces

⁶ Banque Stratégie n° 207 septembre 2003.

⁷ L'AGEFI -11 décembre 2003 – « Comment utiliser les évolutions du capital humain et de la technologie ? »

rencontres ne sont pas satisfaisantes. Par ailleurs, il ne serait pas réaliste d'ignorer que ces entretiens, dans les banques ainsi que dans les entreprises ou les organismes publics, permettent également de déterminer parmi les salariés ayant atteint une certaine ancienneté ceux dont le départ est souhaité et ceux que l'entreprise cherchera à retenir. Pour les responsables de ressources humaines, ces rendez-vous sont indispensables pour mesurer la motivation et les aspirations des salariés ; ils permettent une gestion plus individualisée des deuxièmes carrières.

Les incertitudes sur le maintien des seniors en activité tiennent également aux difficultés de faire cohabiter des mesures de départs anticipés avec un objectif d'allongement des carrières.

Certes, l'avenir n'est pas au développement des préretraites. L'accord de branche de 2001 sur les CATS n'est valable que jusqu'en 2006 et lorsque les préretraites maisons sont maintenues l'accès au dispositif se fait plus restrictif. Enfin la nécessité de réduire l'accès aux préretraites voire de le supprimer semble être un objectif de moyen terme partagé par tous.

Mais l'idée que cette évolution ne peut être que progressive est tout aussi partagée. Aussi, le maintien de formules permettant un départ anticipé à des salariés confrontés à des difficultés d'adaptation ou trop usés est-il très attendu par les responsables de ressources humaines et de la branche. À cet égard la transposition de l'article 16 de la loi du 21 août 2003 sur les retraites présente un certain intérêt pour les banques. Il permet aux entreprises de mettre à la retraite d'office un salarié de moins de 65 ans ayant suffisamment d'annuités pour prétendre à une retraite à taux plein. Cette facilité ne sera ouverte qu'aux entreprises appartenant à une branche ayant signé un accord dans lequel des engagements relatifs à l'emploi sont pris. Une négociation de branche sur l'article 16 est en cours.

Si les arguments en faveur d'un maintien temporaire de mesures de retraits anticipés sont forts, il pourrait conduire néanmoins à décrédibiliser l'objectif d'un allongement de la durée d'activité et de valorisation des atouts des seniors.

Enfin, la branche ne semble pas mener de réflexion à la hauteur de l'enjeu du renouvellement des compétences. Les seules initiatives notables que la branche valorise sont des démarches plus offensives auprès des étudiants voire des lycéens, comme les forums de métiers de la banque.

Ces stratégies pourraient peut-être s'avérer insuffisantes pour faire face aux besoins de recrutement dans les années à venir. Pourtant, la stratégie de recrutement (en particulier le ciblage sur des niveaux de qualification au minimum de bac + 2 et sur les moins de 30 ans) ne semble pas remise en cause par les responsables de ressources humaines rencontrés. Pour certains syndicats, au contraire, les perspectives de recrutements massifs devraient inciter les banques à ouvrir leur panel de recrutements à des jeunes moins qualifiés de niveau Bac, voire inférieur, et à relancer, en parallèle, la formation qualifiante du secteur bancaire qui est tombée en désuétude avec l'élévation du niveau de qualification des effectifs. Les responsables de l'AFB font valoir au contraire que s'il est vrai que l'évolution des formations institutionnelles nécessite une réflexion, elles restent importantes. À titre d'exemple ils citent l'activité du centre de formation des professions bancaires qui a accueilli 19 100 étudiants et stagiaires en 2003-2004 contre 18 900 l'année précédente, dans le cadre de formations en alternance, de BTS et, majoritairement de BP (pour 10 500 bénéficiaires).

L'enquête conduit à conclure que, s'il est vrai que subsistent des interrogations sur la volonté et la capacité à gérer un allongement de l'activité des salariés, la démographie et la loi y poussent les partenaires. En revanche, il est peu probable que les banques rajeunissent les embauches, sauf si les tensions sur le marché les contraignent à recruter à des niveaux de qualification moins importants.

Mais même si elle n'a pas en tout point les effets souhaités par les pouvoirs publics, la prise en compte de la gestion des âges dans les politiques de ressources humaines est dans l'intérêt des entreprises du secteur, qui peuvent y trouver les moyens de s'adapter aux contraintes devant lesquelles les placent, outre les politiques publiques, les perspectives démographiques (des ressources plus rares) et l'évolution des métiers et des organisations (des besoins en personnels croissants et diversifiés).

Rapport sur la gestion des âges dans le bâtiment et les travaux publics

Résumé

La mission relative à la gestion des âges dans le secteur de la construction s'inscrit dans le cadre de la préparation du rapport annuel 2004 de l'IGAS, dont elle constitue une thématique. Elle s'est fixée comme objectif d'éclairer trois questions de fond :

- Comment les stratégies de la branche et les pratiques d'entreprise ont-elles intégré ou peuvent-elles intégrer les conséquences cumulées de la réforme des retraites et de l'évolution démographique qui conduisent à envisager comme nécessaire l'allongement de la seconde partie de la vie professionnelle ?
- Le maintien en activité des salariés les plus âgés est-il perçu par la branche d'une part, par les entreprises, d'autre part, comme un enjeu réel ?
- Quelle analyse peut-on faire de la cohérence entre le diagnostic, les stratégies de la branche et les pratiques des entreprises ? Quels sont les déterminants majeurs sur lesquels agir pour avancer ?

L'enjeu que constitue l'augmentation programmée du taux d'activité des plus de 50 ans pour rejoindre la moyenne européenne ainsi que la prégnance de la pénibilité des métiers de chantier dans le BTP ont conduit la mission à privilégier les perspectives de maintien dans l'emploi des « seniors » comme point d'entrée de l'analyse et à croiser approche institutionnelle au niveau national et approche territoriale dans deux régions où la problématique du vieillissement de la population se révèle sensible, l'Auvergne et le Poitou-Charentes.

Le rapport comporte deux parties. La première partie rend compte de la perception qu'ont les acteurs institutionnels ainsi que les chefs d'entreprise des risques de tensions durables du marché du travail, du degré d'urgence à s'y préparer et de la manière dont ils envisagent de le faire. La seconde partie examine l'enjeu très spécifique que constituent les perspectives d'allongement de la vie au travail, notamment en raison de la pénibilité des métiers de chantier.

La construction occupe aujourd'hui 1 250 000 de salariés, dont les trois quarts environ dans le bâtiment. Leur répartition selon les tranches d'âge discriminantes ne se démarque pas de la moyenne nationale avec, sur la période 1999-2001, 19,4 % de plus de 50 ans. En revanche, certaines de ses spécificités sont prégnantes pour toute approche de la politique des âges.

- La prédominance de petites et très petites entreprises. Les entreprises moins de dix salariés représentent 92 % des établissements occupent plus des deux tiers des effectifs de la

branche. Les non salariés représentent 20 % des actifs, c'est-à-dire deux fois plus que la moyenne observée toutes branches confondues. Sur 320 000 entreprises recensées dans la construction, 42 % sont des structures artisanales n'employant pas de salariés. On ne saurait ignorer cette caractéristique dans la manière dont les entreprises peuvent aborder la gestion des âges.

– La répartition territoriale assez homogène des activités. Cette caractéristique est pour partie liée au fait que la construction est l'une des activités pivot de l'aménagement du territoire. C'est aujourd'hui devenu un paramètre sensible, singulièrement dans les zones rurales : le vieillissement particulièrement marqué des actifs non salariés pose la question de la pérennité des entreprises après le départ massif annoncé de ceux qui les dirigent et les difficultés de transmission constatées.

– L'importance du personnel de production et notamment de sa composante ouvrière. Les trois quarts des emplois de la construction sont occupés par des ouvriers qualifiés (56 %) et non qualifiés (19 %). Cette proportion demeure largement supérieure à celle observée en moyenne au niveau de l'ensemble des branches (30 %). Dans une perspective d'allongement de la seconde partie de la vie professionnelle, cette caractéristique mérite une attention particulière dès lors que ces deux catégories sont les plus exposées à la pénibilité des métiers de chantier et à l'usure professionnelle.

– La sous-représentation des femmes. Ces dernières représentent moins de 10 % des emplois du BTP pour près de 45 % en moyenne nationale toutes branches confondues. Cette caractéristique constitue un handicap dans un contexte de tensions accrues sur le marché du travail.

L'évolution démographique et la réforme des retraites interpellent peu ou prou dans les mêmes termes l'ensemble des branches, la question centrale étant de savoir, en fonction de la situation propre du secteur d'activité et des entreprises, quel sont le degré d'exposition aux conséquences du vieillissement de la population active et le degré d'urgence à s'y adapter. De ce point de vue, la construction se trouve dans une position intermédiaire qui, si elle est assez bien cernée, est appréciée différemment suivant qu'il s'agit des partenaires sociaux ou des entreprises.

L'évolution démographique constitue une préoccupation inégalement partagée dont les entreprises tendent à relativiser l'impact

Les organisations professionnelles d'employeurs s'investissent depuis peu dans la problématique du vieillissement des actifs, qu'il s'agisse de renforcer la capacité de veille de la branche (nouveau contrat d'études prospectives (CEP), création d'un observatoire prospectif des métiers et des qualifications en 2003), d'améliorer le niveau des salariés grâce à une meilleure appropriation par les petites entreprises de la formation continue (engagements de développement de la formation en 2001 et 2002), ou encore de préserver la possibilité pour les entreprises de prononcer la mise à la retraite de leurs salariés à partir de 60 ans : une négociation en ce sens a été engagée dans le BTP au début de l'année 2004 qui vient de déboucher sur un accord.

La convergence qui existe entre les syndicats d'employeurs sur les grandes orientations ne doit cependant pas occulter leurs différences d'approches sur certaines questions, un niveau d'engagement qui varie suivant les secteurs et les organisations ou encore, le cloisonnement de l'action auquel peut conduire la compétition à laquelle elles peuvent se livrer (transmission d'entreprise, formation initiale aux métiers de la branche).

La sensibilisation des entreprises est aujourd'hui plus avancée dans le secteur du bâtiment où la Fédération française du bâtiment (FFB) a saisi l'opportunité qu'offrait le programme

européen EQUAL pour dépasser le stade de la réflexion et s'engager aux côtés de l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) pour porter le projet « Âge et travail » avec pour objectif d'intégrer l'âge comme paramètre des politiques existantes plutôt que d'en conduire une, spécifique pour les seniors. Le choix d'une telle stratégie ne semble pas encore tranché dans le secteur des travaux publics.

Si les organisations professionnelles adoptent des positions en fonction de l'analyse qu'elles font des intérêts de leur secteur, si elles ne surmontent pas toujours les inconvénients d'une certaine concurrence, au moins s'accordent-elles sur certaines priorités de moyen long terme qui structurent et peuvent fédérer leur action. C'est en l'occurrence le cas pour :

- le renforcement de l'attractivité de la branche ;
- le recrutement et la fidélisation des jeunes, l'ouverture des métiers du BTP aux femmes ;
- l'amélioration du niveau de formation des salariés ;
- la promotion de la qualité ;
- le soutien à la transmission d'entreprise.

Les représentants des organisations syndicales, en fonction des préoccupations de leur fédération, mettent l'accent sur des aspects différents difficultés prévisionnelles de recrutement dans le BTP :

- l'insuffisante place faite à la formation des salariés avec pour conséquence « l'avenir mal préparé » ;
- la revalorisation de la branche « qui passe par la revalorisation des salaires et des conditions de travail » ;
- la priorité à donner au recrutement des jeunes par rapport au maintien dans l'emploi des seniors ;
- l'insuffisante attention portée au devenir des jeunes en formation dans le circuit de l'apprentissage.

Tous les syndicats relaient en revanche la « forte pression au départ » dont ils font l'objet de la part des salariés. Au-delà des clivages reflétant les différences de position sur la réforme des retraites qui les conduisent à des positions différentes sur la deuxième partie de carrière et la pénibilité, tous considèrent que les licenciements économiques ou les départs transactionnels ont masqué l'importance du phénomène d'usure professionnelle qui pouvait être à leur origine. Les restrictions apportées par les pouvoirs publics aux préretraites ont changé la donne. La pression au départ des seniors est devenue d'autant plus forte que les salariés du BTP, réputés parmi les plus exposés aux contraintes professionnelles, ont été de fait écartés du champ d'application des dispositions réglementaires sur le départ anticipé pour les salariés ayant exercé des métiers pénibles. À ce titre, la prolongation d'activité pour les seniors s'analyse pour les syndicats de salariés comme un paradoxe.

Les responsables d'entreprise relativisent l'impact de l'inversion démographique et ne perçoivent pas encore le vieillissement des actifs comme un enjeu. Ils ont pourtant toutes chances de connaître des contraintes accrues en matière de recrutement.

Les contraintes à venir sont liées à trois facteurs dont les effets risquent de se combiner.

L'accroissement du besoin de recrutement : les prévisions de branche évoquent un besoin d'emploi portant sur 450 000 à 500 000 personnes d'ici 2010, avec des recrutements qui devraient progresser pour s'établir de 70 000 à 85 000 unités par an.

Les difficultés de recrutement : avec l'agriculture, les cafés hôtels restaurants, les industries de process et d'électricité électronique, le BTP fait parti des secteurs d'activité qui, fin 2003, rencontraient des difficultés de recrutement supérieures à la moyenne, singulièrement pour les ouvriers qualifiés du gros œuvre. Ces difficultés ont toutes chances de s'amplifier.

Le niveau d'attractivité de la branche demeurera encore un temps un handicap dans un contexte où le fléchissement programmé de la demande d'emploi va entraîner une concurrence accrue sur l'offre. Le nombre grandissant de jeunes formés pour l'exercice d'un métier de la construction qui renoncent à entrer dans la profession constitue déjà un indicateur d'alerte.

L'ouverture des métiers de la construction aux femmes demeure très faible et risque de le demeurer encore un temps en dépit des efforts de la branche. Ainsi, aujourd'hui encore, le BTP n'exploite réellement que la moitié du marché du travail.

Les contraintes propres de la branche, enfin, ne peuvent être négligées : d'une part, l'impossibilité de réguler les tensions par la délocalisation des activités et la difficulté corrélative d'envisager le recours aux travailleurs étrangers ou à ceux des autres pays de l'Union, d'autre part, l'hypothèque que fait peser la mise en place d'un dispositif de retraits anticipés qui prendrait en compte la pénibilité de certains métiers ou de certaines tâches et qui viendrait accroître encore le volume des départs.

Si la branche, au niveau de ses organisations professionnelles, manifeste une part d'inquiétude face à ces perspectives, son message peine à faire sortir les chefs d'entreprise d'un positionnement très majoritairement attentiste. Ces derniers ne perçoivent encore ni le maintien en activité des seniors comme un point de passage obligé pour l'avenir de l'entreprise, ni l'urgence à modifier en conséquence leur politique ou leurs pratiques de GRH.

Cet attentisme a plusieurs causes. Certaines entreprises importantes ont le sentiment, à juste titre, qu'elles ont anticipé les difficultés à venir en rajeunissant et en continuant à rajeunir leur pyramide des âges. Le rajeunissement de la catégorie des ouvriers non qualifiés est d'ailleurs significatif.

