Vieillissement et politiques de l'emploi

FRANCE

MIEUX TRAVAILLER AVEC L'ÂGE

OCDE

Vieillissement et politiques de l'emploi : France 2014

MIEUX TRAVAILLER AVEC L'ÂGE

OCDE
DES POLITIQUES MEILLEURES POUR UNE VIE MEILLEURE

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Merci de citer cet ouvrage comme suit :
OCDE (2014), Vieillissement et politiques de l'emploi : France 2014 : Mieux travailler avec l'âge, Éditions OCDE.
http://dx.doi.org/10.1787/9789264206847-fr

ISBN 978-92-64-20683-0 (imprimé)
ISBN 978-92-64-20684-7 (PDF)

Collection : Vieillissement et politiques de l'emploi
ISSN 1990-1046 (imprimé)
ISSN 1990-1038 (en ligne)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Couverture © iStockphoto.com/MirekP..

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : *www.oecd.org/editions/corrigenda*.

© OCDE 2014

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à *rights@oecd.org*. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), *info@copyright.com*, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), *contact@cfcopies.com*.

Avant-propos

Dans un contexte de vieillissement rapide de la population, il est crucial de donner aux seniors de meilleurs choix et incitations au travail pour promouvoir la croissance économique et améliorer la viabilité du système public de dépenses sociales. Le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE a décidé en 2011 d'entreprendre un nouvel examen des politiques pour encourager plus de participation des seniors au marché du travail en favorisant l'employabilité, la mobilité professionnelle et la demande de travail. Cet examen s'inscrit dans le suivi de travaux déjà menés par l'OCDE sur cette question dans la série *Vieillissement et politiques de l'emploi* et dans son rapport comparatif, *Vivre et travailler plus longtemps*, publié en 2006.

Sur la base des résultats de l'examen comparatif des réformes récentes, de l'analyse empirique des facteurs du marché du travail et d'études approfondies nationales, un rapport *Mieux travailler avec l'âge* sera préparé en 2015. Les questions importantes et les recommandations en termes de choix de politiques à mener y seront analysées pour ensuite être discutées par les ministres de l'Emploi et du Travail à un forum politique à haut niveau.

Faisant suite au rapport de 2005 *Vieillissement et politiques de l'emploi : France*, son objectif est de relever les domaines dans lesquels des changements ou de nouvelles réformes sont nécessaires à mener pour encourager le travail jusqu'à un âge plus avancé.

Le rapport sur la France a été préparé par Anne Sonnet (chef de projet) avec les contributions de Thomas Manfredi, Josep Mestres, Vahé Nafilyan, Gwenn Parent et Agnès Puymoyen, et l'assistance de Monica Meza-Essid et la supervision de Mark Keese (chef de division). Une version préliminaire de ce rapport a été présentée et discutée à un séminaire à Paris le 29 octobre 2013. Ce séminaire, organisé par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) a réuni des représentants des autorités publiques, des partenaires sociaux et des milieux académiques.

Table de matières

Acronymes 9

Résumé 11

Évaluation et principales recommandations 13

Chapitre 1. **Le défi de vivre et travailler plus longtemps en France** 29

L'ampleur du défi démographique 30
Réformes récentes dans le domaine de l'emploi pour faire face au vieillissement 32
Notes 34
Bibliographie 34

Chapitre 2. **La situation actuelle des seniors sur le marché du travail en France** 35

La France en comparaison internationale 36
Les transitions en France entre 2004 et 2011 44
Principaux constats 46
Notes 48
Bibliographie 49

Chapitre 3. **Renforcer les incitations à la poursuite du travail en France** 51

Transition de l'emploi à la retraite 52
Retraite 53
Pension d'invalidité 67
Préretraite 67
Chômage 69
Principaux constats 81
Notes 85
Bibliographie 87

Chapitre 4. **Lever les obstacles au maintien dans l'emploi et au recrutement des seniors en France** 91

Vue d'ensemble des emplois occupés par les seniors 92
Stéréotypes liés à l'âge et discrimination 95

Salaire et productivité 97
Protection de l'emploi 104
Actions menées en France 114
Principaux constats 126
Notes 128
Bibliographie 132

Chapitre 5. **Améliorer l'employabilité des seniors en France** 137

Compétences des travailleurs 138
Services de l'emploi 144
Conditions et organisation du travail 159
Principaux constats 167
Notes 169
Bibliographie 170

Graphiques

Graphique 1.1. Ratio de dépendance des personnes âgées, pays de l'OCDE, 2010 et 2050 31
Graphique 1.2. Espérance de vie en bonne santé à l'âge de 50 ans, par sexe, pays européens, 2011 32
Graphique 2.1. Profil d'activité des 50-69 ans par sexe dans six pays de l'OCDE, 2012 37
Graphique 2.2. Taux d'emploi des 55-64 ans et des 65-69 ans, pays de l'OCDE, 2007 et 2012 39
Graphique 2.3. Taux de chômage des 55-64 ans et incidence du chômage de longue durée, pays de l'OCDE, 2007 et 2012 41
Graphique 2.4. Part des seniors ni en emploi ni à la retraite dans six pays et en Europe, 2007 et 2012 43
Graphique 2.5. Profil d'activité des 45-64 ans, France, 2004-08 et 2009-11 44
Graphique 2.6. Profil des seniors ni en emploi ni à la retraite de 45-64 ans, France, 2004-08 et 2009-11 45
Graphique 2.7. Profil des seniors ni en emploi ni à la retraite de 45-64 ans par sexe, France, 2004-11 46
Graphique 3.1. Taux bruts de remplacement pour la retraite, pays de l'OCDE 64
Graphique 3.2. Durée maximale d'indemnisation de l'assurance chômage pour un salarié ayant un profil d'affiliation complet selon l'âge, pays européens, 2012 73
Graphique 4.1. Contrats temporaires choisis et subis parmi les salariés par sexe, France, 2004-11 94
Graphique 4.2. Temps partiels choisis et subis parmi les salariés par sexe, France, 2004-11 95

Graphique 4.3. Discrimination au travail liée à l'âge, pays européens, 2000 et 2010 96
Graphique 4.4. Écart coût du travail-productivité attendu par les employeurs de sept pays européens, 2009 98
Graphique 4.5. Probabilité trimestrielle de pertes d'emploi (hors départs en retraite) par classe d'âge, France, 2004-11 107
Graphique 4.6. Distribution des âges pour chaque type de rupture de contrat de travail, France, 2004-11 108
Graphique 4.7. Probabilité trimestrielle de chaque type de rupture de contrat de travail, France, 2004-11 109
Graphique 4.8. Statuts d'activité suite à une rupture de contrat de travail par âge, France, 2004-11 112
Graphique 4.9. Nature du contrat de travail des personnes ayant repris un emploi un ou deux ans après une rupture de contrat, France, 2004-11 114
Graphique 4.10. Taux d'embauche et de séparation par classe d'âge, pays européens, 2012 115
Graphique 5.1. Profil d'emploi par niveau d'éducation, France et Union européenne, 2012 138
Graphique 5.2. Progrès dans le domaine des compétences en littératie pour deux générations, différents pays de l'OCDE, 2012 139
Graphique 5.3. Diversité de méthodes de recherche d'emploi des chômeurs au sens du BIT, par âge, France et Europe, 2007 et 2011 147
Graphique 5.4. Proportion des salariés absents pour des raisons de santé selon l'âge et le sexe, France, 2003-11 160
Graphique 5.5. Situation des individus âgés de 50-59 ans sur le marché du travail selon le cumul d'expositions antérieures longues (15 ans ou plus) à des pénibilités physiques 161

Tableaux

Tableau 1.1.Vieillissement et politiques de l'emploi, France, situation mi-2012 33
Tableau 2.1. Indicateurs clés sur les travailleurs âgés, France, Union européenne et OCDE, 2002, 2007 et 2012 47
Tableau 3.1. Âge moyen et statut d'activité lors du départ à la retraite, France, 2004-11 52
Tableau 3.2. Demandeurs d'emploi indemnisables par le régime d'assurance chômage ou le régime de solidarité ou non indemnisables, France, septembre 2011 77
Tableau 4.1. Niveau d'éducation et nature de l'employeur pour les personnes en emploi, France, 2004-11 92
Tableau 4.2. Probabilités trimestrielles de pertes d'emploi par classe d'âge, France, 2004-11 108

