

OMNES

"Les Seniors et l'Emploi"

Mercredi 20 janvier 2010

Conclusions du séminaire

*Annie Jolivet
Economiste,
Chercheuse à l'Institut de Recherches Economiques et Sociales,
et chercheuse au CREAPT*

Exposé

Mme JOLIVET.- Pour essayer de faire le tour de tout ce que nous avons entendu et vous donner mes réactions, j'ai retenu 4 axes.

Premier axe : l'emploi des seniors est clairement un sujet qui relève de différents niveaux d'analyses.

Le plus souvent, ce qui est mis en avant aujourd'hui, c'est la question du financement du système de retraite, avec l'augmentation de la durée de cotisation et/ou le relèvement de l'âge de retraite. Cela varie selon les pays. En France, on a l'habitude de discuter sur l'âge et la durée puisque les deux jouent conjointement.

Il y a aussi une interrogation en termes de fonctionnement du marché du travail. Ce n'est pas toujours présenté ainsi mais je le mentionne car dans le fonctionnement du marché du travail je prends en compte le comportement des différents employeurs (entreprises, administrations publiques, organismes non lucratifs, etc.). Pourquoi faut-il s'intéresser au fonctionnement du marché du travail ?

- En premier lieu, les discussions et les présentations ont beaucoup évoqué le maintien en emploi dans la même entreprise avec le même employeur. Cependant le maintien en emploi c'est aussi la possibilité de retrouver un emploi, soit parce qu'on l'a perdu, soit parce qu'on doit se reconverter. La reconversion est un élément important pour l'emploi des seniors. Or, quand on avance en âge, les possibilités de retrouver un emploi sont très variables selon les pays. En France, on a plutôt tendance à recruter de moins en moins avec l'avance en âge. **David Anglaret** nous a cité l'âge de 45 ans, on peut même tomber jusqu'à 40 ans. Lorsque l'on regarde la répartition par âge des recrutements, on observe un pic à 21, 22, 23 ans et ensuite, cela décroît régulièrement. Les recrutements à 45 ans, 50 ans, 55 ans sont proportionnellement faibles même s'ils concernent quand même un nombre important de personnes. D'autres pays, notamment le Royaume-Uni ou les Etats-Unis, recrutent beaucoup plus facilement tardivement et pas uniquement du fait d'une législation du travail plus souple. C'est une pratique de rotation des personnes sur des emplois différents. Le Danemark pourrait aussi entrer dans cette catégorie avec quelques bémols. Il y a donc deux types de fonctionnement du marché du travail. Dans certains pays, une fois qu'on est dans un type d'emploi, dans une entreprise, on a tendance à y rester et quand on en sort plus ou moins volontairement, on a du mal à trouver un autre emploi. Dans d'autres, il est plus habituel de circuler d'une entreprise à l'autre, au moins pour une certaine partie de la population active.
- En second lieu, l'âge est pris en compte dans les entreprises à travers un certain nombre d'aspects : le recrutement mais aussi la formation, comme l'a décrit **Catherine Delgoulet**, la promotion et la sortie. Il peut y avoir des seuils d'âge, des critères d'âge. Je vais seulement m'attarder sur la formation et la promotion. **Catherine Delgoulet** et **Serge Volkoff** vous ont montré l'existence d'inégalités très fortes dans l'accès à la formation selon l'âge. Il y a, plus ou moins marquée dans les entreprises, l'idée qu'au-delà d'un certain âge, on ne fait plus de longues formations qualifiantes, mais on se contente plutôt de formations d'adaptation et de mise à jour. Parfois, cela provoque un effet d'auto-sélection : des salariés ne se sentent pas capables, ne souhaitent pas enclencher une démarche de formation, ils ne déclarent pas de besoin de formation, ce qui est une façon de s'auto-interdire de suivre une formation. Catherine a mentionné cette auto-sélection en parlant « d'appétence moindre avec l'âge ». Cette moindre appétence peut aussi être liée à l'absence de reconnaissance de la formation par l'employeur (pas de rémunération supplémentaire par exemple). Quand les employeurs se plaignent que leurs salariés âgés ne se forment pas, c'est un jeu à plusieurs bandes. L'âge entre aussi en ligne de compte pour une promotion. Il me semble que c'est **Nicole Raoult** qui en a parlé. Dans certaines entreprises, passé un certain âge, on ne peut plus vraiment prétendre à un poste d'encadrement de haut niveau. Des portes se ferment au

fur et à mesure qu'on atteint un certain âge. Ces pratiques existent mais elles peuvent être modifiées.