Les TPE, faute des compétences internes ou de relais spécialisés en GRH, se situent dans le court terme qui rythme leur fonctionnement. Évoquer l'horizon 2010 ne suscite guère d'écho. La faiblesse de l'effectif banalise par ailleurs le phénomène du vieillissement et du remplacement des départs qui ne se font « qu'à l'unité ». Or, l'essentiel des recrutements est réalisé par les établissements qui occupent moins de dix salariés et ce sont également ceux qui occupent la proportion la plus importante de seniors.

De surcroît, les entreprises se sont accoutumées à vivre avec les difficultés de recrutement et à les traiter localement. Elles semblent considérer qu'une action locale dynamique leur permettra de « passer le cap » sans avoir à reconsidérer les modes d'organisation de leur entreprise et de gestion de la ressource humaine. Mais cette posture ne traduit-elle pas, en définitive, des difficultés à organiser l'allongement de la vie au travail de leurs seniors ?

L'allongement de la seconde partie de la vie professionnelle représente pour les entreprises une question délicate à aborder avec des implications lourdes à gérer

La pénibilité des métiers de chantiers de la construction constitue une difficulté majeure pour le maintien dans l'emploi des seniors.

Les entreprises et les organisations professionnelles considèrent les questions de santé comme le principal obstacle à l'allongement des carrières des seniors. Les responsables

d'entreprises artisanales et ceux de la CAPEB abordent le plus souvent cette question de manière ouverte. Souvent seniors eux-mêmes, proches de leurs compagnons soit parce qu'ils travaillent encore sur chantier, soit parce qu'ils ont exercé longtemps le même métier, ils évoquent à partir de leur propre expérience les difficultés professionnelles liées à l'âge et à la durée d'exercice du même métier. En vieillissant, parfois « *on ne peut plus faire le métier* » et en tout état de cause, « *à partir d'un certain âge, il y a des tâches qu'il faut laisser aux plus jeunes* ». Certains représentants d'entreprises plus importantes évoquent également la difficulté des seniors « *à suivre le rythme* ».

Les résultats de l'enquête nationale réalisée par la FFB et l'AFPA dans le cadre du projet EQUAL « Âges et travail » pour le secteur du bâtiment reflètent bien ces préoccupations. Les problèmes de santé constituent l'élément le plus souvent cité par les employeurs interrogés comme « *venant compliquer la gestion des seniors* » (50,3 %). Ce pourcentage atteint 58,8 % chez les représentants des activités du gros œuvre, réputées parmi les plus pénibles. Le présent rapport montre d'ailleurs que la construction est l'un des secteurs qui à jusqu'alors éprouvé le plus de difficultés à maintenir en activité ses seniors.

La branche ne peut faire l'économie d'une réflexion sur la pénibilité de ses métiers de chantier et sur l'usure professionnelle des salariés qui les exerce. Les contraintes des métiers de chantier de la construction figurent parmi les plus élevées de l'ensemble des activités de production. Le BTP est sur représenté en matière de maladies professionnelles du fait de certaines affections liées aux contraintes de travail. Alors qu'il représente moins de 8 % des salariés, il totalise plus de 12 % des maladies réglées par la CNAMTS. Les accidents du travail demeurent deux fois plus nombreux et trois fois plus graves dans le BTP et ont des conséquences généralement plus sévères pour les seniors.

Cela ne signifie pas que la construction, par l'intermédiaire de l'OPPBTB notamment, et que les entreprises n'aient pas agi pour prévenir les risques professionnels et pour éliminer certains facteurs de pénibilité physique. Mais force est de constater que ce qui est fait dans ce domaine n'est pas à la mesure de ce qui sépare encore le BTP de la moyenne des autres branches.

Mais la pénibilité et l'usure professionnelle sont des sujets délicats pour le débat social de branche avec des implications lourdes à gérer. Ouvrir le dossier de la pénibilité pose un problème de cohérence avec certaines stratégies des organisations professionnelles, qu'il s'agisse des effets potentiels sur l'image de la branche ou du sentiment partagé par nombre de chefs d'entreprise qu'une telle démarche serait la négation des importants progrès accomplis. Dès lors, il s'agit, non pas d'éviter un débat que la loi rend de toute façon inévitable, mais de trouver les moyens de le rendre positif, ce qui requiert un minimum de consensus entre les interlocuteurs sociaux. Rechercher les bases d'un tel consensus paraît être une nécessité pour préparer une négociation féconde. Le degré d'urgence à le faire est sans doute insuffisamment apprécié, compte tenu notamment de la difficulté de l'exercice et du rôle moteur qu'il serait logique de voir jouer les partenaires sociaux du BTP dans la négociation interprofessionnelle à venir.

Le financement de mesures de retrait anticipé d'activité constitue par ailleurs un enjeu important et encore insuffisamment éclairé. Quelle que soit la manière d'envisager cette prise en compte, qu'il s'agisse de compenser la pénibilité ou d'en prévenir les conséquences, on ne saurait méconnaître l'importance des enjeux économiques pour la branche et pour les entreprises. Plus d'un million de salariés en effet, sont potentiellement concernés. Or, la question clé de savoir « *qui va payer* » est encore insuffisamment éclairée.

Les marges pour organiser la reconversion professionnelle en seconde partie de carrière paraissent aujourd'hui limitées. Les petites entreprises manifestent peu de réticences à l'idée de conserver leurs seniors tant en raison de la place et du statut que souvent ils y acquièrent. Du fait notamment d'une ancienneté généralement importante, ce sont des

salariés parfaitement intégrés, que l'entreprise reconnaît comme tels en qualité de « mémoires », de « pivots », d'« éléments de stabilité ». Non seulement ce sont eux « qui apprennent le métier aux nouveaux venus », mais qui également bénéficient de marques de confiance distinctives, à qui par exemple « on n'hésite pas à confier la responsabilité de gérer l'approvisionnement des chantiers, d'établir les devis pour les clients et d'encaisser les factures ». La reconnaissance professionnelle et l'estime personnelle dont peuvent bénéficier « les anciens » tendent à en faire des « familiers » autant que salariés dont l'entreprise ne se sépare que pour raisons graves ou de force majeure.

Pourtant, maintenir dans l'emploi l'un de ces « anciens » quand il manifeste des difficultés grandissantes à exercer un métier reconnu difficile pose des problèmes mal résolus. Des réponses plus ou moins empiriques y sont apportées qui jouent essentiellement sur l'un des atouts dont dispose la construction : la relative souplesse de l'organisation du travail de chantier et les degrés de liberté dont y disposent les salariés non assujettis, en règle générale, aux contraintes du travail à poste fixe. Cela conduit à des transferts de tâches pénibles sur de plus jeunes, de plus robustes ou de plus éloignés de l'entreprise (les intérimaires). La difficulté survient lorsque les dispositions « d'évitement » s'avèrent insuffisantes. Les solutions internes de repli, qu'il s'agisse de postes existants ou de fonctions nouvelles sont à la dimension des entreprises : réduites. Il est révélateur que les exemples de maintien dans l'activité de seniors ne pouvant plus exercer leur métier d'origine, d'autant plus exemplaires qu'ils sont peu nombreux, portent sur des postes d'atelier ou de dépôt, en nombre extrêmement limité dans les entreprises de petite taille. Quant aux activités nouvelles qui permettraient d'allonger les fins de parcours professionnels, elles sont liées à une question sensible dans ce type d'entreprise : celle de la perte de savoirs liée au départ des collaborateurs expérimentés. Si le besoin est pointé, force est de constater que « le tutorat », quel que soit par ailleurs son intérêt, ne représente pas à ce jour pour nombre de chefs d'entreprise une alternative pour le maintien en activité des seniors.

Les entreprises les plus importantes peinent à trouver des solutions motivantes et économiquement satisfaisantes qui permettraient de prolonger les fins de carrière. Hormis le caractère récent de la réflexion opérationnelle qui prévaut également dans cette catégorie d'entreprise, il y a sans doute moins de distance entre un major du bâtiment ou des travaux publics et une grande entreprise de la métallurgie, voire de la banque, qu'il n'y en a avec une PME de la branche. La structuration de la GRH fait l'essentiel de la différence. Pourtant, on s'y montre souvent dubitatif sur la possibilité de dégager des solutions susceptibles de favoriser l'allongement des fins de carrière.

Deux écueils sérieux émergent. D'une part, la contradiction qui existe entre une fin de carrière vécue par les salariés comme un apogée professionnel et des solutions alternatives encore imprécises mais dont on pressent qu'elles devront s'enrichir pour ne pas être considérées comme des « voies de garage » et/ou comme des pis-aller. D'autre part, même la grande entreprise éprouve des difficultés à dégager des perspectives de prolongation des fins de carrière qui aient un sens économique et une consistance suffisante pour justifier le maintien du salaire antérieur. La fin annoncée de la préretraite progressive est ici regrettée « car il y a aujourd'hui la perspective d'habiter la PRP différemment en développant de véritables solutions à temps partiel ».

Ces perspectives semblent concerner pour l'essentiel les ingénieurs, les cadres et les ETAM. Comme dans le reste de la branche, le scepticisme prévaut sur l'allongement de la fin de carrière des ouvriers. Le départ à 60 ans « et parfois même avant » demeure un objectif au moins implicite dans les entreprises rencontrées. Par ailleurs, certaines stratégies visent à faire des activités à haute valeur ajoutée, en amont de la construction proprement dite, le cœur de compétence de l'entreprise. Elles poussent alors à investir plutôt dans la recherche d'une sous-traitance partenariale des activités de « production » que dans le maintien en activité des ouvriers seniors.

Le niveau des salariés et certaines faiblesses de la formation continue obèrent les chances de succès d'une politique de diversification des fins de parcours professionnels. La prolongation de l'activité professionnelle en fin de carrière suppose que les entreprises puissent dans nombre de cas proposer aux salariés des emplois différents de ceux qu'ils exerçaient jusqu'alors mais également que les intéressés puissent envisager positivement de telles perspectives. Or, le BTP se distingue aujourd'hui des autres branches par le niveau moyen de formation plus faible de ses salariés, lié au poids important de sa composante ouvrière.

En 2001, 84,7 % des salariés avaient un niveau inférieur au niveau IV contre 60 % pour l'ensemble des branches, un peu plus du quart des actifs ne possédait encore aucun diplôme (25,8 %). Par ailleurs, et c'est sans doute le point le plus préoccupant, de nombreux témoignages font état de l'importance probable des situations d'illettrisme, bien que le phénomène demeure encore mal cerné. La formation continue constitue donc un enjeu important.

En dépit du volontarisme de la branche, les entreprises se sont encore insuffisamment appropriées la formation continue comme levier d'amélioration du niveau de leurs salariés. Nombre d'entre elles versent aux organismes collecteurs leur contribution à l'effort de formation sans organiser d'actions au bénéfice de leurs salariés.

Une autre faiblesse tient au fait que les moins qualifiés, qui sont également les plus exposés à la pénibilité, sont aussi ceux qui accèdent le moins à la formation continue. Les ouvriers non qualifiés ONQ représentent 18 % des effectifs salariés du BTP mais 9 % des bénéficiaires d'une action de formation continue. Cet écart est plus marqué dans le secteur du bâtiment que dans celui des travaux publics.

En revanche, les seniors ne sont pas écartés de la formation continue.

Les principales recommandations de la mission concernent la branche, les entreprises et les pouvoirs publics.

A) la branche

1) La branche a tout à gagner en affichant sa détermination à réduire la pénibilité de ses activités de production, compte tenu de l'influence de cette dernière en terme d'image comme sur la durée des carrières. La loi du 21 août 2003 donne aux partenaires sociaux l'opportunité de régler ce problème. La branche devrait sans délai préparer les négociations à venir pour tenter de dégager un consensus en son sein et jouer le rôle moteur qui semble lui revenir dans la prochaine négociation interprofessionnelle. En préalable, les organisations professionnelles de la branche devront notamment procéder à une analyse sectorielle de la pénibilité pour bâtir une politique de prévention de l'usure professionnelle.

2) Il est légitimement attendu de la branche qu'elle s'implique dans un projet ambitieux d'évolution des conditions de travail. Ceci suppose de fédérer toutes les catégories d'entreprises autour d'un projet et d'objectifs de moyen terme réalistes et concrets, d'en faire un sujet de débat social dans le cadre du dialogue à établir et des négociations à conduire sur la pénibilité. Un tel projet pourrait faire l'objet d'un contrat d'objectif avec l'OPPBT et d'une convention de collaboration avec l'ANACT et susciter la mise en œuvre de synergies concrètes.

Il pourrait ainsi s'appuyer sur :

- un ciblage prioritaire sur les secteurs et métiers actuellement les plus concernés avec la détermination d'objectifs de progrès. La préparation de ce ciblage pourrait être confiée à l'OPPBT en collaboration étroite avec la CNAM et la médecine du travail professionnelle ;
- des plans d'actions élaborés en concertation avec les syndicats professionnels combinant la démarche de progrès de l'OPPBT, l'observation par la médecine professionnelle du vécu

des salariés et le suivi dans le temps de leur état de santé et des décisions d'inaptitude, l'accompagnement des entreprises et le soutien technique aux projets innovants.

Un accord de même nature que celui du 3 décembre 1996 sur la formation pourrait fixer pour cinq ans les orientations prioritaires retenues par la branche en matière de conditions de travail. Elles auraient valeur de recommandations pour les entreprises. Dans de telles perspectives, inclure l'analyse des principaux facteurs de pénibilité dans l'examen périodique des risques professionnels par l'entreprise, obligatoire depuis 2002, serait certainement pertinent.

3) La branche porte également la responsabilité de favoriser une meilleure appropriation de la formation continue par les PME et les TPE, et d'inciter à ce qu'elle soit davantage utilisée pour améliorer le niveau des salariés les moins qualifiés et pour renforcer ainsi leur capacité à s'adapter à des tâches ou à évoluer en temps utile vers des métiers moins contraignants. Certaines des pistes d'action proposées font une large place à l'initiative et à l'action territoriales. Pour autant, elles ne sauraient se passer d'une impulsion forte ainsi que d'une coordination étroite avec et entre les trois organismes collecteurs agréés de la branche.

4) Au-delà de la seule formation continue, la branche, en particulier son secteur du bâtiment, doit coordonner et simplifier ses démarches, tout en mutualisant en partie les moyens des organisations professionnelles sur les priorités stratégiques communes (ouverture des métiers aux femmes, difficultés de recrutement, transmission d'entreprises), tant au niveau national qu'à celui des territoires. La coordination locale pourrait être utilement fixée comme règle de conduite, singulièrement dans leurs rapports avec les conseils régionaux pour l'élaboration et la mise en œuvre des conventions d'objectifs.

5) Enfin, la branche doit amplifier son action de sensibilisation des entreprises. Si elle est elle-même persuadée que le vieillissement de la population active est un enjeu, elle doit faire partager sa conviction. La mise en place d'indicateurs locaux de tensions sur le marché du travail, qui serviraient de supports de communication périodique pour chacun des métiers dans chacune des régions, rendrait certainement service à la profession.