Acronymes

AER	Allocation équivalent retraite
ANACT	Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
AS-FNE	Allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATS	Allocation transitoire de solidarité
CAATA	Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
CATS	Cessation anticipée de certains travailleurs salariés
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CIF	Congé individuel de formation
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
COR	Conseil d'orientation des retraites
CRP	Convention de reclassement personnalisé
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
CTP	Contrat de transition professionnelle
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGT	Direction générale du travail
DIF	Droit individuel à la formation
DIRECCTE	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DREES	Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques
FPSPP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
MISSOC	*Mutual Information System on Social Protection* de l'Union européenne
PIAAC	Enquête internationale de l'OCDE sur les compétences des adultes
RSA	Revenu de solidarité active
SMIC	Salaire minimum interprofessionnel de croissance
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Résumé

Le taux d'emploi des seniors reste bas, même s'il a progressé au cours de la dernière décennie. Dans le contexte de crise, de nombreux seniors ont perdu leur emploi et se sont retrouvés durablement au chômage. Si la demande de travail ne progresse pas pour les seniors, il y a un risque d'accroître la précarité en fin de carrière. Une stratégie d'ensemble est nécessaire pour qu'une meilleure gestion des âges soit menée dans les entreprises pour promouvoir l'emploi jusqu'à la retraite. Les pistes d'action suivantes sont dès lors recommandées.

Renforcer les incitations pour travailler plus longtemps

- Évaluer l'impact de la surcote et du cumul emploi-retraite sur les publics concernés et comparer leur efficacité/coût dans les différents régimes de retraite.
- Rendre la retraite progressive plus attractive.
- Changer le système de limites d'âge appliqué dans le secteur public.
- Revoir les prestations d'assurance chômage pour les seniors pour éviter qu'ils ne se retrouvent de fait en préretraite.
- Mieux activer les systèmes de solidarité et d'aide sociale pour les chômeurs âgés pour éviter leur désinsertion sociale.

Lever les obstacles au recrutement et au maintien dans l'emploi des seniors

- Lutter contre la discrimination liée à l'âge.
- Encourager les partenaires sociaux à privilégier l'expérience dans les pratiques salariales.
- Rendre la rupture conventionnelle moins attractive en fin de carrière pour les salariés et les entreprises.
- Lancer un processus d'évaluation rigoureuse du contrat de génération.

Améliorer l'employabilité des travailleurs seniors

- Inscrire les besoins des seniors dans la réforme de la formation professionnelle.
- Renforcer les actions de Pôle emploi en faveur du retour à l'emploi des seniors.
- Privilégier la reconversion professionnelle et l'accès à un temps partiel sans perdre en salaire pour les salariés qui auront un compte personnel de prévention de la pénibilité.
- Favoriser la réinsertion professionnelle des travailleurs en arrêt de travail.
- Promouvoir les actions d'employabilité tout au long de la carrière dans les entreprises.

Évaluation et principales recommandations

La transition de l'emploi à la retraite reste précoce et problématique pour de nombreux seniors en France

Entre 2008 et 2011, seuls 55 % des seniors sont passés directement de l'emploi à la retraite en France. Les autres ont connu à la fin de leur carrière des périodes de non-emploi, souvent de longue durée. Par conséquent, la France est classée presque au dernier rang des pays de l'OCDE pour l'âge effectif de sortie de la population active (ou de départ à la retraite). En 2012, il est estimé à 59.7 ans pour les hommes et à 60.0 ans pour les femmes, contre respectivement 64.2 ans et 63.3 ans dans la zone OCDE.

Même s'il a remonté au cours des dernières années, le taux d'emploi des seniors en France reste parmi les plus faibles de la zone OCDE : en 2012, 44.5 % des 55-64 ans étaient en emploi en France, pour 48 % en moyenne européenne et 54 % en moyenne de l'OCDE. Deux avancées sont pourtant à relever en France pour les femmes et pour les jeunes seniors (55-59 ans). Tout d'abord, le taux d'emploi des femmes de 55-64 ans a quasiment rejoint le taux d'emploi des hommes de la même classe d'âge alors que c'est loin d'être le cas en moyenne dans la zone OCDE. Ensuite, le taux d'emploi des jeunes seniors a progressé plus vite que dans la zone OCDE pour atteindre 67.1 %, en 2012, un niveau plus élevé que les moyennes internationales (63.3 % en moyenne européenne et 65.8 % en moyenne de l'OCDE). Par contre, les progrès pour les personnes de plus de 60 ans sont restés limités en France. Le taux d'emploi des 60-64 ans qui a presque doublé en dix ans reste très en-dessous des moyennes internationales en 2012 (21.7 % en France contre 32.2 % en moyenne européenne et 41.0 % en moyenne de l'OCDE). De plus, au-delà de 65 ans, il y a vraiment peu de seniors qui travaillent. Même si le taux d'emploi des 65-69 ans a triplé depuis le début des années 2000, il atteint seulement 6 % en 2012, presque la moitié de la moyenne européenne (11 %) et plus de trois fois moins que la moyenne de l'OCDE (19 %).

Pourtant, la France se situe bien internationalement pour un nouvel indicateur, les seniors ni en emploi ni à la retraite, qui couvre les chômeurs et les inactifs souhaitant travailler. La part des personnes ni en emploi ni à la

retraite dans la population de 55-64 ans atteint 4.4 % en 2012, loin derrière la moyenne européenne (8.1 %) et la moyenne de l'OCDE (7.7 %). La raison en est que les Français partent précocement à la retraite et qu'il n'existe qu'un petit groupe de seniors non retraités qui souhaitent travailler. Les trois quarts parmi eux sont chômeurs et seul un quart est inactif avec environ un tiers parmi eux en arrêt maladie ou en invalidité. En comparaison des autres pays, le nombre d'invalides âgés reste particulièrement faible en France. Par conséquent, il ne semble pas avoir eu d'effet de bascule entre les différents dispositifs de cessation anticipée d'activité en France et en particulier, vers les situations d'invalidité, contrairement à ce qui s'était passé dans les années 90 en Norvège et aux Pays-Bas.

Réformes menées durant la dernière décennie

La progression de l'emploi des seniors au cours de la dernière décennie peut être attribuée en grande partie aux politiques publiques mises en œuvre pour renforcer les incitations à la poursuite du travail après l'âge de 50 ans. La réforme des retraites de 2003 a allongé, à partir de 2009 et jusqu'en 2020, la durée de cotisation nécessaire à l'obtention d'une retraite à taux plein (de 40 ans à 41 ans et trois trimestres) et la réforme de 2010 a reculé entre 2011 et 2017 les âges d'ouverture des droits à la retraite (de 60 à 62 ans) et d'accès automatique au taux plein (de 65 à 67 ans). La dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés et les préretraites financées par les fonds publics ont été largement abandonnées. Il y a eu une taxation accrue des dispositifs de préretraites privées et la mise à la retraite d'office dans le secteur privé a été repoussée à l'âge de 70 ans. Dès lors, ce sont les employeurs qui doivent beaucoup plus qu'auparavant prendre en charge le coût d'un départ anticipé à la retraite et ils préfèrent souvent retenir leurs seniors en emploi. Ce domaine d'action a été privilégié dans les accords et plans seniors devenus obligatoires dans les entreprises de 50 salariés et plus depuis mi-2009, sous peine d'une pénalité de 1 % de leur masse salariale. Par contre, ces accords/plans ont peu choisi de promouvoir le recrutement des salariés âgés dans l'entreprise, d'améliorer les conditions de travail et de prévenir les situations de pénibilité.

Avec la crise financière mondiale, en France comme dans la zone OCDE, de nombreux seniors ont perdu leur emploi et se sont retrouvés durablement au chômage. De plus en France depuis fin 2008, il y a une surreprésentation des seniors parmi les travailleurs qui ont quitté volontairement leur entreprise suite à une rupture consensuelle d'un contrat permanent (la rupture conventionnelle) et qui bénéficient des allocations d'assurance chômage. Le taux de chômage des 55-64 ans est en progression en France de 2 points de pourcentage depuis 2007 et atteint 7.1 % de la population active en 2012. Même s'il est plus faible que le taux de chômage

total (9.9 %), il est marqué par une fréquence plus élevée de chômage depuis plus d'un an (respectivement 61 % et 40 %). Dès lors si la demande de travail ne progresse pas pour les seniors, il y a un risque d'accroître la précarité en fin de carrière avant le départ à la retraite.