Ces pratiques peuvent être liées – on en a vu quelques exemples – à la façon dont on structure ce qu'en économie du travail on appelle le « marché interne du travail ». Dans un marché interne, vous êtes recruté au bas de l'échelle puis vous progressez. Tout le monde n'arrive pas au sommet de l'échelle (la pyramide se rétrécit) mais il y a une chance de pouvoir accéder à des postes un peu plus haut placés. Il peut exister des sous-couches de marché du travail, un peu comme des millefeuilles, plus ou moins étanches les unes des autres. Or les entreprises, soit pour des raisons de qualification, soit parce qu'elles souhaitent pêcher des compétences externes directement utilisables, recrutent en cours de parcours. C'est-à-dire qu'elles recrutent directement à l'extérieur, par exemple des encadrants de proximité, des niveaux intermédiaires ou des spécialistes déjà diplômés qui entrent en concurrence avec des salariés de l'entreprise qui auraient pu être promus par effet d'ancienneté, formation interne, etc. Revenir sur la structure de ces sous-marchés internes peut recréer des possibilités de mobilité y compris verticales. C'est une dimension importante qu'on n'a pas tellement abordée pendant le séminaire, sachant que la promotion verticale est de plus en plus contrainte par la réduction des niveaux hiérarchiques. Il y a toute une série d'enjeux autour de ces questions.

- Le fonctionnement du marché du travail soulève aussi une question que l'on a effleurée : celle de sa capacité à intégrer des personnes différentes dans leurs caractéristiques, à ne pas discriminer. La discrimination est une notion théorique, à la fois juridique et économique. La lutte contre la discrimination peut contribuer à améliorer le fonctionnement du marché du travail mais elle touche avant tout à un droit individuel, celui d'être traité équitablement. Le fait que l'Union Européenne ait décidé d'une législation dans ce domaine n'est pas sans importance. La volonté de ne pas discriminer est à l'origine des actions des entreprises en termes de diversité évoquées par **Nicole Raoult**.

En combinant ces deux dimensions, le financement d'un système de retraite et le fonctionnement du marché du travail, on peut s'interroger sur les modes de sortie en fin de carrière. **Anne-Marie Guillemard** nous a présenté un certain nombre de configurations nationales en expliquant que certains pays ont tendance à faire sortir des personnes du marché du travail plutôt par l'invalidité, et d'autres pays davantage par les préretraites. En général, les pays privilégient certains modes de sortie, mais peuvent en changer au cours du temps. Par exemple, en Suède, on a cessé d'offrir des préretraites pour les âgés, on a privilégié l'invalidité. Puis, on a voulu réduire l'invalidité, alors et c'est le congé longue maladie qui s'est développé. Lorsque les règles du congé longue maladie ont été modifiées, c'est la préretraite invalidité qui a été plus utilisée. Ce jeu de balancier se traduit par un effet de report : en voulant réduire un certain type de sorties, c'est un autre qui se développe.

Cela m'amène à une seconde interrogation : est-il possible de rester en emploi jusqu'à la retraite ? On voit bien que cela relève des règles du système de retraite, puisque ces règles qui déterminent les droits qu'on peut avoir à partir en retraite mais aussi du fonctionnement du marché du travail. Mon employeur va-t-il me garder ? S'il ne me garde pas, vais-je trouver un autre emploi pour continuer à valider des trimestres ? Suis-je en état de tenir jusqu'au bout ? Je vais mettre un peu entre parenthèses le souhait de rester. Au moins, si je veux, est-ce que je peux ? Ou si j'en ai besoin, est-ce que je peux rester ? On retrouve un certain nombre de choses mentionnées par **Serge Volkoff** sur l'usure, les conditions de travail exigeantes et surtout cet ensemble de choses qui, dans le travail, permet ou non de tenir jusqu'au bout (que l'on ait ou pas des problèmes de santé).