B) L'action des entreprises

Il serait certainement profitable à toutes les parties que les entreprises, sans attendre les orientations de la branche ou des pouvoirs publics, intègrent davantage « une stratégie de l'âge » visant à préparer en temps opportun chaque salarié à aborder sa seconde partie de carrière, à définir avec lui un projet d'évolution et à l'accompagner dans la conduite de son projet personnel.

C) L'action de l'État

6) L'État « facilitateur » devrait pouvoir accompagner une démarche qu'il a suscitée à l'occasion de la réforme des retraites. Tant au niveau national qu'à l'échelon territorial, on attend de l'État qu'il éclaire la démarche qu'il a suscitée sur l'emploi à tout âge, pour appuyer la mobilisation territoriale, faciliter la coordination et prévenir les déperditions d'énergies.

Il pourrait le faire en organisant l'interface avec les territoires, en suscitant, en animant et accompagnant au niveau national les démarches de branche et leur démultiplication territoriale. Des interlocuteurs de branches pourraient être désignés, plus particulièrement disponibles pour organiser la collaboration État/branche, alimenter la réflexion, éclairer les décisions et appuyer les projets porteurs. Donner une entrée « branche » à la politique des âges permettrait également d'organiser son animation territoriale. La DGEFP et la DRT pourraient être conjointement chargées de bâtir et de piloter ce dispositif.

7) Deux propositions complémentaires concernent les outils qui pourraient accompagner une meilleure structuration d'une politique publique des âges :

- une convention unique devrait pouvoir simultanément mobiliser les principaux outils que sont le FACT et les EDDF pour encourager les projets intégrant la gestion des ressources humaines, notamment la formation, les conditions de travail et d'emploi ;
- le maintien d'un dispositif de préretraite progressive, considéré comme particulièrement adapté pour développer les solutions transitoires entre travail à temps plein et retraite, paraît nécessaire.

Rapport sur la gestion des âges dans le secteur sanitaire et social. L'exemple de la filière soignante et des métiers de l'aide à la personne

Résumé

La gestion des âges est un concept émergent, lié à la prise de conscience du phénomène de diminution du taux d'activité de la population consécutive aux départs massifs à la retraite qui vont s'accroître dès 2007. À partir de cette date la population active diminue de 20 000 unités par an, diminution qui pourrait aller jusqu'à 80 000 en 2025. L'entrée plus tardive des jeunes sur le marché du travail, les taux déjà élevés d'emplois féminins en France, laissent penser que le principal réservoir d'activité pour l'avenir, outre celui de l'immigration, réside dans le développement de l'activité des personnes de plus de 50 ans.

Pour que l'arbitrage que les salariés seront amenés à faire, soit favorable au maintien en activité, il convient de mettre en place une politique de gestion des ressources humaines intégrant la question des âges. Cependant, une gestion adéquate des âges amène inévitablement à s'interroger bien au-delà du travail des seniors, sur les conditions d'entrée des jeunes dans la vie active, l'attractivité de certains métiers, la cohabitation inter-générationnelle... Le développement des taux d'activité après 50 ans suppose une approche globale des outils de formation tout au long de la vie professionnelle, des conditions de travail, de la mobilité professionnelle ainsi que des possibilités de réorientations en cours de carrière et des aménagements de la fin de carrière.

Le champ sanitaire et social est un secteur très vaste de l'économie qui, du point de vue de la population active employée, recouvre les actifs exerçant dans les établissements sanitaires, médico-sociaux et sociaux (hôpitaux, cliniques, établissements pour personnes âgées et handicapées, établissements d'accueil de la petite enfance...) ou au domicile des personnes directement (exercice libéral pour les infirmiers, emplois à domicile ou par le biais d'associations). Il représente une part non négligeable dans le total de la population active, puisque selon les hypothèses, il recouvre entre 6 et 10 % de la population active.

L'objectif recherché par la mission visait tout à la fois la compréhension des stratégies des acteurs notamment au niveau national, et l'identification sur le terrain d'actions concrètes.

Le périmètre des investigations a été délimité à partir d'une double approche :

- un ciblage sur les métiers de niveau de qualification V et IV ;
- un ciblage sur les métiers centrés sur l'aide à la personne.

En conséquence, les filières éducatives, techniques, ouvrières, administratives des établissements sanitaires et sociaux ne sont pas traitées, ni les métiers spécifiquement liés à la prise en charge des personnes handicapées. Les métiers de niveau de qualification supérieure (I, II, III), et notamment le corps médical et les assistants de services sociaux, ne sont pas abordés. Ont également été pris en compte les infirmiers, de niveau de qualification III, afin d'avoir une vision d'ensemble de la filière soignante.

Ce sont des métiers sensibles, tournés vers le soin et l'accompagnement social au sens large, qui répondent aux besoins de personnes en situation de vulnérabilité : personnes malades, personnes handicapées, personnes âgées, très jeunes enfants... et où la nécessaire qualité de la prise en charge ainsi que la difficulté des situations rencontrées engendrent tout à la fois une charge mentale et une usure physique importantes. Les rémunérations restent modestes, voire faibles, au regard des responsabilités assumées et de la pénibilité des conditions de travail. L'attractivité des filières professionnelles est variable mais pour certaines d'entre elles, limitée. C'est le cas des métiers de l'aide à domicile, alors que les besoins d'ores et déjà exprimés sont élevés et devraient naturellement s'accroître avec le vieillissement de la population engendrant tout à la fois des besoins de soins et de prise en charge sociale au domicile ou en établissement. Les carrières sont de durée variable, parfois courtes comme dans l'aide à domicile, ou qui s'allongent comme pour les infirmières, mais restent marquée par des fins de carrière pendant lesquelles les questions de pénibilité des emplois sont cruciales.

Une prise de conscience particulièrement faible des enjeux liés à la problématique de la gestion des âges

Ce tableau d'ensemble aurait dû infléchir de longue date les politiques publiques et favoriser une prise de conscience de la nécessité d'engager une politique de gestion des ressources humaines par les branches et les employeurs locaux qui prenne en compte de manière active le facteur âge et en fasse un élément déterminant des politiques mises en œuvre. Or l'analyse menée par la mission de l'IGAS, confirmée par les contacts pris au niveau national comme sur le terrain, démontre que les conséquences du retournement démographique, auquel le secteur va à court terme être confronté, n'ont pas encore été prises en compte.

Tournées essentiellement vers des objectifs de réponse aux besoins des populations et de régulation économique des activités, les administrations, dont relève le champ sanitaire et le secteur social, ne sont pas familières des outils de la politique de l'emploi. Leurs préoccupations sont essentiellement celles de l'organisation structurelle du secteur et de son contrôle qualitatif et financier.

Cependant la sensibilisation des pouvoirs publics s'est amorcée ces dernières années, à travers le constat de la baisse démographique qui va affecter les professions de santé. La création en juillet 2000 de l'observatoire de l'emploi public témoigne d'un intérêt accru des décideurs politiques pour l'évolution quantitative du secteur et celle des métiers qui vont affecter les trois fonctions publiques dans les années à venir. Enfin, au sein du ministère des affaires sociales, certaines directions d'administration centrale ont entrepris des travaux prospectifs. Ces premiers pas dans l'amélioration de la connaissance statistique et démographique sont tout à la fois un signe fort et la marque d'une inquiétude majeure des pouvoirs publics pour l'avenir ; pour autant le discours et les incitations nationales sur la gestion des âges sont globalement absents encore aujourd'hui et les relais infra natio-

naux sont très faibles qu'ils s'agissent des branches professionnelles ou des employeurs locaux.

Les constats statistiques que la mission a été amenée à faire décrivent une situation préoccupante.

Dans le domaine sanitaire, les besoins de renouvellement des effectifs seront vraisemblablement élevés car le vieillissement des salariés va induire des départs massifs en retraite dans les prochaines années. Les personnels soignants sont caractérisés par un vieillissement important sur la période récente. La pyramide des âges des personnels infirmiers évolue dans le sens d'une importance croissante du poids des plus de 50 ans, qui représentent 21 % de l'effectif total en 2002 contre 8 % en 1990. Le secteur sanitaire se heurtera donc très probablement rapidement et durablement à des départs massifs en retraite des personnels infirmiers et des aides-soignants. Une étude conduite en 2003 par le ministère de la santé sur les effectifs de la fonction publique hospitalière montre que 54 % des infirmiers et 53 % des aides-soignants qui travaillent actuellement, partiront en retraite d'ici 2015, avec un pic en 2012.

Par ailleurs, la connaissance de la durée et des parcours de carrières reste limitée. Seule la durée moyenne des carrières des personnels soignants de la fonction publique peut être mesurée à l'aide du nombre moyen de trimestres validés par les personnes faisant valoir leur droit à la retraite. Elle est de l'ordre de 30 ans pour les infirmières et de 28 ans pour les aides-soignants. Il semble que l'âge d'entrée en carrière, l'âge de départ, et les mobilités entre divers sous-secteur du champ sanitaire des infirmières et des aides-soignants connaissent actuellement une évolution, sans qu'aucun chiffre ne soit aujourd'hui en mesure de corroborer ces phénomènes.

En outre, l'impact de la réforme récente des retraites sur les comportements des agents n'a pas pu encore faire l'objet d'une évaluation d'ensemble. Au total, il est vraisemblable que l'évolution des effectifs des infirmiers et des aides-soignants va engendrer de forts besoins liés aux nombreux départs en retraite ou vers d'autres formes d'activité, dans un contexte où les réserves de main-d'œuvre, notamment chez les jeunes, offrent des marges de manœuvre limitées.

Le constat est aussi inquiétant pour les filières sociales examinées par la mission.

Chez les auxiliaires de puériculture, l'âge moyen de départ à la retraite est bas, 51,1 ans en 2003, et la durée de cotisation est courte : 23,5 ans en moyenne.

L'âge moyen des assistantes maternelles en 2002 était de 44,5 ans, à comparer à l'âge moyen des salariées du privé dans leur ensemble : 39 ans. Cet âge moyen a augmenté de deux ans et demi depuis 1994, et augmente plus vite que celui de l'ensemble des salariées du privé. La proportion des assistantes maternelles âgées de plus de 55 ans est croissante.

Pour les ATSEM (aides techniques des écoles maternelles), le vieillissement est marqué, la part des 50 ans et plus représente France entière 34 % de l'ensemble. La moyenne d'âge des ATSEM France entière, est de 44,9 ans, à comparer à la moyenne d'âge de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux, 42,6 ans. La durée cotisée moyenne est assez courte, 23,6 ans en 2003.

Le vieillissement des aides à domicile est également indiscutable. À titre d'exemple, l'âge moyen des aides à domicile en activité au sein de l'ADMR est en 2004 de 45 ans. Pour celles qui travaillent chez des particuliers employeurs, l'âge moyen est de 45 ans en 2002, avec un accroissement de la part des salariés âgés de plus de 50 ans qui représentent désormais 30 % des effectifs.

De manière plus globale, le contrat d'études prospectives couvrant le secteur social et médico-social a permis de faire des projections de départ à la retraite : 8,6 % des salariés

atteindront 60 ans jusqu'en 2006, puis ce taux passera à environ 16,5 % dans les cinq années suivantes. À nombre de postes constants, sur une décennie, la branche aura selon eux à renouveler le quart de ses salariés. Plus globalement, la part des plus de 50 ans est plus importante que la population active (21,5 % au recensement général de 1999 contre 27 % pour l'enquête CEP).

La mission souligne les difficultés qu'elle a rencontrées pour décrire de manière cohérente les caractéristiques des différents métiers au regard de la problématique de la gestion des âges. L'appareil statistique actuel ne permet pas d'évaluer de manière globale ces enjeux dans le secteur sanitaire et social, de manière plus marquée pour ce second champ. Les catégories statistiques nationales prennent mal en compte l'ensemble de la filière sociale. Seules certaines filières sont dotées d'un système de remontée d'informations cohérent et complet. D'un point de vue thématique, même dans les filières bénéficiant de la meilleure couverture statistique, les données disponibles ne permettent pas d'établir un diagnostic fiable en matière de besoins en renouvellement des générations. Plus largement, aucune des grandes catégories d'employeurs du champ sanitaire et social (État, collectivités et centres de gestion, fédérations d'employeurs du secteur public et du secteur privé, fédérations d'associations) n'a mis en place de système d'information sur les ressources humaines permettant un croisement entre les données concernant l'âge, la paie, la formation, les durées et trajectoires de carrière, etc.

Un probable effet de ciseau entre des besoins d'activité croissants et des ressources humaines limitées

De nombreux travaux récents ont mis en lumière les tendances lourdes liées au vieillissement de la population française, et son impact sur les besoins en matière de prise en charge sanitaire et sociale, en établissement ou au domicile.

Les études entreprises au Commissariat général du Plan sur l'avenir des métiers ont permis d'esquisser des tendances par métiers : dans le secteur de la santé, une prévision d'augmentation de 160 000 nouveaux emplois d'ici à 2010 surtout pour les infirmiers et les aides-soignants (+ 100 000 nouveaux postes pour ces deux professions). De même, les services aux particuliers vont connaître une croissance de 800 000 nouveaux emplois à la même échéance, dont 500 000 au titre de la garde d'enfants et de l'aide familiale, y compris pour les personnes âgées.

La combinaison des projections en termes de besoins liés à l'évolution démographique de notre pays, et des évolutions de personnels dans les structures sanitaires et sociales induites notamment par les départs en retraite prévisibles, fait apparaître un effet de ciseau possible entre des besoins de recrutement élevés liés à la dynamique d'activité du secteur, et des perspectives de départs à la retraite plus ou moins importants.

Un contexte marqué par de fortes contraintes

L'éclatement des acteurs permet difficilement l'émergence d'une politique d'anticipation en matière de gestion des ressources humaines. La coupure entre le secteur public et le secteur privé, l'émiettement du secteur sanitaire et social privé, lui-même fragmenté en de multiples conventions collectives, font obstacle à toute politique d'ensemble. Malgré quelques timides efforts récents de regroupements au sein du secteur privé à but non lucratif, les résistances culturelles et institutionnelles restent vives. Ainsi, aucune coopération d'envergure entre les différents acteurs n'a été menée sur des thèmes transversaux comme la prévention de l'usure professionnelle ou le maintien dans l'emploi des seniors.

L'approche statutaire reste contraignante dans le secteur des fonctions publiques. De multiples rigidités font obstacle à une gestion dynamique des parcours de carrière, qui valoriserait l'expérience professionnelle. Les difficultés des reconversions professionnelles semblent particulièrement importantes, les passerelles entre statuts restent rares et peu fréquentées. Les reprises d'ancienneté ou les différences de rémunération entre secteur public et secteur privé ne permettent pas aujourd'hui la neutralité qui permettrait de gérer une vie professionnelle en envisageant de pouvoir passer d'un emploi relevant d'une convention collective, ou du statut libéral, vers un emploi relevant d'un statut public et réciproquement.

Les conventions collectives du secteur sanitaire et social disposent de davantage de marge de manœuvre et de souplesse d'adaptation même si les gestionnaires rencontrés n'ont pas non plus paru à la mission de l'IGAS avoir véritablement abordé le défi d'une gestion anticipée des âges.