Une stratégie d'ensemble est nécessaire

Dans le contexte actuel de crise, promouvoir le retour à l'emploi de nombreux seniors demandeurs d'emploi est une tâche particulièrement urgente. Il est de plus nécessaire qu'une gestion des âges différente soit menée dans les entreprises pour promouvoir l'emploi jusqu'à la retraite. Trois axes doivent être privilégiés dans une stratégie d'actions conjointes sur l'offre et la demande : i) renforcer les incitations pour travailler plus longtemps ; ii) lever les obstacles au recrutement et au maintien dans l'emploi des seniors ; et iii) améliorer l'employabilité des travailleurs seniors.

Renforcer les incitations pour travailler plus longtemps

Améliorer les passages à la retraite

Outre sa fragmentation en une trentaine de régimes, une des difficultés de réformer le système français de retraite est que les deux paramètres, l'âge de départ et la durée d'assurance, sont liés. Pour améliorer les passages à la retraite, il faut les optimiser pour donner la possibilité à davantage d'individus de travailler suffisamment longtemps pour obtenir une retraite à taux plein. Sans surprise, ce sont les travailleurs les plus qualifiés qui y arrivent le mieux, les moins qualifiés étant fortement exposés au non-emploi et au chômage de longue durée avant d'avoir atteint l'âge de la retraite. Même si les solidarités du système de retraite sont nombreuses et permettent de compenser nombre d'aléas de carrière à travers la validation de périodes assimilées au titre du chômage et de la maladie, son morcellement en régimes différents est mal adapté à la mobilité professionnelle des travailleurs.

La réforme des retraites a été au centre des débats en 2013 en France. En février, le Premier ministre a installé la Commission « pour l'avenir des retraites » présidée par Yannick Moreau, dont les conclusions ont été remises en juin. Suite à la concertation avec les partenaires sociaux pendant l'été, le Conseil des ministres a approuvé mi-septembre le projet de loi « garantissant l'avenir et la justice du système de retraite ». L'examen de ce projet de loi s'est achevé à l'Assemblée nationale le 26 novembre. Le texte doit être réexaminé par le Sénat, puis devrait être définitivement adopté par l'Assemblée nationale début décembre.

L'OCDE a émis des réserves sur l'ampleur des changements qui vont résulter de la réforme des retraites de 2013 dans son récent rapport *France : Redresser la compétitivité*. Elle accueille pourtant de façon positive l'allongement de la durée requise pour le taux plein jusqu'à 43 ans en 2035 et le compte personnel de prévention de la pénibilité. La mise en œuvre de ce compte doit pourtant être bien préparée pour qu'il soit efficace (voir plus bas). Trois autres mesures ont également un grand potentiel à long terme : i) la facilitation de l'obtention d'un trimestre de cotisation pour la retraite, ce qui bénéficiera aux salariés d'emplois non standard, en particulier les femmes et les jeunes ; ii) le fait que certaines périodes d'apprentissage, de stage et de formation professionnelle vont compter pour la retraite ; et iii) la mise en place d'un calcul unique de la pension pour les polypensionnés. Ces derniers représentent, en effet, plus des trois quarts de la population en emploi en France.

Plus généralement, les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps mais également liquidant plus tard leurs droits à retraite. Il faut pourtant prendre garde à ce que les dispositifs plus attractifs pour continuer à travailler ne s'avèrent pas *in fine* coûteux par rapport à leur efficacité. Trois dispositifs coexistent pour ceux qui sont en capacité physique de continuer à travailler : la surcote, le cumul emploi-retraite et la retraite progressive.

La surcote qui se situe dans une logique de poursuite du travail à temps plein ou à temps partiel sans discontinuité pour ceux qui ont atteint l'âge légal *et* le taux plein est particulièrement attractive et en progression auprès des travailleurs de la fonction publique. Il faut s'interroger pour savoir si la surcote n'est pas surévaluée dans les régimes intégrés où la majoration se calcule à partir de la pension totale, alors que dans le régime général des salariés du privé, elle se calcule au mieux à partir des trois quarts de la pension totale. Par conséquent, la question peut être posée d'introduire une surcote dans les régimes complémentaires des salariés du privé.

Le cumul emploi-retraite désigne la situation où une personne a définitivement liquidé sa retraite, rompu les liens avec son employeur mais souhaite garder une activité ou en reprendre une autre. Ce dispositif apporte de la souplesse dans l'aménagement de la fin de carrière pour ceux qui sont encore en emploi au moment de la liquidation de leur retraite. Depuis l'assouplissement des conditions du cumul emploi-retraite, la pratique de travailler pendant sa retraite s'est répandue, souvent par choix parmi les hommes cadres et diplômés du supérieur. La réforme des retraites de 2013 propose de simplifier le cumul emploi-retraite pour qu'il n'ouvre en aucun cas de nouveaux droits à retraite. Ces nouvelles dispositions rendent cette possibilité de prolongation de la vie active moins attrayante,

particulièrement pour les retraités qui retravaillent par nécessité pour augmenter à terme leur pension.

La retraite progressive permet la poursuite du travail et l'accès à la surcote, mais seulement à temps partiel avec une première liquidation de la retraite en fin de carrière et avec une deuxième liquidation au moment choisi. Ce dispositif qui permet d'améliorer ses droits à la retraite futurs ne décolle pas depuis 30 ans, en grande partie parce que travailler à temps partiel reste peu valorisé en France. La Loi de sécurisation de l'emploi de 2013 a introduit une durée minimale de travail hebdomadaire à 24 heures à compter du 1er janvier 2014. Ce changement vise à passer d'une logique où le temps partiel est utilisé comme variable d'ajustement de l'organisation du travail à une logique dans laquelle l'organisation du travail doit être adaptée pour favoriser un temps partiel choisi.

Il n'est pourtant pas certain que ce changement va promouvoir le temps partiel en fin de carrière. Il semble plus porteur de mener les actions suivantes. Tout d'abord, il conviendrait de faire mieux connaitre la retraite progressive dans la société française car selon l'enquête Eurobaromètre de 2012, les deux tiers des Français trouvent que travailler à temps partiel tout en recevant une pension partielle est plus attirant que partir complètement à la retraite. Ensuite, la réforme 2013 qui a pour projet d'assouplir l'accès à la retraite progressive en l'avançant de deux ans avant l'âge d'ouverture des droits devrait également la rendre plus attractive comme le préconisait la Commission Moreau. Pour éviter de voir sa pension réduite, le salarié à temps partiel peut, en effet, demander à cotiser sur la base d'un salaire à temps plein. Encore faut-il que son employeur soit d'accord, puisque cette surcotisation s'applique à la fois aux cotisations salariales et patronales. Une des raisons du peu de demandes des salariés est clairement que les accords d'entreprises qui prévoient des systèmes de temps partiel de fin de carrière n'offrent que très rarement une compensation financière.

Enfin, depuis 2009, la fin de la mise à la retraite d'office a été reportée à 70 ans pour les salariés du secteur privé. Par contre, pour les salariés du secteur public, il existe toujours la limite d'âge du taux plein (67 ans en 2017), même s'il y a quelques dérogations. Il pourrait être judicieux d'aligner la limite d'âge des salariés du secteur public sur celle des salariés du secteur privé.

Mieux activer les seniors sans emploi

L'interruption du financement public des préretraites en France ainsi que la fin de la dispense de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés ont eu en partie pour effet d'enregistrer plus d'entrées de seniors au chômage. Pourtant, il faut faire le constat que cette période de

chômage est encore trop souvent considérée comme une préretraite déguisée par les travailleurs, les employeurs et la société. C'est le cas surtout pour les entrées au chômage à partir de 58 ans car l'allocation d'assurance chômage est maintenue jusqu'à l'obtention d'une retraite à taux plein. De nombreux seniors acceptent pour cette raison de quitter leur emploi en accord avec leur employeur autour de cet âge-là grâce à une rupture conventionnelle. Selon l'analyse de l'OCDE dans les *Perspectives de l'emploi 2013*, la rupture conventionnelle, un mode de rupture négociée du contrat à durée indéterminée (CDI) instauré en 2008, permet de pacifier les séparations mais n'a modifié qu'à la marge la souplesse du CDI sans le rendre beaucoup plus attrayant qu'auparavant pour les employeurs.