Toutes ces dimensions – "est-ce qu'on peut rester en emploi, est-ce que, même un peu usé, on peut rester, est-ce qu'on peut être recruté ?" – permettent de distinguer ce que les Nordiques appellent un « marché du travail inclusif » d'un « marché du travail sélectif ». Un marché du travail inclusif accueille les gens même un peu usés et avec une productivité un peu moindre, au prix parfois d'absences maladie un peu plus nombreuses, de possibilités de se mettre de temps en temps un peu en retrait. Cela permet d'atteindre des taux d'emploi très élevés dans certains pays. L'opposé est un

marché du travail sélectif qui va garder en emploi uniquement les personnes les plus à même de répondre aux attentes des employeurs, avec tous les problèmes des critères de sélection.

Deuxième axe : on comprend bien dans cette articulation entre le système de retraite et le marché du travail que chaque pays a son histoire spécifique. **Anne-Marie Guillemard** nous en a parlé. Je reprends cette idée de configuration combinant des modes de sortie privilégiés et des politiques publiques, mais en lui associant aussi des performances d'emploi, très différentes selon les pays et qui conditionnent en partie les possibilités des seniors de rester en emploi. L'un d'entre vous dans le débat a évoqué le fait que des emplois peu qualifiés restent accessibles aux seniors âgés. En 2008, l'OFCE (Observatoire Français des Conjonctures Economiques) a réalisé une étude sur les leçons des « pays de la réussite », ceux qui ont un taux d'emploi des seniors élevé. Deux résultats méritent d'être soulignés. D'une part, les pays à fort taux d'emploi des seniors sont généralement des pays proches du plein emploi. D'autre part, ces pays ont gardé une frange de travail peu qualifié où l'on trouve une partie de leurs seniors. L'évolution de la structure productive en France s'est en revanche traduite par la destruction de beaucoup d'emplois peu qualifiés, affectant particulièrement les seniors.

Ces configurations nationales ont des effets normatifs et des effets cognitifs. Des âges seuils, progressivement, s'impriment dans nos esprits et nos pratiques et modèlent nos comportements. Je voudrais revenir sur trois aspects du rôle des politiques publiques, évoquées par **Yves Struillou** et **David Anglaret** :

1- Dans beaucoup de cas – **David Anglaret** l'a dit – l'action en matière d'emploi des seniors relève d'une politique publique au sens large (pas uniquement l'emploi des seniors au sens du décret et de la loi récente), et pas d'un champ de politique traditionnelle. La particularité de la politique publique pour l'emploi des seniors en France, c'est qu'elle relève de ce qu'on appelle, dans les analyses de politiques publiques, une « action publique négociée ». L'action publique est définie de façon partagée par l'Etat – que l'on conçoit en France, comme l'Etat central – et différents échelons d'acteurs sociaux, interprofessionnels, de branches, d'entreprises.

Pourquoi est-ce une action publique négociée ? Parce que l'Etat définit des objectifs nationaux, je ne dirais pas d'ordre public, mais en tout cas d'intérêt collectif. Il définit quelques bornes légales, des critères, des types d'actions à mener et c'est ensuite aux acteurs sociaux que reviennent la conception plus précise et l'application concrète des dispositifs définis quelquefois de façon vague. En France, les accords et plans d'action à l'égard de l'emploi des seniors renvoient aux acteurs sociaux toute la construction des objectifs, des indicateurs chiffrés, des actions à mettre en place. Le cheminement que doit accomplir chaque branche, chaque entreprise pour atteindre l'objectif fixé au niveau national (un taux d'emploi donné des 55-64 ans) reste donc à définir par l'entreprise ou la branche. Evidemment, dans ce cadre, la responsabilité de l'application ne retombe plus sur l'Etat uniquement mais est aussi celle des acteurs sociaux, aux différents niveaux. C'est peut-être un peu différent aux Pays-Bas, car les acteurs sociaux néerlandais ont un rôle reconnu dans la concertation. Je dirais que c'est aussi de la politique publique négociée, même plus négociée que chez nous.

2- Le rôle cognitif de la politique publique est illustré par la façon dont la loi récente sur l'obligation de négocier, en posant des seuils d'âges comme repères, joue sur les représentations. **David Anglaret** nous a bien expliqué que ces seuils d'âges ont tendance à être repris en tant que tels dans de nombreux accords d'entreprise, voire de branche, alors même que la loi n'impose pas de discuter uniquement sur ces seuils et de les respecter dans toutes les actions. Il y a une marge de manœuvre, une latitude possible, qui n'est pas forcément saisie. On voit bien que le rôle cognitif de la politique publique peut être favorable ou défavorable. Les campagnes de communication ne sont pas forcément toujours heureuses mais ce rôle-là est évident. Aux Pays-Bas, pour avoir lu un article récent sur ce sujet, une question est de savoir si plus que les réformes des retraites, ce ne sont pas les effets cognitifs des politiques publiques qui finiront par changer les comportements ?