Le secteur sanitaire et social est marqué par le foisonnement des diplômes et leur segmentation qui reflètent, avant tout, la multiplicité des métiers du secteur. Même si quelques progrès récents ont été accomplis, un cloisonnement important entre formations et entre diplômés demeure. S'agissant des formations, les organismes opérateurs relèvent de filières distinctes : l'appareil de formation sanitaire et social relevant du ministère des affaires sociales est lui-même scindé entre les deux champs, l'AFPA, relevant du ministère du Travail, les GRETA, relevant du ministère de l'Éducation nationale. Ce cloisonnement est reproduit au niveau des diplômés. De réels efforts récents de décroisement des diplômés du champ social ont été entrepris, avec notamment, pour le DEAVS, les équivalences ou les crédits ouverts aux titulaires de diplômes sanitaires, alors qu'il subsiste de nombreux freins du côté des professions sanitaires.

Dans la mesure où les ressources humaines constituent à la fois le potentiel de travail mais aussi la part majoritaire des dépenses des structures du champ sanitaire et social (70 % des budgets dans les établissements de santé, 90 % dans les EHPAD), il est clair que toute action de nature à peser sur la ressource humaine, notamment en matière de condition de travail, de qualification, etc., peut avoir un impact sur les finances publiques. De manière plus précise, la faiblesse des niveaux de rémunération moyens de ce secteur d'activité qui restent inférieurs à la moyenne des rémunérations de l'économie, d'une part, et l'insuffisance actuelle de professionnels qualifiés dans certaines filières, risquent de conduire à moyen terme à une évolution à la hausse des charges de personnel, directes ou indirectes. Cela devra peu ou prou trouver une solvabilisation par un financement socialisé.

À partir de ces éléments de contexte et de diagnostic d'ensemble, la mission a cherché à analyser de manière plus détaillée les moyens d'action permettant le développement d'une politique de gestion des âges. Au niveau des établissements et services sanitaires et sociaux, il suppose une dynamique forte de gestion des ressources humaines ; il implique par ailleurs de mobiliser leur environnement institutionnel, pouvoirs publics, administrations, collectivités territoriales et partenaires sociaux, afin d'engager une dynamique d'ensemble.

– Développer la GRH :

L'ensemble des filières du secteur connaît des problèmes de recrutement.

Une telle situation pose la question de la pertinence des quotas dans le champ sanitaire, définis par l'administration à l'entrée des infirmières en IFSI, et du rationnement budgétaire des places dans les instituts de formation pour de nombreuses autres formations. En l'état actuel du dispositif, la mission estime indispensable qu'une réflexion soit initiée rapidement sur la pertinence du principe même d'une régulation au niveau des entrées en formation. Si ce système était maintenu, la mission insiste sur la nécessité de l'asseoir sur une méthode plus fiable d'évaluation des besoins.

Par ailleurs les employeurs doivent développer des politiques volontaristes de recrutement en direction de tous les âges et des deux sexes pour dépasser les stéréotypes qui marquent encore fortement les orientations au sein de l'école et à l'embauche.

La formation professionnelle est l'un des outils majeurs permettant de rendre les filières plus attractives, de motiver les personnels et à faciliter la mobilité. Tant au plan national qu'au plan local, des expériences innovantes sont tentées, notamment par le biais de la formation en alternance et la VAE. Dans le champ social, le secteur de l'aide à domicile s'est inscrit avec vigueur dans un processus de qualification par la VAE, alors que le secteur sanitaire a davantage de difficultés à s'engager dans cette démarche.

Le développement de la formation professionnelle au service de la promotion sociale se développe en s'appuyant sur les efforts de l'ANFH et des OPCA.

Le développement des instruments qui favorisent la professionnalisation des métiers représente un triple atout : il renforce l'attractivité de la filière, permet de disposer de personnels de qualité, une qualité attestée par un diplôme ou une formation, et il assure la promotion professionnelle des salariés. Au-delà de cette exigence ascendante qui donne de l'oxygène et de l'espoir aux agents, la mission de l'IGAS souhaite promouvoir des recommandations dans le sens de la diversification des carrières. Le développement de mobilités horizontales au sein de la même zone géographique est aujourd'hui rarement imaginé, il est surtout freiné par un certain état de concurrence entre les employeurs qui cherchent à conserver leurs salariés, face aux pénuries actuelles ou rapidement prévisibles. Il convient donc de favoriser des adaptations statutaires et d'offrir des processus de qualification en cours de vie professionnelle pour permettre aux salariés de faire des carrières diversifiées. Enfin, il est essentiel de mettre en œuvre des solutions innovantes pour gérer les fins de carrière : postes de travail moins rudes, adaptation des organisations, transformation des conditions de travail, développement des fonctions de tutorat ou d'expertise...

La connaissance des phénomènes d'usure professionnelle des salariés du secteur, et notamment d'une corrélation éventuelle entre âge et inaptitude au travail, reste aujourd'hui limitée et parcellaire.

Une étude récente de la CNRACL met en évidence l'importance des entrées en invalidité chez les personnels soignants, et notamment les aides-soignants : le flux d'invalidité est multiplié par 2,5 pour les ASH par rapport aux IDE, et de 1,7 pour les aides-soignants. Il importe que des outils d'observation plus systématiques de l'absentéisme et de l'inaptitude au travail soient développés, à la fois à un niveau d'établissement, mais également au niveau national, pour mieux cerner l'ampleur du phénomène.

Il est nécessaire d'engager des actions en matière de conditions de travail en prenant en compte la dimension des âges. L'ensemble des mesures destinées à permettre aux salariés de vieillir dans leur travail ne sont aujourd'hui pas réellement organisées. Elles supposent un travail complémentaire aux démarches d'ensemble sur les conditions de travail, avec un regard tout particulier en termes d'ergonomie, et, plus fondamentalement de réfléchir à l'organisation du travail de manière globale dans les services.

L'ensemble des préconisations évoquées ci-dessus s'inscrit dans un processus de renforcement de la fonction ressources humaines au sein des structures sanitaires et sociales au travers d'une professionnalisation des acteurs, de la mise à disposition d'outils pertinents et de la capitalisation d'expériences de terrain. La nécessaire mutualisation des moyens et l'appui auprès des plus petites structures sera également indispensable.

La dimension territoriale de ces questions ne doit pas être oubliée. La mobilité professionnelle est à organiser au niveau territorial en prévoyant des « tours de table » entre employeurs d'une même zone géographique pour analyser les évolutions de l'emploi local et permettre des échanges d'information au profit des salariés.

Par ailleurs la mutualisation des moyens entre structures de petites tailles ou avec des organismes plus importants au profit de plus petits, doit permettre un développement généralisé de la GRH.

La mission a ensuite identifié l'ensemble des leviers d'action des pouvoirs publics, partenaires sociaux et institutionnels pour favoriser cet essor.

– Assurer le développement des outils de la connaissance :

La mission estime fondamentale la poursuite de l'adaptation de l'appareil statistique national aux enjeux de la gestion des âges dans les professions sanitaires et sociales. Elle préconise l'amélioration des systèmes d'information actuels des différentes branches et le lancement de travaux de recherche sur des thèmes liés à la gestion des âges dans le secteur sanitaire et social. La mobilisation des structures d'observation régionales permettra pour sa part de développer des analyses fines au niveau des territoires. S'agissant des services de l'État, ces principales recommandations portent sur des adaptations des nomenclatures permettant une meilleure description des métiers notamment du social, une plus grande exploitation des sources générales statistiques telles que l'enquête emploi ou le recensement, et enfin sur le développement d'études plus qualitatives sur les comportements des salariés de ce secteur.

– Décloisonner les diplômés :

Sans méconnaître les spécificités des divers métiers de la santé et du social ainsi que la variété des modes d'exercice qui leur sont liés, la mission estime qu'une réflexion d'ensemble doit être menée pour favoriser les passerelles entre les diplômés donnant ou facilitant l'accès à ces métiers. Ces travaux pourront utilement prendre appui sur les organes consultatifs existants, CPC, et sur la Commission nationale des certifications professionnelles (CNCP), qui assure le pilotage du répertoire national (RNCP).

– Consolider une approche commune entre les différentes directions et les différents ministères :

La mission a été frappée par le fractionnement qui subsiste entre directions, et plus largement entre ministères, dans la gestion des professions sanitaires et sociales. Les approches restent souvent cloisonnées entre DHOS, DGAS et DGS, les cultures sont faiblement partagées entre ces directions et celles du secteur travail – emploi – formation professionnelle, les concurrences sont vives et les incompréhensions parfois fortes avec le ministère de l'Éducation nationale. Les services déconcentrés rencontrent souvent les mêmes difficultés de coopération, même si les rapprochements et les partenariats paraissent en meilleure voie. Des efforts indispensables sont donc à faire dans la clarification de l'organisation de l'administration centrale, dans la mise en œuvre d'une gestion de projet partagée en centrale, comme en déconcentré. La mission propose donc la création d'une mission interdirectionnelle sur le sujet de la gestion des âges, formalisée entre ces trois principales directions, qui devront associer en tant que de besoin, DREES, DARES, DGS, et les autres ministères (Éducation nationale et Fonction publique).

– Anticiper les transferts de compétence liés à la décentralisation :

Le projet de loi de décentralisation tel qu'il ressort à l'issue de la première lecture à l'Assemblée nationale⁸, prévoit le transfert aux conseils régionaux d'une bonne part des compétences actuelles de l'État sur le champ de la formation des professions sanitaires et sociales.

⁸ À la date à laquelle le rapport de branche a été rédigé.

Une fois que les régions auront assimilé la connaissance d'un secteur nouveau pour elles, elles seront facilement en mesure d'appliquer aux opérateurs des formations sanitaires et sociales les outils dont elles ont un maniement habituel dans le cadre de leurs responsabilités en matière de formation professionnelle. Le regard neuf qu'elles porteront sur ce champ, la capacité d'intervention que leur conférera la loi, leur donnera la possibilité de mettre autour de la table les services de l'État directement intéressés : DRASS, DRTEFP, rectorat, et peut-être de réussir une intégration que l'État n'a pas toujours pu ou su faire.

Par ailleurs, sur le volet départemental, la mission estime qu'une réflexion d'ensemble pourrait être initiée par la DGAS et l'ADF, pour explorer la manière dont les Conseils généraux pourraient tirer parti de ces leviers d'action pour conduire les opérateurs du champ sanitaire et social à adapter la qualification des effectifs, renforcer leur gestion des ressources humaines et mutualiser leurs moyens et leurs expériences sur les territoires et les sujets pertinents.

– Favoriser l'implication des partenaires sociaux au niveau national et régional :

Le renforcement du rôle des commissions paritaires nationales pour l'emploi (CPNE) prévu par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 20 septembre 2003, qui fait actuellement⁹ l'objet d'une transposition dans le projet de loi relatif à la formation professionnelle et au dialogue social, peut constituer un levier pertinent de dynamisation du dialogue social au niveau des branches. Les CPNE peuvent fournir une enceinte de concertation pertinente pour des réflexions en vue d'accords de branche sur des thèmes liés à la gestion des âges.

En outre, la mission pense souhaitable la tenue d'une table ronde avec l'ensemble des partenaires sociaux pour aboutir à des principes communs à toutes les conventions collectives, de prise en compte de l'expérience professionnelle, et l'ouverture d'une réflexion sur un dispositif harmonisé de reprise de l'ancienneté. À ce type de réflexion pourraient être associés les partenaires sociaux de la FPH.

Au sein de la FPH, la mission considère que les réflexions en cours sur la déconcentration du dialogue social devraient s'attacher, d'une part à créer un système de négociation sociale dans lequel les acteurs locaux y trouvent un intérêt, d'autre part à définir des règles stables de régulation sociale renforçant les acteurs acceptant de s'engager positivement et enfin, à faire émerger des acteurs légitimes, responsables et faisant preuve d'une capacité d'engagement et de mise en œuvre des accords conclus.

Il paraît indispensable aux auteurs du rapport de préconiser que des échanges entre partenaires sociaux, voire des négociations, puissent avoir lieu, en particulier au niveau régional. Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (COPIRE) qui sont des lieux d'études et de propositions, pourraient servir de base à ce dialogue, en élargissant leur rôle au-delà de la formation, aux évolutions de l'emploi par branches et donc permettre que s'amorcent des négociations sur des sujets traitant de formation professionnelle, de développement de la GRH et de la GPEC, des conditions de travail, de mobilité professionnelle etc. Mais toute autre forme de dialogue permettant de croiser les informations et les points de vue des partenaires sociaux en y associant les conseils régionaux peuvent et doivent être imaginées.

– Développer l'aide au conseil des entreprises pour l'élaboration des plans de GPEC :

Un dispositif récent vient d'ouvrir des possibilités de financement en matière d'aide à l'élaboration de plans de GPEC dans les entreprises. Cette initiative doit être largement diffusée et utilisée dans le secteur privé sanitaire et social. Il est également souhaitable que des mécanismes équivalents puissent être créés et financés dans le champ public.

⁹ À la date à laquelle le rapport de branche à été rédigé.

Prendre en compte les enjeux financiers, qui risquent de peser lourdement sur des évolutions pourtant indispensables.

La mission n'a pu établir de chiffrage précis des diverses hypothèses d'action proposées. Toutefois, elle a pu identifier plusieurs types de dépenses liées à une politique active de gestion des âges. Les principales charges résulteront tout à la fois du développement de la gestion des ressources humaines, coûteuse en temps homme, de l'investissement accru dans le champ des conditions de travail et de la prévention de l'usure professionnelle, qui passe certes par des dépenses d'investissement, mais aussi par des coûts plus diffus au sein de l'organisation (formation, temps – homme lié à des démarches participatives sur l'organisation du travail). Enfin, la professionnalisation du secteur, notamment dans la sphère sociale, est de nature à renchérir les coûts salariaux.

L'ensemble de ces charges qui vont devoir être engagées progressivement risque de se conjuguer à court terme aux dépenses liées aux départs précoces de salariés âgés, pour lesquels des actions de prévention n'auront pu avoir d'impact. Ces dépenses diverses liées aux diverses formes d'inaptitude au travail de salariés âgés pèseront notamment sur les employeurs, mais aussi les organismes de protection sociale (assurance maladie, organismes de prévoyance...).

L'ensemble de ces considérations suppose pour les pouvoirs publics d'être en mesure d'accompagner une telle politique par des moyens financiers.

En conclusion, la mission souligne la faiblesse, sinon de la prise de conscience, du moins des actions concrètes engagées pour anticiper la problématique du vieillissement démographique des salariés du secteur sanitaire et social.

L'éclatement et la fragmentation du secteur constituent à l'évidence un handicap pour conduire des actions fortes et structurées sur un domaine tel que la gestion des âges, qui doit faire appel à l'ensemble des outils de la gestion des ressources humaines.

Quelles que soient les préconisations techniques envisagées pour s'engager dans cette voie, la mobilisation de l'ensemble des acteurs sera indispensable. Au-delà de l'impulsion vigoureuse que les pouvoirs publics devront donner au niveau central et déconcentré, l'ensemble des fédérations d'établissements et d'employeurs, ainsi que les syndicats de salariés devront être partie prenante de cette dynamique.