En France, l'assurance chômage repose bien sur la règle de la recherche active d'emploi mais la filière pour les seniors a la durée maximale de versement des prestations la plus longue des pays de l'OCDE (mis à part la Belgique où elle est sans limitation de durée). La durée maximale est de trois ans pour les chômeurs dès 50 ans (au lieu de deux ans pour les moins de 50 ans), et même de sept ans à partir de 58 ans : en effet, les chômeurs âgés de 61 ans ont leur allocation de chômage maintenue jusqu'à l'obtention du taux plein de la retraite. Les seniors les mieux rémunérés sont susceptibles de bénéficier le plus de cette filière seniors car l'allocation mensuelle élevée de chômage (jusqu'à 6 000 EUR pour les salaires de 12 000 EUR) est susceptible d'être maintenue pendant sept années. S'il est vrai que 99 % des chômeurs indemnisés touchent moins de 3 900 EUR par mois en France, le montant mensuel potentiel de l'allocation servie est beaucoup plus élevé que dans les autres pays de l'OCDE. Par exemple, le maximum est de 1 500 EUR en Belgique, en Espagne, en Italie, au Portugal et de 2 500 EUR en Allemagne et au Danemark.

Une telle filière longue pour les seniors est peu répandue dans les autres pays de l'OCDE, particulièrement à un âge aussi précoce que 50 ans et avec une indemnisation maximale aussi élevée. L'OCDE préconise dès lors que les partenaires sociaux, appelés à ouvrir en 2014 la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage, remettent en cause la filière longue pour les seniors. Il s'agirait d'aligner l'indemnisation des seniors sur celle des moins de 50 ans et de mieux activer les dépenses d'assurance chômage pour les demandeurs d'emploi âgés. Les dépenses dégagées pourraient ainsi être mieux utilisées pour accompagner les chômeurs âgés vers l'emploi. Il s'agit, en particulier, de renforcer les aides de retour à l'emploi des seniors, comme l'aide différentielle au reclassement. Cette aide ciblée sur les chômeurs de 50 ans ou plus et sur les chômeurs de longue durée les incite à accepter un nouvel emploi même moins bien payé que l'emploi perdu ou quitté mais est très peu utilisée. Seuls 7 500 chômeurs en ont bénéficié en 2012, dont trois bénéficiaires sur quatre ont plus de 50 ans.

Enfin, les prestations de solidarité et d'aide sociale peuvent être prolongées tous les six mois jusqu'à la retraite en France. Il s'agirait de mieux les activer particulièrement pour les plus démunis proches de la retraite. Ainsi au Danemark, le droit des travailleurs de plus de 55 ans à de plus longues allocations de chômage a été supprimé en 2011 pour la génération née en 1953 ou après et a été remplacé par le droit à un emploi aidé. En Norvège, les chômeurs en fin de droits de 64-67 ans bénéficient depuis 2011 d'une place garantie dans une mesure active.

Les pistes d'action suivantes sont dès lors recommandées :

- *Évaluer l'impact de la surcote et du cumul emploi-retraite sur les publics concernés et comparer leur efficacité/coût dans les différents régimes de retraite.* Il faut en particulier s'interroger pour savoir si la surcote n'est pas surévaluée dans les régimes intégrés et s'il faudrait introduire une surcote dans les régimes complémentaires des salariés du privé. Une analyse devrait également être centrée sur les retraités qui travaillent par nécessité.

- *Rendre la retraite progressive plus attractive*. Il faudrait mieux faire connaître ce dispositif aux Français. Pour la rendre plus attractive, il s'agirait de promouvoir l'emploi à temps partiel choisi en fin de carrière avec surcotisation pour la retraite tant des cotisations salariales que patronales. La mise en place de la durée minimale de travail hebdomadaire à 24 heures à compter du 1er janvier 2014 introduite par la Loi de sécurisation de l'emploi de 2013 devrait s'accompagner de mesures allant dans ce sens à partir de l'âge de 60 ans.

- *Changer le système de limites d'âge appliqué dans le secteur public.* La mise à la retraite d'office dans le secteur public pourrait être alignée sur celle des salariés du privé (70 ans).

- *Revoir les prestations d'assurance chômage pour les seniors pour éviter qu'ils ne se retrouvent de fait en préretraite*. Les pistes pourraient être les suivantes : s'engager à supprimer progressivement la filière spécifique d'indemnisation de l'assurance chômage pour les 50 ans et plus et le maintien de l'allocation après 61 ans ; au minimum en 2014 relever l'âge d'accès à une indemnisation plus longue (par exemple à 62 ans) ; et dans tous les cas, renforcer les aides de retour à l'emploi pour les seniors.

- *Mieux activer les systèmes de solidarité et d'aide sociale pour les chômeurs âgés pour éviter leur désinsertion sociale*. De nombreux seniors bénéficiaires des minima sociaux s'enfoncent dans le chômage de longue durée et l'exclusion. Les allocations perçues ne

s'inscrivent pas dans des dispositifs efficaces de retour à l'emploi. Comme dans les autres pays de l'OCDE, l'activation devrait être ciblée sur les chômeurs âgés les plus démunis. Une piste serait d'introduire le droit à un emploi aidé ou à une mesure active pour les demandeurs d'emploi proches de la retraite comme au Danemark et en Norvège.

Lever les obstacles au recrutement et au maintien dans l'emploi des seniors

Côté demande de travail, les mesures sont difficiles à identifier, car les freins relèvent en grande partie des représentations négatives fondées notamment sur l'idée que les salaires seraient plus élevés que la productivité en fin de carrière. Les études réalisées sur les seniors sont plutôt nuancées sur ce point tout en mettant en avant l'impact positif de l'expérience des travailleurs plus âgés sur le maintien de leur productivité au travail. Il faut pourtant souligner que ces études ne traitent que des seniors en emploi, dont la productivité est sans doute globalement plus élevée que celle des seniors écartés du marché du travail. Les leviers d'action côté demande consisteraient à agir contre les comportements discriminatoires, privilégier les pratiques salariales favorisant l'expérience des salariés, évaluer l'impact des ruptures conventionnelles sur le retour à l'emploi des seniors et lancer dès maintenant une évaluation rigoureuse du contrat de génération.

Premièrement, la perception de la discrimination au travail liée à l'âge semble avoir augmenté en France au cours de la dernière décennie. Alors qu'en moyenne entre 2000 et 2010, environ 4-5 % des travailleurs européens de 50 ans et plus ont perçu une discrimination liée à l'âge, c'est le cas de 7 % en France en 2010, le double par rapport à 2000. Le gouvernement a le pouvoir de réduire toute discrimination, dont celle liée à l'âge, en augmentant suffisamment le coût de la discrimination, en la détectant plus généralement et en la punissant plus durement. Dans le cas des embauches de seniors, une façon de la détecter pourrait être d'utiliser régulièrement la méthode des « candidatures fictives ». D'autres leviers peuvent inciter les entreprises à limiter les discriminations liées à l'âge comme la jurisprudence, l'action des organisations syndicales, les bonnes pratiques en cours dans d'autres pays et la sensibilisation des acteurs clés.

Par ailleurs, il serait utile de promouvoir davantage les méthodes qui permettent de lever certains freins à l'embauche de salariés âgés, comme des problèmes d'image des seniors, parfois considérés, à tort, comme moins aptes à s'adapter à un poste de travail. Plutôt que le CV anonyme, une bonne pratique pour les seniors peu diplômés est la méthode de recrutement par simulation développée par Pôle emploi. Les candidats sont sélectionnés sur

des tests d'aptitude sans prêter attention à leur âge ou aux postes occupés précédemment.

Deuxièmement, le salaire des seniors travaillant à temps complet par rapport à celui des jeunes une année donnée est resté depuis 2002 un peu plus élevé en France que les moyennes internationales. Le ratio des salaires des 55-59 ans par rapport aux salaires des 25-29 ans est de 1.5 contre 1.4 en moyenne européenne et 1.3 en moyenne de l'OCDE. Faut-il en déduire que le profil salarial par âge est pentu pour toutes les carrières salariales des seniors en France ? Pour répondre à cette question, il faut suivre le profil d'une cohorte de travailleurs (à temps complet et à temps partiel) pour écarter l'effet de composition lié au fait que les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail. Il apparaît, dès lors, que les salaires stagnent pour plus de la moitié des salariés entre 50 ans et la fin de leur carrière, sauf pour ceux restés à temps complet jusqu'à la retraite. Les cadres connaissent, moins que les autres catégories de salariés, une diminution relative de leur salaire en fin de carrière, en raison principalement d'un moindre recours au temps partiel. Enfin, dans le secteur public, davantage de salariés sont concernés par une progression de salaires en fin de carrière, même faible.