3- La politique publique a aussi un effet incitatif qui peut être négatif. C'est ce qui s'est passé avec les préretraites : on a accompagné, aidé et incité à une externalisation du coût social des préretraites. A l'inverse, la politique publique peut avoir un effet positif. Si vous prenez l'exemple de Renault Trucks, **Loïc Gaget** et **Emilie N'Guyen** ont mis en avant le fait que les décisions des entreprises

peuvent être influencées par ce que les entreprises doivent payer au titre des maladies professionnelles et des accidents du travail. Là, c'est une dimension très nationale. C'est vraiment en fonction de l'importance de ces contributions, que dans un calcul coût/avantage, on peut basculer vers une décision d'aménagement des postes ou d'amélioration des conditions de travail. J'insiste là-dessus parce que, **Pascal Mathieu** s'en souviendra, lorsque nous sommes allés en Finlande, plusieurs de nos interlocuteurs nous ont expliqué qu'ils calculaient très précisément les gains des visites médicales plus fréquentes et d'un soutien psychologique, cette vigilance accrue et ces différentes actions visant à éviter que leurs salariés ne partent en préretraite-invalidité. Les entreprises assument en effet en partie le coût de ces dispositifs. Leur moindre utilisation représente donc un non-coût pour l'entreprise assimilé à un gain. La rentabilité de ces actions est donc calculée et prise en compte. Les dispositifs sociaux, à travers les coûts qu'ils imposent à nos entreprises, peuvent aussi servir de levier pour pousser à une décision différente.

Ma réflexion sur l'histoire du pays et l'emploi des seniors au sens large, amène à s'interroger sur les configurations propres aux entreprises. Chaque entreprise a aussi son histoire, son historique de recrutement, ses pratiques, sa culture de l'âge, ses âges seuils et évidemment, on peut faire la même réflexion sur l'action publique négociée, en regardant la façon dont inter-réagit le groupe avec ses établissements et ses filiales. Le groupe définit par exemple un accord-cadre qui n'est pas forcément très détaillé, et les établissements doivent plus ou moins appliquer cet accord en fonction de leurs caractéristiques, avec une marge de manœuvre plus ou moins grande pour accomplir ces actions. Comme les filiales ne sont pas toujours situées dans le même pays, les configurations nationales ont évidemment un impact sur les choix que peuvent faire des filiales d'un même groupe, dans différents pays européens par exemple.

Troisième axe : L'emploi des seniors est un sujet qu'il faut aborder dans une perspective dynamique, c'est-à-dire qu'il faut prendre en compte le déroulement du temps dans cette question. Il faut rester vigilant sur les évolutions existantes et les effets qu'elles peuvent avoir.

Nous sommes en effet dans une phase de transition entre l'âge de la retraite actuel et le nouvel âge de la retraite lorsque son augmentation aura atteint ses pleins effets. Dans l'intervalle, certaines choses restent un peu en latence. Voici trois exemples des questions à se poser dans cette phase de transition.

- Premièrement, l'âge maximal auquel on peut travailler. On l'a vu, il n'y en a pas forcément. M. **Aubert** vous l'a montré, l'âge maximal peut être très élevé. Y a-t-il un âge maximum pour certains emplois ou certaines activités ? Je pense en particulier aux activités liées à une capacité physique particulière (audition, vision). Comment le définir ? Est-ce qu'on continue à dire que pour être pilote ou conducteur de train, il faut avoir une audition et une vision parfaites ? Ou est-ce qu'on accepte un coefficient de déperdition minimale avec le temps pour qu'un pilote soit encore dans les clous, même à un âge plus élevé, avec la condition que ces clous soient quand même relativement resserrés ? Est-ce qu'on peut assouplir un certain nombre des critères qui *a priori*, surtout au plan légal, interdisent de rester dans certains emplois à un âge plus avancé ?
- Deuxièmement, que fait-on pour ceux qui sont usés ? C'est la discussion que nous avons eue, hier, sur la pénibilité. Je voudrais juste insister sur les conséquences du relèvement de l'âge de la retraite ou de l'allongement de la durée des contributions. Le risque est celui de la double peine : une espérance de vie sans incapacité réduite (ou qui progresse moins comparativement) et une pension de retraite comparativement plus faible.
- Troisièmement, dans cette phase de transition, quel est le rythme d'adaptation des comportements individuels à ces nouvelles données de législation ou de nouveaux accords collectifs par exemple ? A quelle vitesse les salariés vont-ils ajuster leurs comportements de départ à la retraite ? Le constat en France, c'est que cela va parfois bien plus vite que ce qu'on avait anticipé. Les entreprises, dans ce cas, se retrouvent dans la situation où elles se disent "Untel a son taux plein, il a 60 ans, il va partir, chouette, cela tombe bien, il m'embêtait depuis un moment !" Bref, il s'en va, on prévoit déjà derrière le recrutement. Au 1er septembre, Monsieur peut partir et son remplaçant est déjà dans le couloir avec ses