Les mesures préconisées ne pourront néanmoins être engagées sans un accompagnement financier, qui pèsera pour une part certaine sur les financeurs publics. Elles n'en représentent pas moins un investissement indispensable si l'on veut garantir une adéquation entre les besoins croissants dans ce secteur d'activité et les ressources humaines destinées à en assurer sa pérennité et son développement.

Rapport comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de l'Allemagne

Résumé

L'Allemagne présente actuellement un décalage entre un vieillissement marqué et un taux d'emploi des salariés âgés faible

– Un profil démographique encore dans la moyenne des pays européens mais dont la dégradation pèsera à l'avenir fortement sur les finances sociales et l'économie :

Le taux de dépendance des personnes âgées (rapport des plus de 65 ans sur la population des 15-64 ans) est aujourd'hui légèrement inférieur à celui de la moyenne européenne : 23,9 % pour l'Allemagne contre 24,4 % pour l'Union européenne. Le vieillissement par le bas de la pyramide des âges, lié à un des plus bas taux de fécondité au monde, contribuera cependant à terme à un rétrécissement de la population active et à une dégradation du ratio de dépendance des personnes âgées qui sera de 2 à 5 points supérieur à la moyenne européenne entre 2005 et 2040 selon Eurostat.

Ceci impliquera un surcoût du vieillissement pour les finances publiques parmi les plus élevés d'Europe. Avec un coût supplémentaire de 6,1 points de PIB, l'Allemagne fera partie des cinq pays européens les plus fortement touchés par les conséquences financières du vieillissement. En outre, quelles que soient les évolutions des variables clefs (croissance, productivité du travail, temps de travail), le vieillissement démographique renforcera y compris à plus court terme la probabilité de pénuries localisées ou sectorielles, étant donné notamment les structures par âges des *Länder* très différentes.

– Un décalage entre l'ampleur du vieillissement et l'évolution des taux d'emploi et d'activité, en particulier aux âges les plus avancés :

Face à cette situation, le taux d'emploi des salariés âgés reste à un niveau peu élevé. Au début des années 90, l'Allemagne faisait partie avec la France d'un groupe majoritaire de pays dont le taux d'emploi des salariés de 55-64 ans était compris entre 30 et 40 %. Avec un taux d'emploi de 38,4 % en 2002, elle est l'un des rares pays de ce groupe à n'avoir pas enregistré de progrès significatifs sur les dix dernières années. Ce phénomène s'accompagne d'une sous-représentation des salariés âgés sur le marché du travail et d'une sur-représentation dans le chômage.

Selon les statistiques établies par l'Office fédéral de la statistique en 2001, les salariés de 55 à 64 ans représentent environ un cinquième de la population en âge de travailler (20 %), alors qu'ils ne représentent que près de 10 % des personnes employées. Malgré une baisse du nombre total de chômeurs de cette tranche d'âge depuis 1997, en 2002 le taux de chômage des salariés âgés restait supérieur de trois à cinq points en moyenne au taux de chômage moyen. Les chômeurs âgés sont en outre majoritairement chômeurs de longue durée, dont ils représentent plus du tiers.

La stagnation des taux d'emploi et la prégnance des schémas de sortie précoce de la vie active tiennent autant à un effet du système de protection sociale qu'à l'utilisation de la sortie précoce d'activité pour faire face aux difficultés économiques spécifiques qu'a rencontrées l'Allemagne

– Un système de prestations sociales qui facilitait jusqu'à une date récente les cessations anticipées d'activité, utilisées pour absorber les chocs économiques :

L'Allemagne se caractérise par une part prépondérante de recours aux retraites dérogatoires, dont l'âge de départ minimal est inférieur à l'âge de la retraite de droit commun (65 ans) : seulement 37,5 % des entrées en retraite ont lieu dans le cadre de la retraite de droit commun, les autres entrées se faisant dans le cadre des nombreuses retraites spécifiques accessibles entre 60 et 65 ans (retraites pour carrières longues, pour les femmes de plus de 60 ans, pour chômage de longue durée, pour handicap, pour incapacité – sans limite d'âge). De plus, depuis l'apparition du chômage de masse durable des années 80, le régime d'indemnisation a servi de transition vers la retraite pour les salariés âgés, dans le cadre des dispenses de recherche d'emploi accordées à partir de 58 ans.

Dans la première moitié des années 90, ces dispositifs ont contribué à absorber le choc économique et les conséquences de la réunification sur le marché du travail, grâce aux systèmes existant déjà à l'Ouest (hausse de la part relative des retraites spécifiques dans les départs entre 1991 et 1995), mais aussi avec la mise en place de dispositifs spécifiques à la partie orientale de l'Allemagne (dispense de recherche d'emploi dès 55 ans, qui a permis le départ anticipé de près de 10 % de la population active des nouveaux *Länder*).

– Des handicaps propres aux salariés âgés sur le marché du travail :

Dans une économie fortement tournée vers l'exportation, la flexibilité du travail et son coût jouent un rôle croissant – avec la qualification – dans les décisions de maintien ou de recrutement de salariés. À cet égard, trois types de facteurs sont intervenus défavorablement pour le maintien dans l'emploi ou le recrutement de salariés âgés en Allemagne :

– un coût du travail plus élevé pour les entreprises employant des salariés âgés en raison d'un système de rémunération encore fortement lié à l'âge (expérience acquise, ancienneté dans l'entreprise ou la branche) ;

– une protection accrue en cas de licenciement tant en ce qui concerne la durée du préavis (la durée du préavis légal peut atteindre sept mois pour une ancienneté de vingt ans, certaines conventions collectives allongent la durée du préavis en fonction de l'âge) que les motifs du licenciement (de nombreuses conventions prévoient que les salariés âgés ne peuvent être licenciés que pour motifs exceptionnels) ;

– un moindre accès à la formation professionnelle : en 2001 en moyenne seulement 18 % des plus de 50 ans avaient un accès à la formation en entreprise, contre 36 % des 19-34 ans et 31 % des 35-49 ans, cette proportion étant globalement plus faible dans les petites entreprises.

L'ensemble des acteurs démontre aujourd'hui une volonté de rupture avec les cessations anticipées d'activité, mais la politique globale désormais menée en faveur de l'emploi des salariés âgés n'a pas encore produit tous ses effets

– Une évolution des positions de l'ensemble des acteurs : du consensus sur la sortie précoce d'activité à l'annonce d'un « changement de paradigme » :

L'Allemagne a connu, depuis les années 70, un consensus en faveur de la cessation anticipée d'activité. Même si dès les années 90 certaines réformes sont intervenues (retraites, temps par-

tiel pour les salariés âgés), le véritable changement d'orientation, auquel les partenaires sociaux ont été associés, est intervenu en 2001. Dans le cadre de l'alliance pour l'emploi, créée entre les partenaires sociaux et le gouvernement, la déclaration commune du 7 mars 2001 appelle à l'amélioration des perspectives d'emploi des plus de 50 ans : il s'agit d'une rupture solennelle avec trente ans de pratique, accompagnée de mesures concrètes (formation, aides aux entreprises, politique conventionnelle) rendant tangible ce changement de paradigme.

– Une politique qui prend en compte l'ensemble des déterminants de l'emploi des salariés âgés :

La politique en faveur des salariés âgés essaye de prendre en compte les différents aspects du problème, tant en ce qui concerne la méthode que les champs d'action :

– une politique interministérielle : la mise en place d'une structure interministérielle dédiée à la question des évolutions démographiques et se réunissant tant au niveau politique qu'au niveau des principaux responsables d'administration centrale, traduit la prise en compte de la complexité du problème et répond à l'enjeu de la coordination entre les différents champs des politiques publiques ;

– une politique de communication : de la déclaration solennelle du 4 mars 2001 à l'information des salariés sur leurs droits à la retraite après les réformes du régime public, en passant par les actions de promotion des mesures en faveur des salariés âgés réalisées par l'Agence fédérale pour l'emploi dans le cadre de son programme spécifique (« les plus de 50 ans, ils savent ce qu'il faut faire »), ou celui du ministère fédéral de la recherche, ce sont de nombreux types de discours, de registres et de légitimités (politiques, partenaires sociaux, scientifiques, communication pour le grand public) qui ont été mobilisés ;

– une réforme des retraites favorisant la poursuite d'activité : menées avant tout pour faire face à la perspective d'un doublement du taux de dépendance d'ici à 2040, les réformes ont également créé des incitations financières et des contraintes légales au maintien de l'activité (baisse du taux de remplacement, création d'un pilier par capitalisation, élévation de l'âge de départ des retraites spécifiques) ;

– un renforcement des mesures incitatives à l'emploi ciblées sur les salariés âgés : une activation accrue des chômeurs âgés est recherchée (renforcement de la conditionnalité, réduction de la durée d'indemnisation des salariés âgés), mais parallèlement un programme à destination des plus de 50 ans a été créé, qui s'appuie sur des mesures de maintien ou de créations d'emplois ciblées sur ce public (temps partiel subventionné pour les salariés âgés, financement des formations des salariés âgés dans les PME, subventions à l'embauche, baisse de cotisations sociales employeurs) ; cette politique est également portée par les branches, dont certaines ont fait des salariés âgés un public prioritaire en matière de formation (métallurgie en juillet 2001) ;

– une politique d'amélioration des conditions de travail : le gouvernement fédéral est à l'origine d'une initiative associant les États fédérés et les partenaires sociaux nationaux et locaux, dont l'un des axes prioritaires est à compter de 2004 l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés par la réflexion et la recherche sur les pratiques et le développement de projets pilotes. Ce travail s'appuie sur l'acquis des projets pilotes mis en place par le ministère fédéral de la recherche, qui a depuis 1995 mené à bien, en coopération avec les chambres professionnelles, les branches et des acteurs locaux de l'emploi, près de 150 projets et diffusé leurs résultats.

Au total, les effets de ces mesures restent encore difficiles à apprécier. À l'exception du temps partiel pour les salariés âgés, qui a connu une forte croissance depuis dix ans pour désormais concerner près de 130 000 personnes, les autres mesures sont trop récentes pour que l'on dispose du recul nécessaire à leur évaluation – et pour que leur impact sur le marché du travail soit déjà véritablement sensible.

Deux éléments semblent cependant indiquer que les mesures prises commencent à produire des effets : le taux d'emploi des salariés âgés, après avoir atteint un point bas au milieu des années 90 sous l'effet de la réunification se redresse désormais – il a retrouvé aujourd'hui son niveau d'il y a dix ans ; depuis quelques années, l'âge moyen de départ à la retraite augmente pour l'ensemble des catégories (hommes et femmes, à l'Est comme à l'Ouest).

Rapport comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de la Belgique

Résumé

Les enjeux du vieillissement

– Une évolution démographique « classique » mais des niveaux d'emploi des travailleurs âgés particulièrement bas :

Parmi les pays européens, la Belgique connaît une situation démographique « classique » (accroissement des classes d'âge de plus de 65 ans et rétrécissement de la base démographique). Elle se différencie par un niveau d'emploi plus faible, tant globalement qu'en ce qui concerne celui des travailleurs des plus de 55 ans : en dépit d'une progression de 4,5 points depuis 1997, la Belgique se situe en 2002 pour le taux d'emploi de seniors (26,6 %) en queue du peloton européen (taux de 40,6 %). Le retrait de l'activité, à partir de 50 ans et plus encore à partir de 55 ans, sous différents statuts (pré-pensionnés, chômeur âgé dispensé de rechercher un emploi), explique ce faible score.

– Les conséquences financières du vieillissement et du faible taux d'emploi :

Les conséquences sociales et budgétaires du vieillissement (dépenses de santé et retraites) sont suivies par le comité du vieillissement (comité d'experts), mis en place en 2001. Sous différentes hypothèses d'évolutions démographiques et d'emploi, l'accroissement des dépenses liées au vieillissement d'ici 2030 serait situé dans une fourchette de 2,6 à 3,1 points du PIB. L'augmentation du taux d'emploi notamment des plus de 55 ans pourrait dans l'hypothèse la plus favorable réduire ce coût de 0,2 % du PIB sur la période.

Les facteurs explicatifs de la situation belge en matière d'emploi des travailleurs âgés

– Les systèmes de protection sociale ménagent de nombreuses voies de sortie précoce d'activité :

- Des régimes de retraites peu incitatifs au maintien en activité :

Le système de retraite belge s'appuie sur trois piliers : un régime de base par répartition assez peu favorable ; des pensions professionnelles organisées par les entreprises ou les branches ; un troisième pilier par capitalisation constitué de façon volontaire. Le premier

pilier, tant dans le secteur privé que public, ouvre de nombreuses voies de sortie précoce avant 65 ans (date de l'âge légal de la retraite) : départ anticipé à 60 ans sous réserve de durée de cotisations ; conditions d'âge de départ plus favorables pour certaines professions ; pensions prématurées dans le secteur public pour raisons de santé ou d'inaptitude physique. Le second pilier (couverture de 30 % des salariés du secteur privé environ) autorisait, avant une loi entrée en vigueur en 2004, une liquidation des pensions ou des rentes avant 60 ans. Les retraites de ce régime bénéficient d'un statut fiscal avantageux.

- Les pré-pensions conventionnelles et le « système du Canada Dry », voies de sorties précoces du marché du travail :

La Belgique se caractérise par un recours ancien et massif à des mécanismes de cessation anticipée d'activité. Après le système légal des pré-pensions conventionnelles mis en place à partir de 1974 pour faire face aux restructurations industrielles et fondé sur la complémentarité des allocations chômage et d'indemnités versées par l'employeur jusqu'à la retraite, s'est mis en place un système parallèle, le système du « Canada dry », développé par les entreprises dès lors que les conditions d'accès à la pré pension conventionnelle se sont durcies dans les années 90 (taxation ; conditions de remplacement ; augmentation de l'âge d'accès). Ce dernier système permet aux entreprises de licencier à moindre frais les seniors, qui sont alors couverts par le statut du « chômeur âgé » (exonération de recherche d'emploi et bénéfice d'un complément d'ancienneté, parfois complété par la liquidation d'une rente ou d'une pension du deuxième pilier).

- L'incapacité temporaire et l'invalidité :

Les personnes de plus de 50 ans représentent 60 % des invalides. Les bénéficiaires de l'invalidité progressent de 2,5 % par an depuis 1997.

– Le marché du travail et les politiques de l'emploi présentent des facteurs défavorables à l'activité des plus âgés en dépit de réformes récentes :

- Le marché du travail présente plusieurs types de rigidités : assez faible mobilité géographique en raison des barrières culturelles et linguistiques entre les régions ; importance des salaires à l'ancienneté surtout pour les employés ; recours limité aux contrats à durée déterminée.

- Les politiques de l'emploi, organisées autour d'un organisme fédéral et de services de placement dépendants des régions, se caractérisent dans le passé récent par un « désintérêt » de l'emploi des travailleurs âgés, majoritairement dispensés de recherche d'emploi. Des inflexions substantielles ont été données dans la période récente à cette orientation : « activation » des allocations pour les chômeurs de plus de 50 ans avec mise en œuvre progressive ; suppression des trappes à inactivité pour les chômeurs ; services d'« outplacement » par les entreprises pour les travailleurs de plus de 45 ans licenciés ; incitations fiscales et sociales en cas d'embauche de salariés âgés.