La politique salariale dans le secteur privé relevant majoritairement des partenaires sociaux en France, les leviers d'action dont dispose le gouvernement en matière de fixation des salaires restent limités et peuvent s'appuyer sur le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) et les incitations à la négociation entre partenaires sociaux. Par ailleurs, la négociation des salaires du secteur public est très centralisée. Les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux dans les secteurs privé et public à privilégier les pratiques salariales favorisant l'expérience qui est un facteur de maintien de la productivité des salariés âgés. Il faudrait par contre reconsidérer le caractère automatique des primes d'ancienneté ou de la prise en compte de l'ancienneté et de l'âge dans les grilles salariales.

Troisièmement, dans de nombreux pays de l'OCDE, la perte d'emploi suite à un licenciement est plus traumatisante pour les seniors que pour leurs cadets. Ils sont, en effet, plus susceptibles que les autres de voir leur situation professionnelle se dégrader ensuite. En France, le taux de licenciement (économique et personnel) des salariés de 55-64 ans est 1.8 fois supérieur à celui des salariés de 35-44 ans entre 2000 et 2008, et 1.4 fois supérieur pendant la crise, ces ratios comptant parmi les plus élevés des 14 pays pour lesquels on dispose de données. Les seniors sont moins susceptibles d'occuper un emploi un an après une suppression de poste que leurs cadets en France comme en Allemagne, en Corée et au Portugal où les taux de retour à l'emploi des seniors sont inférieurs à la moitié des taux de retour à l'emploi des travailleurs de 35-44 ans. Ce rapport contient

également une analyse plus fine de l'impact de chaque type de rupture du contrat de travail pour la France entre 2004 et 2011. Des estimations économétriques ont été réalisées pour analyser l'effet des caractéristiques individuelles et professionnelles des travailleurs ayant subi une rupture de contrat sur leur probabilité de retrouver un emploi après un licenciement, une démission ou une fin de contrat temporaire. Une fois contrôlé des autres facteurs, la « pénalité » des seniors est plus forte dans le cas des licenciements économiques que pour les autres formes de ruptures de travail. Il est également intéressant de noter que les pré-seniors (45-54 ans) ont également une probabilité significativement plus faible de retrouver un emploi après une rupture de contrat que la population de référence (35-44 ans). La rupture conventionnelle n'a pu qu'être partiellement incluse dans cette analyse car elle n'est montée en charge qu'à partir de 2009. Il serait souhaitable que de tels travaux de recherche soient poursuivis pour évaluer l'impact des ruptures conventionnelles pour le retour à l'emploi des seniors.

Enfin, la volonté de l'État français est de faire du contrat de génération un levier d'évolution des pratiques des entreprises de toute taille en matière de gestion des âges. Le message est porteur car il reconnaît que les jeunes et les seniors sont complémentaires dans les entreprises plutôt que substituables. C'est le contraire de la culture de la préretraite introduite dans les années 80 demandant aux seniors de laisser leur place aux jeunes.

Il faudrait pourtant analyser l'impact de ce dispositif intergénérationnel de grande ampleur qui n'existe sous cette forme dans aucun autre pays de l'OCDE. Les entreprises de plus de 300 salariés sont obligées de négocier un accord ou un plan d'action reprenant des enjeux générationnels précis sous peine de pénalité financière. Les entreprises de moins de 300 salariés peuvent bénéficier pendant trois ans d'une aide financière de 4 000 EUR par an pour le recrutement en CDI des moins de 26 ans *et* le maintien en emploi des salariés de 57 ans ou plus (ou recrutés à partir de 55 ans). Bien que l'aide ne cible pas spécifiquement les moins qualifiés, elle est relativement plus importante pour les bas salaires puisqu'il s'agit d'une somme forfaitaire. Dans les autres pays, les mesures visant à promouvoir les partenariats intergénérationnels ont pris la forme de subventions distinctes pour promouvoir l'emploi de certains jeunes et seniors ou de dispositifs de travail partagé entre les générations. Par exemple, le Pacte de solidarité entre les générations lancé en 2005 en Belgique a mis en place des mesures qui visent à faciliter le recrutement des jeunes très peu qualifiés et d'autres destinées à promouvoir l'emploi après 50 ans. Par ailleurs, l'Italie en 2007 a encouragé la transformation des contrats à temps plein des travailleurs de plus de 55 ans en contrats à temps partiel et la création concomitante

d'emplois à temps partiel pour les chômeurs âgés de moins de 25 ans (ou de moins de 30 ans s'ils possèdent un diplôme universitaire).

Une démarche d'évaluation rigoureuse est prévue en France dès la mise en place du contrat de génération. Deux questions se posent *ex ante* : est-il efficace de cibler le contrat de génération sur tous les seniors, indépendamment de leur niveau de qualification et ne faut-il pas aider avant tout le recrutement des seniors ? En effet, plus que le maintien dans l'emploi, c'est la quasi absence de mobilité professionnelle et de retour à l'emploi qui sont les points faibles du marché du travail des seniors peu qualifiés en France.

Les principaux leviers d'intervention dans les entreprises portent sur les domaines suivants :

- *Lutter contre la discrimination liée à l'âge*. Il serait utile de combattre les représentations négatives des seniors dans le monde du travail en France. La discrimination liée à l'âge dans les embauches devrait davantage faire l'objet de contrôle et de sanction des autorités publiques et des syndicats. Le contrat de génération peut être l'occasion de repérer ce type de discriminations et d'y remédier. La méthode de recrutement par simulation développée par Pôle emploi devrait être ciblée sur les seniors expérimentés mais sans diplôme.

- *Encourager les partenaires sociaux à privilégier l'expérience dans les pratiques salariales.* Les pratiques salariales, y compris dans le secteur public, devraient revoir l'établissement de la prime d'ancienneté et de la prise en compte de l'ancienneté et de l'âge dans les grilles salariales pour mieux appréhender l'expérience qui maintient la productivité des salariés seniors.

- *Rendre la rupture conventionnelle moins attractive en fin de carrière pour les salariés et les entreprises*. Des aménagements devraient être décidés sur la base d'une évaluation rigoureuse de l'impact des ruptures conventionnelles sur le retour à l'emploi des seniors. Ce mode de rupture semble particulièrement attractif pour les seniors les mieux rémunérés et leurs employeurs mais s'accompagne rarement d'un retour à l'emploi après 58 ans.

- *Lancer un processus d'évaluation rigoureuse du contrat de génération*. Cette évaluation permettrait de mettre en avant les atouts et les points faibles de ce nouveau contrat. L'impact de subventionner davantage les embauches des seniors de 55 ans ou plus peu qualifiés devrait être déterminé en priorité.

Améliorer l'employabilité des travailleurs seniors

Pour mieux anticiper le vieillissement au travail, il faut d'abord renforcer l'accès à la formation professionnelle. Ensuite, favoriser le retour sur le marché du travail de ceux qui en ont été éloignés et en ont la capacité nécessite de mobiliser plus fortement et de façon innovante les outils de la politique de l'emploi pour les seniors. Enfin, il faut améliorer les conditions de travail et la santé des actifs de façon à prévenir la désinsertion professionnelle et la pénibilité.

Premièrement, les défaillances de la formation professionnelle en France jouent un grand rôle dans la moindre employabilité des seniors. Un problème majeur semble être l'inadéquation de l'offre de formation professionnelle aux besoins des salariés et des entreprises. Il faut rendre plus attrayante la formation professionnelle aux yeux des seniors et convaincre les entreprises de former les plus âgés, surtout les moins qualifiés parmi eux. L'âge, en effet, ne fait qu'accentuer un rapport à la formation professionnelle essentiellement liée au niveau de qualification. Le défi est de taille. L'impact de l'usage de la formation professionnelle est reconnu comme très faible pour les moins qualifiés en termes de montée en qualification durant la vie professionnelle.