dossiers. En fait, il ne part pas car il ne comptait pas partir, et du coup, tout ce qu'on avait imaginé ne marche pas. Par exemple, dans la fonction publique, on s'est retrouvé à fermer un concours de recrutement de policiers, parce qu'on n'avait pas besoin d'en recruter autant puisque beaucoup d'entre eux avaient décidé de rester ! Cela pose la question de l'incertitude sur les départs en retraite pour l'entreprise.

Un petit mot quand même sur une dernière évolution, qui a été mentionnée à plusieurs reprises et qui, à mon sens, a un rôle non négligeable : c'est l'évolution des seniors eux-mêmes. La longévité est une bonne nouvelle : on va vivre plus vieux ! Comme les générations qui arrivent sont plus diplômées puisque leur formation initiale a été plus longue (maîtrise de l'informatisation, par exemple), on n'a plus de saut technologique à faire.

Comptent aussi les évolutions sociales de la famille. On a plaisanté tout à l'heure sur la construction d'une nouvelle famille ou d'un nouveau couple, mais il faut quand même voir que cela implique une déconnexion entre l'âge visible et l'âge social. On n'est pas prêt à partir parce qu'on a refait une famille. On peut avoir l'air aussi vieux qu'avant ou que d'autres collègues, mais dans les faits, on est reparti dans une trajectoire de jeune parent et on n'est donc pas en lien avec son âge visible. Quelques procédures chirurgicales peuvent aussi éventuellement aider ! Mais ne le prenez pas pour une incitation !

Et évidemment, parmi les modifications sociales, il y a la volonté de rester actif. M. **Aubert** nous en a donné un exemple frappant.

Enfin et pour conclure, le *dernier axe* concerne les actions des employeurs à l'égard des seniors.

Nicole Raoult a beaucoup insisté sur le fait que les domaines d'actions sont transversaux. Pour la plupart, ce sont des actions qui peuvent s'exercer à tous les âges et dans ce cas, elles ont clairement une dimension préventive. Dans un certain nombre de cas, il faut quand même une dimension curative et il y a place alors pour des actions spécifiques aux seniors. Dans le cas de Renault Trucks, des actions visent les seniors, mais en même temps, ces actions peuvent permettre aux femmes d'accéder aux postes. Les actions sont clairement imbriquées. Des actions générales, qui bénéficient à l'ensemble des salariés, peuvent être aussi bénéfiques aux seniors. C'est le cas de l'amélioration des conditions de travail. A l'inverse, des mesures spécifiques aux seniors peuvent être bénéfiques aux autres salariés. C'est le cas des aménagements spécifiques de postes.

Je terminerai sur deux points :

- l'importance du diagnostic. Dans beaucoup de cas, on constate que les entreprises n'ont pas de connaissances précises sur les seniors, elles ne disposent pas de chiffres précis. Dans une grande entreprise, on a essayé de mettre à jour les préoccupations et de les croiser avec nos connaissances via la littérature. On s'est rendu compte que dans beaucoup de cas, des aspects n'avaient pas été identifiés par la Direction générale. Il reste donc de la place pour une réflexion de fond.
- Enfin, comme nous l'ont montré **Catherine Delgoulet** et **Serge Volkoff**, une action en direction des seniors n'est pas forcément innovante, fun, esthétique. Elle peut consister tout simplement à ne pas remettre en cause des situations qui fonctionnent plutôt bien ou parfois uniquement à repenser des actions déjà en place mais qui n'ont pas eu beaucoup d'impact.

M. CADOREL.- Merci Annie de ta synthèse de ces deux jours.