– Les conditions de travail offrent des opportunités au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés :

- La formation initiale et continue :

Les travailleurs belges (de 15 à 60 ans) sont plutôt moins qualifiés que la moyenne européenne. Les plus âgés bénéficient moins que les autres de la formation continue bien que les partenaires sociaux aient affirmé en 2000 une volonté de développer la formation continue avec un ciblage particulier sur les seniors.

- Le temps de travail :

Si la Belgique ne se distingue pas par une durée du travail supérieur à la moyenne européenne, elle voit se développer de façon importante le temps partiel. La formule du crédit

temps, mis en place en 2002, qui a pris le relais des pré-pensions à mi-temps et de l'interruption de carrière à mi-temps pour les plus âgés, s'étend à vive allure pour tous les salariés et particulièrement les plus de 50 ans qui bénéficient d'aménagements spécifiques.

- Les conditions de travail :

La Belgique présente des conditions de travail grossièrement identiques à celles de la moyenne européenne. Les contraintes du travail posté et les problèmes de santé au travail y sont cependant ressentis avec plus d'acuité que dans les autres pays européens.

- Les perceptions et les positions des partenaires sociaux sont globalement défavorables à l'allongement de l'activité :

Les entreprises ont une représentation négative des travailleurs âgés, recrutent peu après 45 ans et n'ont pas de gestion « active » des âges, en dépit des récentes incitations du gouvernement (mise en place d'une cellule d'emploi des travailleurs expérimentés pour développer les bonnes pratiques et d'un fonds pour l'amélioration des conditions de travail). Les syndicats font des pré-pensions conventionnelles un sujet « sanctuarisé » pour adoucir les restructurations industrielles même si apparaît un début de prise en compte du problème du vieillissement dans les conventions collectives.

Le paradigme belge en matière d'emploi des travailleurs âgés

- Les politiques publiques récentes peinent, dans une stratégie des petits pas, à inverser l'orientation ancienne de retrait précoce d'activité des travailleurs :

Depuis 2000, le gouvernement est mobilisé autour de l'objectif d'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés. De nombreuses mesures très diversifiées, généralistes ou ciblées, ont été prises tant dans le domaine des retraites que celui de l'emploi. Elles n'ont pourtant porté que des fruits décevants pour plusieurs raisons. Elles ne se sont pas inscrites dans des réformes de fonds autour des retraites ou des sorties précoces d'activité (pré-pensions ; « Canada Dry »). Elles se heurtent à la puissance forte des schémas collectifs de cessation précoce d'activité tant chez les employeurs que chez les syndicats. Mises en place dans une conjoncture économique qui, dès 2001, a été peu favorable, elles procèdent, en raison notamment de ces facteurs conjoncturels et structurels contrariants, d'une stratégie de petit pas, qui n'est pas globalement cohérente et est insuffisante pour mobiliser l'ensemble des acteurs.

- L'observation de la Belgique permet de poser des questions générales autour du problème de l'emploi des travailleurs âgés, qui concernent, notamment, la pertinence des méthodes des réformes engagées par les États (globales ou à petits pas), l'efficacité des mesures (ciblage ou non sur les travailleurs âgés) ou l'efficacité des instruments de pilotage des politiques de l'emploi (maîtrise ou non par l'État des services de l'emploi).

Rapport Comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de la Suède

Résumé

Les enjeux du vieillissement

– Une démographie, caractérisée par un vieillissement plus « précoce » que la moyenne européenne :

La Suède se caractérise par un vieillissement actuel de sa population plus prononcé que le reste de l'Europe en raison d'un *baby boom* plus précoce. Elle a enregistré des rebonds démographiques successifs sur la période 1940-2000 qui, élargissant sa base démographique, contribueront dans l'avenir à amortir les chocs des futurs *papy booms*.

– Un taux d'emploi des travailleurs de plus de 55 ans qui est le plus élevé d'Europe :

Le taux d'emploi global est en Suède le plus élevé d'Europe (73,6 % en 2002) de même que celui de la tranche d'âge des plus de 55 ans - 68 % en moyenne contre 40,1 % pour l'Europe – grâce notamment à un taux d'emploi féminin proche de celui des hommes. Cependant, on observe pour les hommes et les femmes une chute importante de l'emploi à partir de 60 ans et une dégradation du taux d'emploi pour les hommes en 2002 par rapport à 1990.

– Les conséquences financières du vieillissement :

Selon différentes hypothèses d'évolution démographiques et d'emploi (comité de politique économique de l'Union européenne et l'OFCE), le vieillissement démographique conduirait à un alourdissement des dépenses sociales d'ici 2050 compris entre 2,5 et 3,8 points du PIB. Cette hausse des dépenses serait relativement plus modérée que dans les autres pays européens en raison des caractéristiques démographiques suédoises, la Suède restant en 2050 le pays dont les dépenses sociales dans le PIB sont les plus importantes (actuellement environ 32 %) d'Europe.

Les facteurs déterminants du « modèle suédois » en matière d'emploi des travailleurs âgés

– Les systèmes de protection sociale :

- Un système des retraites, incitatif à la prolongation d'activité :

Le système de retraite suédois comprend un premier étage « légal », complété par des retraites professionnelles (90 % des salariés couverts) et éventuellement des retraites privées (fonds d'assurance).

La réforme des retraites légales, intervenue à l'initiative du gouvernement en 1999 après une période de réflexion et de concertation engagée en 1990, a constitué un changement de paradigme radical, mis en place progressivement. Elle a remplacé le régime à prestations définies par un régime à cotisations définies. Le montant de la pension est stricte-

ment fonction des années travaillées et lié à l'espérance de vie. Le régime permet de cumuler retraite et activité et rend « non pertinent » un âge légal de retraite. La réforme s'est accompagnée d'une pédagogie individuelle auprès de l'ensemble des citoyens, par l'envoi annuel d'une « enveloppe orange » qui précise à chacun ses droits à retraite.

Parallèlement, ont été adaptés ou sont en voie de l'être les régimes conventionnels, qui ont souvent servi de base antérieurement à des schémas de départ anticipé. Une loi de 2001 a interdit aux conventions collectives d'instaurer une obligation de retraite à 65 ans, permettant aux salariés de rester en activité jusqu'à 67 ans.

- Une croissance explosive des congés maladie de longue durée et des pensions d'invalidité :

Les indemnités journalières maladie et les pensions d'invalidité représentaient en 2002 les deux tiers des dépenses de maladie suédoises. L'explosion des dépenses de congés maladie, notamment de longue durée (plus que triplement des dépenses depuis 1997), qui touchent davantage les tranches d'âge à partir de 50 ans et majoritairement les femmes, et l'augmentation de moindre importance des pensions d'invalidité ont des raisons complexes : générosité des taux de remplacement des indemnités journalières, moindre peur du licenciement pendant les années de reprise économique, vieillissement et usure au travail notamment des femmes.

Cette croissance a conduit le gouvernement à des réformes peu consensuelles qui visent à responsabiliser financièrement les employeurs et les salariés. Depuis juillet 2003, les congés maladie sont indemnisés à hauteur de 77,6 % du salaire au-dessous d'un plafond (contre 80 % antérieurement) et les employeurs doivent prendre en charge les vingt et un premiers jours d'arrêts de travail contre les quatorze premiers jours auparavant. En outre, une réflexion sur la santé au travail, concertée avec les représentants des syndicats et du patronat doit intervenir en 2004. D'autres mesures sont en discussion.

– Le marché du travail et les politiques de l'emploi présentent des facteurs favorables à l'activité des plus âgés en dépit de réformes récentes :

- Le marché du travail se caractérise par des salaires peu liés à l'ancienneté (même si les coûts des cotisations sociales notamment des régimes de retraite conventionnelles le sont), un niveau élevé d'éducation initiale et une formation des travailleurs tout au long de la vie qui permet la « maintenance » des compétences des salariés.

- Les politiques de l'emploi présentent une double face : elles offrent un taux de remplacement des revenus important en cas de chômage dont la contrepartie est une recherche active de l'emploi, aidée par un service public dynamique et diversifié. Les travailleurs âgés ne font pas l'objet de mesures spécifiques sauf rares exceptions dans le passé. La réinsertion dans l'emploi pour les chômeurs âgés est cependant plus difficile que pour les plus jeunes.

– Les conditions de travail sont propices au maintien dans l'emploi des travailleurs âgés :

- Le temps de travail, qui est globalement identique à celui de la moyenne européenne, est marqué par l'importance du temps partiel, notamment aux âges les plus avancés.
- L'attention aux conditions de travail est importante même si des enquêtes soulignent la « dégradation » ressentie du bien-être au travail depuis dix ans, notamment chez les femmes.
- Les salariés âgés bénéficient dans l'entreprise d'un accès réel à la formation permanente.

– Les perceptions et les positions des partenaires sociaux ne sont pourtant pas entièrement favorables à la poursuite de l'activité :

- Si les employeurs ne sont pas intégralement « négatifs » sur les compétences des travailleurs âgés, ils ont des réticences à les employer et il subsiste une « discrimination » de fait à leur égard.
- Les salariés expriment majoritairement le souhait de partir à la retraite à 60 ans. Cependant, les récentes enquêtes d'opinion montrent une évolution (résignation ?) dans les opinions sur la prolongation d'activité.

Le « modèle » suédois d'emploi des travailleurs âgés : une politique efficace mais non spécifique qui rencontre des obstacles récents

- Une politique d'emploi efficace mais non spécifique :

Les « fondamentaux » suédois offrent un environnement global favorable au maintien en activité des travailleurs âgés. Ils sont entretenus par un dialogue social étroit même s'il a été quelque peu malmené durant la crise économique. Le souci du maintien et du développement des compétences tout au long de la vie, l'attention aux conditions de travail expliquent que le problème des travailleurs âgés, ne soit pas traité comme un dossier spécifique par les acteurs politiques et sociaux. Il ne l'est pas non plus par les politiques de l'emploi qui sont établies sur l'équilibre du bien-être (*welfare*) et du travail (*workline*).

Dans ce contexte, l'action des pouvoirs publics qui ont réformé de façon profonde les systèmes de retraite et s'attachent à diminuer les congés maladie a toujours été cohérente et a très peu donné de signes encourageant les retraits anticipés du marché du travail même au plus fort de la crise économique.

- Des obstacles persistants à l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés :

Pour autant, les difficultés de retour à l'emploi des chômeurs âgés ainsi que les « départs » des travailleurs âgés observés vers les congés de maladie de longue durée conduisent à s'interroger sur les limites du « modèle suédois » pour augmenter encore les taux d'emploi déjà élevés des travailleurs âgés. Le fait de savoir si l'augmentation de l'emploi des travailleurs âgés est la seule solution aux problèmes démographiques d'avenir est une autre question. Le recours à l'immigration est dans le débat public un sujet encore difficile.

Rapport Comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas du Royaume-Uni

Résumé

Les enjeux du vieillissement au Royaume-Uni

La situation démographique du Royaume-Uni est plus favorable que la moyenne ; la tendance au vieillissement devrait être plus limitée que dans les autres pays de l'Union, et le ratio de dépendance démographique devrait rester très inférieur à la moyenne. Le pays

connaît par ailleurs une situation macroéconomique favorable, et des taux d'activité et d'emploi élevés.

S'il n'échappe pas à la tendance au déclin de l'activité des hommes âgés, le pays connaît des taux d'activité et d'emploi des 55-64 ans très supérieurs à la moyenne européenne pour les deux sexes ; le taux d'emploi des 55-64 ans a connu une croissance forte (plus six points) depuis cinq ans.

À l'inverse de la majorité des pays de l'Union, le risque majeur que fait peser le vieillissement de la population au Royaume-Uni ne réside pas tant dans l'augmentation des dépenses sociales liées à l'âge (elles devraient progresser de moins d'un point de PIB en 50 ans), mais dans le rétrécissement progressif de l'offre de travail, qui pourrait provoquer des pénuries sectorielles voire globales de main-d'œuvre, et dans l'impossibilité d'offrir aux retraités un niveau suffisant de revenu.

Les facteurs explicatifs de la situation de l'emploi des travailleurs âgés

Le système de protection sociale britannique s'avère dans l'ensemble très peu désincitatif à l'activité. Le système de retraite public, d'un montant très faible et quasi forfaitaire, n'encourage pas au retrait précoce. Les systèmes complémentaires, qui couvrent 60 % de la population, offrent en revanche certaines possibilités de cessation anticipée, en accord avec l'employeur. La réforme des prestations chômage entreprise depuis le début des années 90 a provoqué une « activation » des demandeurs d'emploi, mais les hommes de plus de 60 ans peuvent être dispensés de recherche active d'emploi. C'est vers les pensions d'invalidité, que se sont reportées, une partie des cessations précoces, malgré le faible montant de la prestation. Leur nombre a triplé depuis 1976 et les bénéficiaires, à 60 % âgés de plus de 50 ans, sont trois fois plus nombreux que les demandeurs d'emploi.

Le marché du travail britannique, caractérisé par une grande flexibilité (faible réglementation, mobilité forte des travailleurs, importance des inégalités salariales), ne semble pas pénaliser les travailleurs âgés (ancienneté moyenne dans l'emploi réduite, faible liaison ancienneté – salaires).

La stratégie volontariste d'activation des politiques de l'emploi entamée au début des années 90 s'est initialement centrée sur les jeunes, les parents isolés et les chômeurs de longue durée. Un programme spécifique aux seniors, le *New deal 50+*, a toutefois été lancé en 2000. Sur une base volontaire, les demandeurs d'emploi de plus de six mois se voient offrir une large palette d'actions de conseil et d'aide au retour à l'emploi, qui ajoute aux prestations traditionnelles quelques interventions ciblées (ateliers de remotivation et de recherche d'emploi, formations spécifiques). Le succès du programme semble toutefois provenir essentiellement du crédit d'impôt spécifique qui lui est lié ; à l'inverse, la prime spéciale de formation est très peu utilisée. Deux expérimentations sont en cours jusqu'à 2006 : l'entrée obligatoire dans le programme pour les chômeurs de plus de 50 ans après dix-huit mois de chômage ; l'extension, sur une base volontaire, du programme aux bénéficiaires de prestations d'invalidité.

Les conditions de travail permettent un maintien des capacités de travail jusqu'à un âge avancé : l'accès à la formation est plus élevé que la moyenne européenne, et ne décline réellement que pour les tranches d'âges les plus avancées ; l'importance du temps partiel (25 % de l'ensemble des salariés, 32,5 % des 55-64 ans, soit des chiffres supérieurs d'un tiers à la moyenne de l'Union) compense l'importance des longues durées de travail et permet d'aménager des transitions progressives vers la retraite ; il peut se traduire en revanche par des revenus très faibles, notamment pour les temps très partiels (moins de 15 heures par semaine). L'intensité des conditions de travail a des effets ambigus sur la

santé : alors que les congés maladie sont plutôt limités chez les seniors, l'importance de l'invalidité chez les âgés indique l'existence d'un problème spécifique.