Les résultats tout récents de la nouvelle Enquête internationale de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) montrent, en particulier, que la France a beaucoup progressé en termes de compétences des jeunes générations mais à partir d'un niveau bas pour les générations âgées. Ces différences entre générations sont assez marquées par comparaison avec les autres pays, les mauvaises performances de la France étant en bonne partie imputables aux résultats des 45-65 ans, tandis que les 16-44 ans obtiennent des scores plus proches de la moyenne (bien que toujours inférieurs à cette dernière). Il s'agira de poursuivre l'analyse des résultats de l'enquête, notamment pour connaître la part des plus âgés sortis du système éducatif avec un bas niveau de compétences et la part de ceux dont les compétences se sont détériorées au cours de leur vie professionnelle.

Mobiliser la réforme en cours de la formation professionnelle en faveur des seniors est une première étape. La négociation interprofessionnelle devrait développer les nouveaux dispositifs avec également pour objectif de renforcer l'employabilité des seniors, et principalement de ceux sans qualification. En particulier, la mise en œuvre du compte personnel de formation doit être pensée également en direction des salariés âgés et expérimentés. Le conseil en évolution professionnelle devrait permettre aux salariés de plus de 50 ans de mieux anticiper les ruptures dans leur parcours professionnel ou d'être accompagnés s'ils cherchent à se reconvertir. La période de mobilité volontaire sécurisée ciblée sur les salariés permanents

des grandes entreprises pourrait être une réponse adéquate à la demande de mobilité professionnelle des seniors. Il s'agit aussi de mieux mobiliser les financements publics à l'avantage des seniors qu'ils soient actifs occupés ou sans emploi.

Deuxièmement, concernant les services de l'emploi, la France, comme la plupart des pays de l'OCDE, a adopté pour les demandeurs d'emploi une stratégie standard qui s'applique à tous quel que soit leur âge. La sélection des publics à accompagner par Pôle emploi ne s'effectue pas sur l'âge mais selon la distance à l'emploi. C'est une démarche positive car les demandeurs d'emploi de plus de 55 ans sont loin de constituer un groupe homogène. De même, l'accès aux mesures pour l'emploi ne dépend pas théoriquement de l'âge (hors mesures jeunes).

De nombreux pays de l'OCDE, et en particulier l'Allemagne, l'Australie et le Canada, ciblent aussi des dispositifs spécifiques sur les groupes les plus vulnérables parmi les chômeurs âgés. Ces dispositifs sont innovants surtout dans leur mise en œuvre au niveau local. En France, lorsque l'aide à l'insertion professionnelle concerne un salarié âgé de 50 ans et plus bénéficiaire de prestations de solidarité et d'aide sociale comme le RSA, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), ou l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou une personne reconnue travailleur handicapé, la durée maximale de 24 mois peut être portée, par décisions de prolongation successives d'un an au plus, à 60 mois.

Les services publics de l'emploi (SPE) en Europe ont reconnu que ce sont les plans d'action personnalisés encadrés par des activités collectives comme les ateliers seniors et les clubs d'emploi seniors qui font partie des bonnes pratiques pour les chômeurs âgés. Ces bonnes pratiques pour les seniors commencent à être mises en œuvre dans les agences de Pôle emploi. Il faut pourtant constater que les seniors en France se retrouvent principalement dans des emplois aidés du secteur non marchand, les moins porteurs pour la réinsertion professionnelle, et sont quasiment absents des emplois aidés du secteur marchand. Les services publics et privés d'emploi devraient dès lors être encouragés à renforcer l'accès des chômeurs seniors aux subventions à l'emploi et à la formation professionnelle dans le secteur privé.

Par ailleurs, un accompagnement précoce dans la recherche d'emploi est évalué comme une aide efficace de retour à l'emploi des seniors dans deux cantons en Suisse. Pourtant, les leçons à tirer de cette évaluation sont éclairantes. Tout d'abord, les conseillers et les seniors sont en moyenne trop optimistes quant aux chances de retour rapide à l'emploi, ce qui pourrait pourtant s'expliquer en Suisse où le chômage est faible. Par conséquent, les conseillers ont du mal à déterminer précocement un profilage, notamment du groupe qui a plus de risque de chômage de longue durée, et les seniors

sont peu réalistes quant à leurs attentes salariales. Enfin, le coaching et des conseils plus intensifs augmentent l'efficacité de la recherche d'emploi uniquement des pré-seniors de 45-54 ans. C'est le cas en Allemagne également dans le programme *Perspektive 50plus :* ce sont surtout pour les jeunes seniors que les programmes d'activation sont bénéfiques.

Il s'agit dès lors de sensibiliser les conseillers de Pôle emploi aux difficultés réelles rencontrées par les demandeurs d'emploi âgés. Si cela semble être déjà le cas dans les agences pour les cadres, mieux accompagner les seniors devrait être également une priorité des agents dans les agences généralistes de Pôle emploi. Le défi est particulièrement de taille en France car selon de nouveaux résultats présentés dans ce rapport, l'accompagnement renforcé est loin de combler les obstacles de réinsertion professionnelle des seniors au chômage par rapport à leurs cadets. C'est ainsi le cas des accompagnements renforcés proposés suite à un licenciement économique, des épisodes récurrents ou un épisode long de chômage. Non seulement les seniors retrouvent très peu souvent un emploi, mais lorsqu'ils y parviennent la grande majorité d'entre eux sont obligés d'accepter des pertes salariales plus substantielles que les chômeurs de moins de 50 ans. Bien que l'évaluation ne présage en rien de l'efficacité comparée de cet accompagnement renforcé par rapport à l'accompagnement classique de Pôle emploi, pour les seniors comme pour leurs cadets, il semble néanmoins que les accompagnements renforcés proposés ne suffisent pas à permettre aux seniors de surmonter leurs obstacles au retour à l'emploi (seul un sur quatre est en emploi au bout d'un an), et que des formes d'accompagnement plus innovantes soient encore à construire pour ces publics particuliers.

Troisièmement, dans le domaine de la santé au travail, on constate en France davantage d'absences au travail pour des raisons de santé lorsque l'on est âgé. De plus, si les seniors sont peu concernés par les accidents du travail, ils sont plus fréquemment que les autres classes d'âge, victimes de maladies professionnelles de longue durée. Plus pourrait dès lors être fait en France dans le suivi du travailleur pour prévenir les arrêts à répétition et éviter, à terme, son éloignement du monde du travail, voire son licenciement pour inaptitude. La pratique de favoriser la réinsertion professionnelle des travailleurs en arrêt de travail est privilégiée dans les pays nordiques. En particulier en Norvège, mieux anticiper et réduire l'absence au travail pour maladie est un des trois objectifs de l'accord national interprofessionnel d'inclusion au travail (*Inclusive Workplace Agreement*) introduit en 2001 et qui touche en 2012 près de 60 % des salariés.

Il est important que les principaux acteurs adoptent une stratégie globale d'amélioration des conditions de travail durant tout le cycle de vie, en particulier celles des travailleurs qui occupent des emplois physiquement éprouvants. En

Europe, trop de politiques relatives aux travaux pénibles effectués par les seniors proposent encore uniquement une retraite anticipée ou des prestations d'invalidité. Il s'agit plutôt de réduire l'exposition à la pénibilité, d'adapter et d'aménager les conditions de travail, mais aussi de faciliter les mobilités dans les carrières pour pouvoir sortir des métiers pénibles.

En France après l'échec de la négociation interprofessionnelle sur la pénibilité de 2005-08, prévue par la Loi de 2003 sur la retraite, la Commission Moreau a proposé un traitement rénové des situations de travail pénibles pour améliorer l'emploi des seniors en agissant sur les conditions de travail mais également en permettant aux salariés concernés d'évoluer vers des postes moins exposés. En tant que mesure phare de la réforme des retraites de 2013, le compte personnel de prévention de la pénibilité entrera en vigueur en janvier 2015 pour les salariés du privé. En fonction des points accumulés sur ce compte, un salarié pourrait se reconvertir professionnellement, accéder à un temps partiel sans perdre en salaire et/ou partir plus tôt à la retraite. Les 20 premiers points accumulés sur un plafond de 100 devraient être obligatoirement affectés à des actions de formation professionnelle et le solde de points pourrait entraîner un départ anticipé à partir de 55 ans. Il y aurait des dispositions transitoires pour les salariés proches de la retraite quand le compte sera mis en place mais ces dispositions ne concerneront pas les générations suivantes. Les points acquis seraient doublés pour ceux qui auront 59 ans et demi en janvier 2015 et la condition d'utilisation au titre de la formation ne s'appliquera pas à partir de 52 ans.

La mise en œuvre de ce compte s'avère complexe et le gouvernement a installé une mission chargée de préparer son lancement. Pour l'OCDE, il est essentiel que les salariés âgés soient bien différenciés des plus jeunes. En effet, il faut s'efforcer à ce que le départ anticipé à la retraite soit l'option utilisée par ceux qui seront proches de la retraite en 2015 et ne devienne pas la norme pour les salariés plus jeunes. Il faudrait également prendre en compte les efforts d'amélioration des conditions de travail et de prévention de la pénibilité menés par les entreprises devant financer ce nouveau droit qui pourrait concerner un salarié sur quatre dans 20 ans.

Enfin, il y a beaucoup à apprendre des bonnes pratiques développées dans les autres pays de l'OCDE en partenariat entre les acteurs publics et privés dans le but de sécuriser l'employabilité des travailleurs tout au long de leur carrière. C'est le cas de la démarche en réseau développée aux Pays-Bas par l'administration de l'emploi auprès d'entreprises pionnières volontaires pour promouvoir l'employabilité durable de leurs travailleurs. L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et son réseau régional qui sont des acteurs essentiels pour l'accompagnement des entreprises dans la gestion des âges pourraient s'inspirer de cette bonne pratique.

Les principaux leviers d'action portent sur les domaines suivants :

- *Inscrire les besoins des seniors dans la réforme de la formation professionnelle.* Il est déterminant que la négociation interprofessionnelle développe les nouveaux dispositifs pour promouvoir l'emploi et la mobilité professionnelle des seniors, avec un ciblage sur les non-qualifiés. En particulier, la période de mobilité volontaire sécurisée devrait être proposée aux seniors pour répondre à leur demande de mobilité professionnelle.

- *Renforcer les actions de Pôle emploi en faveur du retour à l'emploi des seniors.* L'objectif serait de donner aux seniors demandeurs d'emploi plus souvent accès aux mesures les plus efficaces comme une aide intensive à la recherche d'emploi et un emploi aidé dans le secteur marchand. Les conseillers de Pôle emploi devraient être mieux formés pour répondre aux difficultés réelles rencontrées par les demandeurs d'emploi âgés et déterminer précocement un profilage solide de leurs chances de retrouver rapidement un emploi.

- *Privilégier la reconversion professionnelle et l'accès à un temps partiel sans perdre en salaire pour les salariés qui auront un compte personnel de prévention de la pénibilité*. L'option de départ anticipé à la retraite ne devrait être préconisée que pour les salariés proches de la retraite les premières années de la mise en place du compte pénibilité.

- *Favoriser la réinsertion professionnelle des travailleurs en arrêt de travail.* Pour prévenir les arrêts à répétition des travailleurs et éviter, à terme, leur éloignement du monde du travail, voire leur licenciement pour inaptitude, la France devrait adopter les pratiques des pays nordiques, et en particulier de la Norvège, pour mieux anticiper et réduire l'absence au travail pour maladie et favoriser le retour rapide dans l'entreprise.

- *Promouvoir les actions d'employabilité tout au long de la carrière dans les entreprises*. La démarche développée aux Pays-Bas auprès d'entreprises pionnières volontaires pour promouvoir l'employabilité durable de leurs travailleurs peut apporter des leçons utiles pour les expériences menées en France, notamment par l'Anact.

Chapitre 1

Le défi de vivre et travailler plus longtemps en France

La population française va continuer à vieillir même si le nombre moyen d'enfants par femme est plus élevé que dans la plupart des pays de l'OCDE. Ce chapitre présente l'ampleur du défi démographique. Il fait ensuite le point sur les réformes menées au cours de la dernière décennie pour promouvoir l'emploi des seniors et propose une évaluation synthétique de la mesure dans laquelle la France a suivi les recommandations de l'OCDE du rapport de 2005 Vieillissement et politiques de l'emploi : France.

L'ampleur du défi démographique

La population vieillit dans la zone OCDE. À la différence par exemple des populations japonaise ou allemande qui amorcent une baisse, la population française vieillit mais continue à croître. Par conséquent, même si le nombre moyen d'enfants par femme en France est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE en se maintenant à plus de 2 depuis 2008, le défi démographique est bien là en France. Les départs à la retraite des générations du baby-boom et l'allongement de la durée de vie tendent à dégrader fortement à l'horizon 2050 le ratio démographique rapportant la population âgée de 65 ans et plus à celle de 20-64 ans. En France, ce ratio passerait de 29 % à 49 % entre les années 2010 et 2050 (graphique 1.1). L'augmentation serait plus prononcée dans les pays du sud de l'Europe, en Allemagne, au Japon et en Corée.

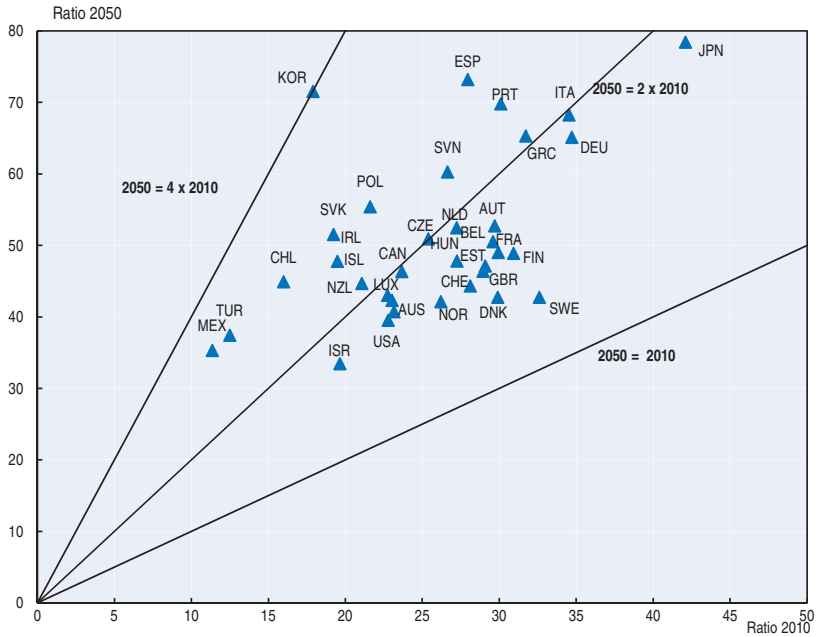
L'allongement de la durée de vie et surtout de l'espérance de vie en bonne santé est un progrès remarquable. Si en France, l'espérance de vie des femmes est bien supérieure à celle des hommes (respectivement 37 et 31 années à l'âge de 50 ans), en termes d'espérance de vie en bonne santé, la différence est négligeable (graphique 1.2). L'espérance de vie en bonne santé est estimée à près de 19 années à 50 ans pour les deux sexes. Seuls deux pays (Suède et Norvège) auraient une espérance de vie en bonne santé beaucoup plus élevée pour les deux sexes, de l'ordre de 25 années à l'âge de 50 ans.

Quel est alors l'impact des changements démographiques sur les systèmes de retraite et le marché du travail ? Cet impact est préoccupant pour la France car la transition à la retraite est précoce. En effet, la France est classée presque au dernier rang des pays de l'OCDE pour l'âge effectif de sortie de la population active. En 2012, il estimé à 59.7 ans pour les hommes et 60.0 ans pour les femmes loin derrière les moyennes de l'OCDE de respectivement 64.2 ans et 63.3 ans. Par conséquent, selon l'indicateur de la durée de la retraite qui estime les années de vie restantes à l'âge effectif de sortie de la population active, les Français passent en moyenne le plus d'années à la retraite parmi les pays de l'OCDE : 27.4 années pour les femmes et 22.6 années pour les hommes par rapport à respectivement 22.5 et 18.0 années en moyenne dans la zone OCDE (OCDE, 2013).