Malgré la préoccupation précoce des pouvoirs publics pour l'amélioration de l'emploi des seniors, et d'importantes campagnes de sensibilisation et de communication tant vers le grand public que vers les entreprises (avec notamment la diffusion d'un guide des bonnes pratiques et l'attribution de labels « âge positive »), les positions des acteurs sociaux restent éloignées : les syndicats de salariés partagent l'objectif d'emploi des seniors mais craignent l'insécurité des fins de carrière (faiblesse des retraites, prolongation d'activité forcée dans des statuts précarisés). À l'inverse, les employeurs refusent toute mesure de protection de l'emploi des travailleurs âgés, le sous-emploi des seniors provenant selon eux de l'insuffisante activation des prestations sociales et des faibles qualifications des plus âgés. Seule la conjonction de la transposition de la directive européenne anti-discrimination et de l'apparition de pénuries sectorielles ou géographiques de main-d'œuvre semble pouvoir les inciter à modifier leurs comportements.

Le paradigme britannique : un « *New deal* » pour les travailleurs âgés ?

– Une situation de l'emploi des plus de 50 ans, avant tout, déterminée par la demande :

La faiblesse des niveaux de retraites et de prestations sociales et l'absence de politiques de cessation anticipée d'activité restreignent fortement les facteurs d'attraction vers l'inactivité. Le niveau d'emploi des travailleurs âgés est avant tout déterminé par la conjoncture, tout en « surréagissant » à celle-ci. Cette « surréaction » s'explique par des facteurs structurels mais également par les comportements des entreprises (ciblage des licenciements sur les plus âgés, faiblesse des recrutements après 55 ans). Au total, on estime que plus de 60 % des retraits précoces sont involontaires.

– De fortes inégalités devant la cessation anticipée d'activité :

La cessation anticipée d'activité touche relativement plus fortement les travailleurs les moins qualifiés. Il apparaît surtout une forte césure au sein des personnes ayant cessé précocement leur activité :

– un premier groupe rassemble des personnes qui ne souhaitent pas travailler, qui sont en retraite ou en retraite anticipée, et dont les revenus moyens sont supérieurs à la moyenne ; ce sont en majorité des anciens cadres, plus qualifiés que la moyenne, et qui disposent d'une retraite complémentaire ; leur départ anticipé du marché du travail a été plutôt volontaire, à leur propre initiative ou sur celle de leur employeur dans le cadre d'une restructuration ;

– le second groupe recouvre des personnes peu qualifiées, anciens ouvriers ou employés, qui ont quitté le marché du travail de manière involontaire, à la suite d'un licenciement ou de problèmes de santé ; leurs revenus, inférieurs à la moyenne, proviennent essentiellement de prestations sociales (chômage ou invalidité), en l'absence de couverture par une retraite complémentaire.

– L'interrogation sur la mise en œuvre de politiques ciblées :

L'intervention publique en faveur de l'emploi des seniors en Grande-Bretagne est restée assez limitée, malgré l'affichage de ce sujet comme une préoccupation centrale des pouvoirs publics. La tradition de faible intervention sur le marché du travail peut expliquer le caractère essentiellement incitatif et persuasif de l'action du gouvernement. Elle s'illustre en particulier par la faiblesse des thèmes de la formation et des conditions de travail, sur lesquels les pouvoirs publics se limitent à souhaiter l'amélioration des dispositifs de santé au travail ou le développement de la flexibilité choisie du temps de travail. De même, la

tradition de *mainstreaming* a limité les politiques ciblées au seul *New deal 50+*, et focalise aujourd'hui le débat sur la question de la non-discrimination, faisant de l'emploi des seniors un élément d'une problématique plus générale de diversité de la main-d'œuvre. Il apparaît dans ce contexte que la réussite de cette stratégie sera très dépendante de l'évolution de la conjoncture économique et démographique.

– Une prolongation de l'activité au risque d'une inégalité croissante de la fin de vie :

Le choix d'une absence d'intervention ciblée pour favoriser l'emploi des seniors, hors l'activation des allocataires de prestations sociales ou de chômage, présente un risque de précarisation de la fin d'activité pour une partie non négligeable de la population. C'est en effet à un « choix » entre une prolongation d'activité dans des conditions incertaines ou une retraite de niveau minimal que risquent d'être confrontés les travailleurs les moins bien placés sur le marché du travail.

L'analyse de l'activité après l'âge légal de la retraite fait apparaître deux modalités de prolongation d'activité : une prolongation « choisie », plus répandue parmi les cadres et les professions libérales, qui valorisent leur maintien dans l'emploi comme une source de satisfaction professionnelle et personnelle ; à l'inverse, apparaît une prolongation « forcée », motivée essentiellement par des raisons financières (insuffisance des droits à retraite), qui touche particulièrement les femmes entre 60 et 65 ans, et certains ouvriers et employés après 65 ans. Dans ce cadre, la tendance à la flexibilisation des fins d'activité au Royaume-Uni fait l'objet d'une appréciation ambiguë : si le recours à des formes particulières d'activité (temps partiel ou contrats temporaires) ou à l'emploi indépendant est particulièrement valorisé pour les cadres ou les professions libérales qui y voient une façon de prolonger leur activité tout en réorganisant leur mode de travail ou en facilitant une transition progressive vers la retraite, il entraîne pour les moins qualifiés un risque de précarisation important.

Annexe 4

Liste des sigles utilisés

- AAH** : Allocation adulte handicapé
- ADE** : Allocation dégressive à l'entreprise
- ADF** : Assemblée des départements de France
- AFPA** : Association pour la formation professionnelle des adultes
- AGEFIPH** : Association pour la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapés
- AGEFOS-PME** : organisme paritaire collecteur agréé du secteur des PME
- ALE** : Agence locale pour l'emploi
- AMP** : Aide médico-psychologique
- ANACT** : Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
- ANDCP** : Association nationale des directeurs et chefs du personnel
- ANI** : Accord national interprofessionnel sur la formation du 20 septembre 2003
- ANPE** : Agence nationale pour l'emploi
- APA** : Allocation personnalisée d'autonomie
- ARACT** : Association régionale pour l'amélioration des conditions de travail
- ARPE** : Allocation de remplacement pour l'emploi
- AS-FNE** : Allocation spéciale du fonds national de l'emploi
- ASH** : Agent de service hospitalier
- BTP** : Branche du bâtiment et des travaux publics
- CAE** : Conseil d'analyse économique
- CATS** : Cessation d'activité de certains travailleurs salariés
- CBE** : Comité de bassin d'emploi
- CCI** : Chambre de commerce et d'industrie
- CCREFP** : Comité consultatif régional de l'emploi et de la formation professionnelle
- CDD** : Contrat à durée déterminée
- CEC** : Contrat emploi consolidé
- CEP** : Contrat d'étude prospective

- CEREQ** : Centre d'étude et de recherche sur l'emploi et les qualifications
- CESR** : Conseil économique et social régional
- CES** : Conseil économique et social
- CES** : Contrat emploi solidarité
- CFA** : Centre de formation d'apprenti
- CFA** : Congé de fin d'activité
- CFDT** : Confédération française démocratique du travail
- CFE-CGC** : Confédération française de l'encadrement-confédération générale des cadres
- CFTC** : Confédération française des travailleurs chrétiens
- CGPME** : Confédération des petites et moyennes entreprises
- CGT** : Confédération générale du travail
- CGT-FO** : Confédération générale du travail – Force ouvrière
- CHS-CT** : Comité d'hygiène et de sécurité et des conditions de travail
- CIE** : Contrat initiative emploi
- CIVIS** : Contrat d'insertion dans la vie sociale
- CJE** : Contrat jeune en entreprise
- CLD** : Chômeur longue durée
- CNAM-TS** : Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
- CNAVTS** : Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
- CNFPT** : Centre national de formation des personnels territoriaux
- COPIRE** : Commission paritaire interprofessionnelle régionale pour l'emploi
- COR** : Conseil d'orientation des retraites
- COTOREP** : Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
- CPC** : Commission paritaire consultative
- CPNE** : Commission paritaire nationale pour l'emploi
- CQP** : Certificat de qualification professionnelle
- CRAM** : Caisse régionale d'assurance maladie
- CRCI** : Chambre régionale de commerce et d'industrie
- CRNACL** : Caisse nationale de retraite des agents de collectivités locales
- CSP** : Catégorie socio-professionnelle
- DADS** : Déclaration annuelle des données sociales
- DARES** : Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
- DDASS** : Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

DDTEFP : Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DEAVS : Diplôme d'état d'auxiliaire de vie sociale

DESS : Diplôme d'études supérieures spécialisées

DGAS : Direction générale de l'action sociale

DGEFP : Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DHOS : Direction de l'hospitalisation et de l'offre de soins

DIF : Droit individuel à la formation

DRASS : Direction régionale des affaires sanitaires et sociales

DRDF : Délégation régionale aux droits des femmes

DRE : Dispense de recherche d'emploi

DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques

DRH : Direction des ressources humaines

DRIRE : Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'équipement

DRT : Direction des relations du travail

DRTEFP : Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

EDDF : Engagement de développement de la formation,

EHPAD : Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

ESSA : Enquête sur l'emploi des salariés selon l'âge

ESTEV : Enquête santé, travail et vieillissement

FACT : Fonds pour l'amélioration des conditions de travail

FEHAP : Fédération des établissements d'hospitalisation et d'assistance privés

FFB : Fédération française du bâtiment

FMESPP : Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés

FNE : Fonds national de l'emploi

FPC : Formation professionnelle continue

FPH : Fonction publique hospitalière

FSE : Fonds structurels européens

GEIQ : Groupement pour l'emploi et l'insertion par la qualification

GIP : Groupement d'intérêt public

GPEC : Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences

GRETA : Groupement d'établissements

GRH : Gestion des ressources humaines

IDE : Infirmier diplômé d'État

IFSI : Institut de formation en soins infirmiers

INED : Institut national d'études démographiques

INRS : Institut national de recherche sur la sécurité

INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques

INTEFP : Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

LEST-CNRS : Laboratoire d'économie et de sociologie du travail du CNRS

LOLF : Loi organique sur les lois de finances

MEDEF : Mouvement des entreprises de France

MIFE : Maison pour l'information sur la formation et l'emploi

OCDE : Organisation commune de développement économique

OMI : Office des migrations internationales

ONG : Organisation non-gouvernementale

ONU : Organisation des Nations unies

OPCA : Organisme paritaire collecteur agréé

OPCAREG : Organisme paritaire collecteur agréé régional

OPPBTP : Organisme professionnel de prévention du bâtiment et des travaux publics

OREF : Observatoire régional de l'emploi et de la formation

PARE : Plan d'aide au retour à l'emploi

PASER : Plan d'action stratégique de l'État en région

PIB : Produit intérieur brut

PIC : Programme d'initiative communautaire

PME : Petites et moyennes entreprises

PNAE : Plan national d'accès pour l'emploi

PRDF : Programme régional de développement de la formation

PRP : Preretraite progressive

RATP : Régie autonome des transports parisiens

RSE : Responsabilité sociale des entreprises

SEPEs : Service études, prospectives et évaluation statistiques

SIFE : Stage d'insertion et de formation en entreprise

SMIC : Salaire minimum interprofessionnel de croissance

SPE : Service public de l'emploi

SPER : Service public de l'emploi régional

SYNERPA : Syndicat national des établissements et résidences privées pour personnes âgées

TMS : Troubles musculo-squelettiques

TPE : Très petites entreprises

UIMM : Union des industries métallurgiques et minières

UNASSAD : Union nationale des associations de soins et de services à domicile

UNEDIC : Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce

UPA : Union professionnelle de l'artisanat

VAE : Validation des acquis de l'expérience



Table des matières

Préface	3
Sommaire	5
Introduction	7
Première partie	
Les enjeux du vieillissement	11
Chapitre 1	
La nouvelle donne démographique : la France vieillit et sa population active baissera à terme	13
Notre pays connaîtra au cours des prochaines décennies une faible croissance démographique et un vieillissement significatif de sa population	15
Une croissance démographique fortement ralentie	16
Un vieillissement de la population	16
Des territoires diversement affectés	19
Une certaine spécificité démographique française en Europe	21
Si la population active est appelée à baisser, le calendrier de ce retournement est incertain	23
L'ampleur exacte et le calendrier du retournement démographique sont délicats à déterminer ...	25
Les projections de population active ne peuvent être réalisées que sur la base d'un certain nombre d'hypothèses sur les comportements des agents économiques et le niveau de l'activité	26
Le scénario tendanciel établi avant la réforme législative de 2003, a daté en 2007 le retournement démographique de la population active	28
Les changements de comportements attendus vont retarder la date et limiter l'impact du retournement démographique	30
De fortes disparités régionales	33
La place des salariés de plus de 50 ans est déjà en augmentation aujourd'hui dans la population active, même si leur taux d'activité est faible	37
Un taux d'activité des seniors assez modeste	37
Une contribution croissante des seniors	42
Le flux des départs à la retraite dans les dix prochaines années va modifier progressivement l'équilibre du marché du travail	45
L'équilibre du marché du travail va être modifié	46
Son ampleur va toutefois dépendre du niveau de l'activité économique et des comportements des acteurs	49

Des enjeux nouveaux pour les politiques de l'emploi, du travail et de la formation professionnelle	51
Les relations démographie, économie et emplois ne font pas l'objet d'un consensus scientifique	52
La population : un rôle incertain dans la théorie économique	52
L'analyse des relations entre démographie et chômage fait souvent l'objet d'idées préconçues	56
L'immigration n'est pas une réponse adaptée au vieillissement de la population, mais peut contribuer au maintien de la population active	58
L'immigration ne peut être une réponse possible au vieillissement	61
L'immigration peut constituer un apport dans le cadre d'une politique dynamique de la population active	63
Un système très encadré, dont la régulation n'est guère possible aujourd'hui	65
Vieillesse et productivité : un impact limité	67
Un enjeu macro-économique en fait limité	68
Formation et appropriation des nouvelles technologies sont des enjeux importants	70
Les conditions de travail, enjeu majeur pour les entreprises, les salariés, la collectivité	71
Âge, santé et conditions de travail : un enjeu encore sous estimé	71
L'évolution récente de l'organisation du travail se révèle peu favorable à l'emploi des seniors	75

Deuxième partie

L'état des pratiques	83
-----------------------------------	----

Des discriminations persistantes	85
Un discours « politiquement correct »	85
Le Code du travail affiche des règles de non discrimination dont l'application reste ambivalente ..	85
Une perception non discriminante des employeurs, qui ne s'accorde pas toujours à leurs pratiques	87
Les seniors souffrent de handicaps lourds en matière d'accès à l'emploi et à la formation professionnelle continue	88
Le marché du travail n'est pas favorable aux chômeurs âgés... ..	88
<i>Les salariés de plus de 50 ans sont moins exposés au risque de chômage que les salariés plus jeunes</i>	89
<i>Les chômeurs âgés sont nettement plus éloignés du marché de l'emploi que des chômeurs plus jeunes</i>	91
<i>Leur recherche d'emploi est moins active ou du moins plus résignée</i>	92
<i>Les femmes ont à affronter des handicaps et des contraintes spécifiques</i>	94
L'âge joue comme un facteur aggravant des inégalités face à la formation	95
<i>Les inégalités d'accès à la formation au fil de l'âge</i>	95
<i>L'âge, facteur d'aggravation des inégalités sociales dans l'accès à la formation</i>	96
<i>La formation des salariés vieillissants a peu d'impact sur leur rémunération et leur carrière</i> ..	96
La persistance d'une forte culture de retrait anticipé du marché du travail	97
Malgré la décade continue des préretraités... ..	98

Plus de 500 000 personnes âgées de plus de 50 ans sont hors du marché du travail sans être retraitées	98
Aux jeunes la précarité, aux anciens la mise à l'écart ?	100

Chapitre 4

Une prise de conscience collective qui progresse, mais des pratiques encore modestes	103
Une thématique qui émerge désormais dans le débat public	103
Des enjeux largement débattus	103
Une perception des salariés et des entreprises encore en demi-teinte	106
<i>Des réflexions et des prises de position des partenaires sociaux</i>	<i>106</i>
<i>Sur un plan général, les enquêtes d'opinion montrent que les enjeux sont mieux perçus aujourd'hui dans le monde des entreprises</i>	<i>107</i>
<i>Les représentations des salariés sur leurs perspectives évoluent</i>	<i>109</i>
La négociation collective fait encore peu de place à la gestion des âges	110
Le thème de la gestion des âges est souvent difficile à identifier	111
Classification et salaires demeurent les thèmes majeurs de la négociation de branche	111
Les évolutions structurelles des classifications visent à diminuer le poids de l'ancienneté	112
Les tendances à la sortie anticipée de l'emploi restent lourdes	113
La négociation d'entreprise reproduit les mêmes tendances	113
L'année 2003 n'apporte pas d'inflexions majeures	114
En revanche, les possibilités de dérogation négociée à l'âge de la mise à la retraite sont largement utilisées	114
La gestion des âges n'est pas un thème obligé du bilan des conditions de travail en 2003	116
<i>La gestion des âges n'est pas un thème émergent du bilan annuel</i>	<i>116</i>
<i>Quelques travaux intéressants ne rencontrent pas d'écho suffisant</i>	<i>116</i>
La gestion des âges dans les branches et les entreprises ou les difficultés de passer du diagnostic à l'action	117
La fonction d'observation et de veille/sensibilisation se développe mais trop souvent sans cohérence	117
<i>La sensibilité des acteurs est liée à leur positionnement sur le marché et face à l'emploi</i>	<i>117</i>
<i>L'analyse doit être affinée selon différents critères complémentaires</i>	<i>118</i>
Les difficultés actuelles de recrutement pèsent également sur les pratiques	120
Les outils mis en place fournissent déjà des pistes de négociation et d'action	122
<i>Les dispositifs déjà existants, tels que les accords GPEC, les CEP, les CPNE sont des outils utiles pour la gestion des âges</i>	<i>122</i>
<i>Des enquêtes éclairent la situation, parfois alarmante, des branches et des entreprises</i>	<i>123</i>
La gestion des carrières et des parcours professionnels n'a pas encore intégré la question des salariés vieillissants	125
<i>L'ambiguïté des pratiques du management et des aspirations des salariés</i>	<i>125</i>
<i>Des arbitrages difficiles entre fidélisation et limitation des effets de l'ancienneté sur les salaires</i>	<i>126</i>
<i>La seconde carrière est une perspective intéressante mais souvent difficile à mettre en œuvre</i>	<i>127</i>
Compétences, qualification et formation sont le terrain d'innovations intéressantes	129
<i>Le tutorat peut être une piste fructueuse de seconde carrière permettant la transmission des compétences</i>	<i>129</i>
<i>La formation des seniors est un gage de leur employabilité</i>	<i>131</i>
<i>Lors du recrutement, la tendance est à la hausse des qualifications requises</i>	<i>131</i>
<i>La VAE n'a pas encore donné tous ses effets pour valoriser les fins de carrière</i>	<i>132</i>
Les conditions de travail, une porte d'entrée encore sous-utilisée	132

<i>La santé au travail est la première préoccupation des salariés</i>	132
<i>Les conditions de travail restent l'objet de divergences entre partenaires sociaux</i>	133
<i>Dans l'aéronautique, l'usure psychologique se substitue partiellement à la charge physique</i> ..	134
<i>Malgré ses efforts, le BTP reste un secteur à fortes contraintes</i>	134
<i>La banque est traversée par des débats sur l'usure professionnelle</i>	135
<i>Dans le secteur sanitaire et social, usures physiques et professionnelles se conjuguent pour rendre les conditions de travail plus lourdes</i>	135
L'organisation du travail, le parent pauvre de la gestion des âges et de l'emploi des seniors	138
Les territoires : des initiatives opérationnelles intéressantes, une dimension stratégique à affirmer	139
Les initiatives concrètes restent encore modestes, mais une montée en charge peut être observée	139
Des réalisations concrètes en entreprises encore rares	140
Des études régionales nombreuses de démographie locale et de prévisions de main-d'œuvre	145
Des actions de sensibilisation ont été largement engagées, souvent dans le cadre du programme EQUAL	146
La concertation locale et l'engagement des régions	149
Le rôle actif de relais et d'intervention des organismes de formation	150

Troisième partie

Des perspectives pour l'action

Chapitre 5

Une réorientation des politiques publiques de l'emploi, du travail et de la formation à accentuer

La place des seniors dans la politique publique de l'emploi : entre politique passive et politique active	155
Les politiques de retrait et de dispense d'activité ont eu pour objet de limiter les conséquences économiques et sociales du chômage	156
Une politique active de l'emploi s'est progressivement mise en place	162
<i>Les effets incertains de la contribution Delalande</i>	162
<i>Les dispositifs CES, CEC et CIE contribuent positivement à l'emploi des chômeurs âgés</i>	164
Les seniors occupent une place limitée dans les dépenses actives de la politique de l'emploi	166
Une réorientation engagée récemment	169
Un cadre européen ambitieux	169
Une réorientation législative et conventionnelle significative	170
<i>La limitation des dispositifs de retrait d'activité et l'attractivité du travail</i>	170
<i>L'emploi des seniors est devenu un domaine obligatoire de la négociation collective</i>	173
<i>La pénibilité du travail</i>	176
Les partenaires sociaux ont modernisé la formation professionnelle en prévoyant des actions en direction des seniors	176
La réorientation de l'action territorialisée du SPE	177
Un rééquilibrage à accentuer	179
La politique de l'emploi comprend encore des dispositifs peu favorables à l'augmentation du taux d'activité et ne comprend en particulier aucun dispositif spécifique au maintien ou à l'embauche des seniors	179

<i>La dispense de recherche d'emploi</i>	179
<i>Les aides à la parentalité</i>	180
<i>L'ANPE en recherche de doctrine</i>	180
<i>L'AFPA s'est investie</i>	181
<i>La montée en puissance du réseau ANACT/ARACT sur la gestion des âges</i>	184
Définir une nouvelle offre de services en direction des seniors ?	186
Des acteurs locaux encore dans l'expectative	187
Une visibilité limitée du SPER	187
<i>Les acteurs locaux montrent de l'intérêt pour le thème fédérateur mais s'impliquent de manière inégale</i>	187
<i>Pour autant, certains engagements ne sont pas dépourvus d'ambiguïté</i>	188
Des services publics motivés, mais en attente d'une stratégie	190
<i>L'ouverture du SPE aux préoccupations de la gestion des âges</i>	190
<i>L'attente d'une stratégie d'ensemble</i>	195
<i>L'articulation des responsabilités et compétences de l'État, des régions/territoires et des branches</i>	196
Une politique « âge et conditions de travail » à dynamiser	197
La politique de prévention des accidents du travail n'a pas encore véritablement intégré la question du vieillissement	198
Une politique de réduction de la pénibilité du travail encore timorée	199

Chapitre 6

Les leçons de l'international	201
Un objectif commun, des situations diverses	201
On constate dans la plupart des pays européens l'utilisation d'outils comparables	206
Les modifications des règles d'accès aux retraites légales et complémentaires	206
<i>Le report de l'âge des retraites légales et complémentaires</i>	206
<i>Le durcissement de l'ouverture du droit à la retraite précoce ouvert sous condition de chômage ou d'invalidité</i>	207
<i>Les changements de paradigmes</i>	207
La mise en place de freins à l'utilisation des pensions d'invalidité et des allocations de chômage comme moyen de sortie anticipée de l'activité	208
L'aménagement du temps de travail et des transitions vers la retraite	210
Les actions en faveur de l'amélioration des conditions de travail et de la formation tout au long de la vie	211
<i>Les incitations à l'amélioration des conditions de travail</i>	211
<i>Le développement de la formation continue</i>	213
L'inscription des politiques de retour à l'emploi des travailleurs âgés dans le cadre de politiques actives du marché de l'emploi	214
<i>Les allocations aux chômeurs âgés sont versées à la condition de recherche active d'un emploi</i>	215
<i>La politique d'activation commence à s'étendre aux pensions d'incapacité et aux malades de longue durée</i>	216
<i>Des mesures ciblées d'accompagnement et de soutien intégrées dans des stratégies volontaristes d'activation du marché de l'emploi</i>	216
L'accent mis sur l'évolution des mentalités	218
<i>Des comités d'experts à la campagne de communication « grand public »</i>	219
<i>La transposition de la directive européenne 2000/78 du 27 novembre 2000</i>	220
La situation française : une stratégie insuffisamment offensive ?	221

Il n'existe pas de modèle de réussite unique...	222
Des succès pour différents types de modèles sociaux...	222
... qui comportent des traits communs, en matière d'emploi	225
<i>Des performances d'emploi très supérieures à la moyenne européenne</i>	226
<i>Un politique du marché du travail volontariste et un rôle central de l'emploi</i>	226
Des difficultés spécifiques pour les pays d'Europe continentale.	227
Mais quelques repères pour une politique active de gestion des âges	230
Réunir les fondamentaux de l'emploi des seniors	230
<i>Valoriser le maintien de l'activité</i>	231
<i>Une politique d'emploi et de formation qui investissent sur tous les âges</i>	232
<i>Une prise en compte de l'impact des conditions de travail sur la question des âges</i>	233
Pour une politique intégrée du vieillissement actif	234
<i>Une stratégie d'ensemble articulant les différentes dimensions du vieillissement actif</i>	234
<i>L'implication de l'ensemble des acteurs pour une stratégie concertée</i>	237
<i>La question du ciblage et du temps</i>	238

Chapitre 7

Propositions	241
Quelques principes directeurs	242
Susciter l'adhésion des acteurs	242
Mettre en œuvre une approche intégrée	242
S'inscrire dans la durée	243
Un État incitateur	244
Orientations et propositions	245
Mieux coordonner l'observation	245
<i>Renforcer la coordination aux niveaux, national, territorial et des branches</i>	245
<i>Capitaliser les données et développer l'observation des pratiques</i>	246
Lier gestion des âges, développement des compétences, évolution de l'organisation du travail et santé au travail	248
<i>Inciter à l'investissement sur les conditions de travail et la formation</i>	248
<i>Initier de nouvelles démarches contractuelles avec les régions et les territoires</i>	249
<i>Appuyer le développement d'une ingénierie de la gestion des âges</i>	250
<i>Coordonner les administrations centrales</i>	251
Faciliter le retour à l'emploi ou le maintien dans l'emploi des seniors	252
<i>La relance et le renforcement des PARE pour les plus de 45 ans</i>	253
<i>Le maintien en activité : promouvoir une stratégie plus offensive de formation et d'aide à la mobilité sans liquider les protections existantes</i>	258
<i>Aménager les transitions entre activité et inactivité</i>	261
<i>Recentrer les exonérations de charges temps partiel sur les périodes d'entrée et de sortie de la vie professionnelle</i>	261
<i>Stimuler les initiatives d'aménagement des fins de carrières</i>	262
<i>Faciliter l'activité après la retraite et reconnaître le rôle social des retraités</i>	265
Faciliter le dialogue social	266
<i>Promouvoir un débat national sur la gestion des âges au travail</i>	266
<i>Affiner la doctrine sur la notion de pénibilité</i>	267
<i>Accompagner la décentralisation du dialogue social</i>	268
Sensibiliser l'opinion et les acteurs sociaux	268

Annexes	273
Annexe 1 Liste des personnes ayant contribué au rapport public 2004.....	275
Annexe 2 Fiches signalétiques des branches (extrait des portraits de branches établis par le CEREQ)	277
Fiche signalétique de la branche « construction »	277
Fiche signalétique de la branche « activités financières »	278
Fiche signalétique du secteur des constructions aéronautiques et spatiales	279
Annexe 3 Résumés des rapports de branches et de pays	281
Rapport sur la gestion des âges dans les industries aéronautiques et spatiales	281
Résumé	281
Rapport sur la gestion des âges dans le secteur bancaire	286
Résumé	286
<i>Les perspectives démographiques et les modifications du contexte législatif et réglementaire renouellent les enjeux de la gestion des ressources humaines dans le secteur bancaire</i>	286
<i>Une politique des âges se dessine</i>	288
<i>Récemment et controversées sur certains points, ces évolutions restent incertaines</i>	291
Rapport sur la gestion des âges dans le bâtiment et les travaux publics	294
Résumé	294
<i>L'évolution démographique constitue une préoccupation inégalement partagée dont les entreprises tendent à relativiser l'impact</i>	295
<i>L'allongement de la seconde partie de la vie professionnelle représente pour les entreprises une question délicate à aborder avec des implications lourdes à gérer</i>	297
Rapport sur la gestion des âges dans le secteur sanitaire et social. L'exemple de la filière soignante et des métiers de l'aide à la personne	302
Résumé	302
Rapport comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de l'Allemagne	310
Résumé	310
<i>L'Allemagne présente actuellement un décalage entre un vieillissement marqué et un taux d'emploi des salariés âgés faible</i>	310
<i>La stagnation des taux d'emploi et la prégnance des schémas de sortie précoce de la vie active tiennent autant à un effet du système de protection sociale qu'à l'utilisation de la sortie précoce d'activité pour faire face aux difficultés économiques spécifiques qu'a rencontrées l'Allemagne</i>	311
<i>L'ensemble des acteurs démontre aujourd'hui une volonté de rupture avec les cessations anticipées d'activité, mais la politique globale désormais menée en faveur de l'emploi des salariés âgés n'a pas encore produit tous ses effets</i>	312
Rapport comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de la Belgique	314
Résumé	314
<i>Les enjeux du vieillissement</i>	314

<i>Les facteurs explicatifs de la situation belge en matière d'emploi des travailleurs âgés</i>	314
<i>Le paradigme belge en matière d'emploi des travailleurs âgés</i>	316
Rapport Comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas de la Suède	316
Résumé	316
<i>Les enjeux du vieillissement</i>	316
<i>Les facteurs déterminants du « modèle suédois » en matière d'emploi des travailleurs âgés</i> ..	317
<i>Le « modèle » suédois d'emploi des travailleurs âgés : une politique efficace mais non spécifique qui rencontre des obstacles récents</i>	318
Rapport Comparaisons internationales sur la gestion des âges et les politiques de l'emploi : le cas du Royaume-Uni	319
Résumé	319
<i>Les enjeux du vieillissement au Royaume-Uni</i>	319
<i>Les facteurs explicatifs de la situation de l'emploi des travailleurs âgés</i>	320
<i>Le paradigme britannique : un « New deal » pour les travailleurs âgés ?</i>	321
<hr/>	
Annexe 4 Liste des sigles utilisés	323