Au-delà de ce constat moyen pour les hommes et pour les femmes, il faut aussi tenir compte de la mortalité différentielle des personnes selon leur profession pour estimer les durées de retraite. Ainsi, parmi les hommes retraités nés en 1942 et résidant en France, les anciens cadres peuvent espérer percevoir leur retraite 2.8 années de plus que les anciens ouvriers (Andrieu et Chantel, 2013). Les cadres prennent leur retraite un peu plus tard en moyenne que les ouvriers (à 60.9 ans contre 60.4 ans), mais l'écart des espérances de vie entre ces deux catégories (3.3 ans) est nettement plus important. Par conséquent, les cadres peuvent espérer passer 22.7 ans en retraite et les ouvriers, 19.9 ans. De même, des différences dans les durées de retraite existent aussi selon le secteur d'activité et le type de carrière. Les retraités du secteur public ont une durée de retraite plus élevée tandis que les personnes entrées précocement dans la vie active ont une longévité inférieure au sein d'une même catégorie sociale.

Graphique 1.1. **Ratio de dépendance des personnes âgées, pays de l'OCDE, 2010 et 2050**

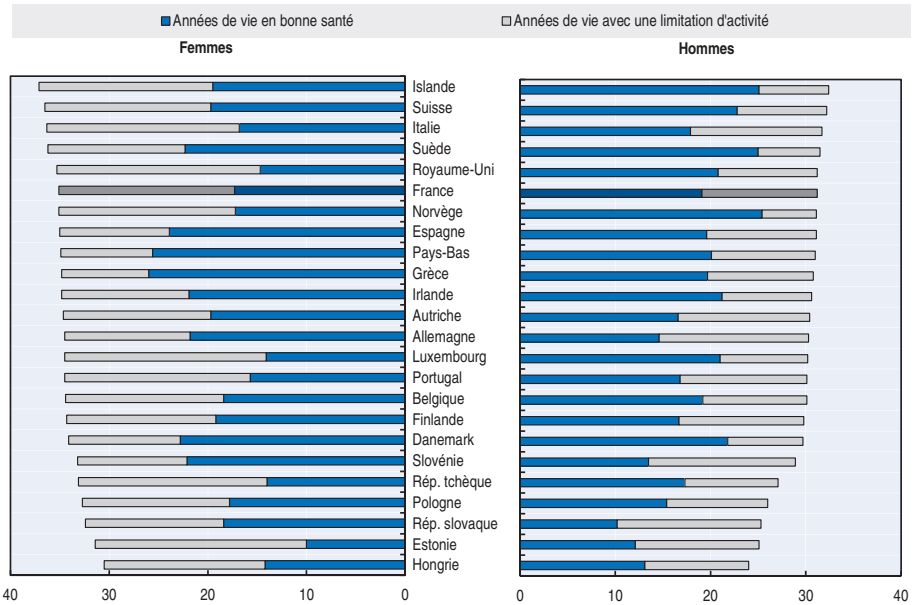
Population de 65 ans et plus en pourcentage de la population de 20-64 ans



Source : Perspectives de la population mondiale des Nations Unies, Révision 2012.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965212

Graphique 1.2. **Espérance de vie en bonne santé à l'âge de 50 ans, par sexe, pays européens, 2011**



Source : Eurostat.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965231

Réformes récentes dans le domaine de l'emploi pour faire face au vieillissement

L'emploi des seniors est une préoccupation économique et sociale majeure aujourd'hui en France à l'heure où le financement des retraites focalise l'attention, et où le vieillissement de la population active souligne les enjeux de l'employabilité et des conditions de travail des salariés âgés.

Un examen de grande ampleur sur le vieillissement et les politiques de l'emploi mené dans de nombreux pays de l'OCDE a eu lieu entre 2003 et 2005 et a fait l'objet d'une synthèse dans le rapport *Vivre et travailler plus longtemps* (OCDE, 2006). Ce rapport a mis en avant une série de réformes nécessaires à mener, pour encourager le travail jusqu'à un âge plus avancé, dans les trois grands domaines suivants :

- renforcer les incitations pour continuer à travailler
- lever les obstacles au maintien dans l'emploi et au recrutement après 50 ans
- renforcer l'employabilité des travailleurs vieillissants.

La France est un des 21 pays[1] qui a participé à l'examen en 2003-05. Le rapport *Vieillissement et politiques de l'emploi : France* contenait des recommandations spécifiques à la France (OCDE, 2005). L'évaluation synthétique des actions menées depuis 2005 indique que la France a surtout agi dans le premier domaine (tableau 1.1).

Tableau 1.1. **Vieillissement et politiques de l'emploi, France, situation mi-2012**

Recommandations de l'OCDE à la France en 2005	Actions menées
A. Renforcer les incitations pour continuer à travailler	
Continuer à réduire les possibilités de préretraite	+
Engager une réforme de la dispense de recherche d'emploi	++
Ajuster l'âge de départ à la retraite en fonction des évolutions démographiques	+
Rendre la retraite progressive attrayante et plus accessible	+
Promouvoir les possibilités de bénéficier de la surcote	+
B. Lever les obstacles au maintien dans l'emploi et au recrutement après 50 ans	
Revoir les pratiques salariales basées sur l'âge ou l'ancienneté	/
Diffuser plus largement les bonnes pratiques mises en place dans les entreprises	+
Mettre en place des bonnes pratiques vis-à-vis des seniors dans le secteur public	/
Supprimer la contribution Delalande ou la réformer en véritable bonus-malus	++
C. Renforcer l'employabilité des travailleurs vieillissants	
Mettre l'accent sur la formation professionnelle pour tous les travailleurs	+
Établir un suivi quantitatif des objectifs de formation après 45 ans	+
Renforcer les actions du Service public de l'emploi en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans	/
Améliorer les conditions de travail pour tous	+
Soutenir financièrement le passage à temps partiel uniquement des seniors à faible revenu	+

/ : Pas d'action (adaptée) menée ; + : Des actions ont été menées mais plus pourrait être fait ; ++ : Des actions décisives ont été menées.

Source : Réponses au questionnaire de l'OCDE en 2011. Pour plus d'informations, voir www.oecd.org/els/emploi/travailleursages.

Par contre beaucoup reste à faire dans les deuxième et troisième domaines, la demande de travail de la part des entreprises et l'employabilité. C'est particulièrement le cas d'une révision des pratiques salariales basées sur l'âge et l'ancienneté et du renforcement des actions du service public de l'emploi (SPE) en faveur du retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. L'objectif de ce rapport est d'aller plus loin en établissant un état des lieux sur la mise en œuvre des mesures pour les seniors[2] et d'identifier les champs prioritaires d'actions à mener ou à poursuivre dans les trois domaines.

Notes

1. Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, République tchèque, Royaume-Uni, Suisse et Suède : voir www.oecd.org/els/emploi/travailleursages.

2. Dans l'examen thématique, les seniors recouvrent les individus de 55-64 ans, sauf mention contraire.

Bibliographie

Andrieux, V. et C. Chantel (2013), « Espérance de vie, durée passée à la retraite », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 40, Drees, Paris.

OCDE (2013), *Panorama des pensions – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-fr.

OCDE (2006), *Vivre et travailler plus longtemps,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264035898-fr.

OCDE (2005), *Vieillissement et politiques de l'emploi : France,* Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264008472-fr.

Chapitre 2

La situation actuelle des seniors sur le marché du travail en France

L'amélioration de la situation des seniors sur le marché du travail au cours de la dernière décennie est notable. Pourtant, le chômage des seniors a augmenté en grande partie suite à la crise mais aussi en conséquence de la fin de la dispense de recherche d'emploi qui leur était spécifique. L'accent est mis sur la comparaison internationale pour identifier les atouts et les faiblesses qui marquent la situation d'emploi des seniors en France. Un tableau de bord présente une vingtaine d'indicateurs comparatifs pour les seniors au cours de la dernière décennie.

La France en comparaison internationale

Profil comparatif d'activité après 50 ans

En comparaison des cinq autres pays qui font également l'objet d'une étude approfondie par l'OCDE, la France, pourtant moins que la Pologne, se distingue par un décrochage de la participation au marché du travail avant 60 ans (graphique 2.1). Par contre en France comme dans les autres pays examinés, l'emploi à temps plein est dominant tant pour les hommes que pour les femmes, sauf pour ces dernières aux Pays-Bas et en Suisse. Enfin en France, la proportion d'inactifs souhaitant travailler est particulièrement faible comparée aux cinq autres pays.

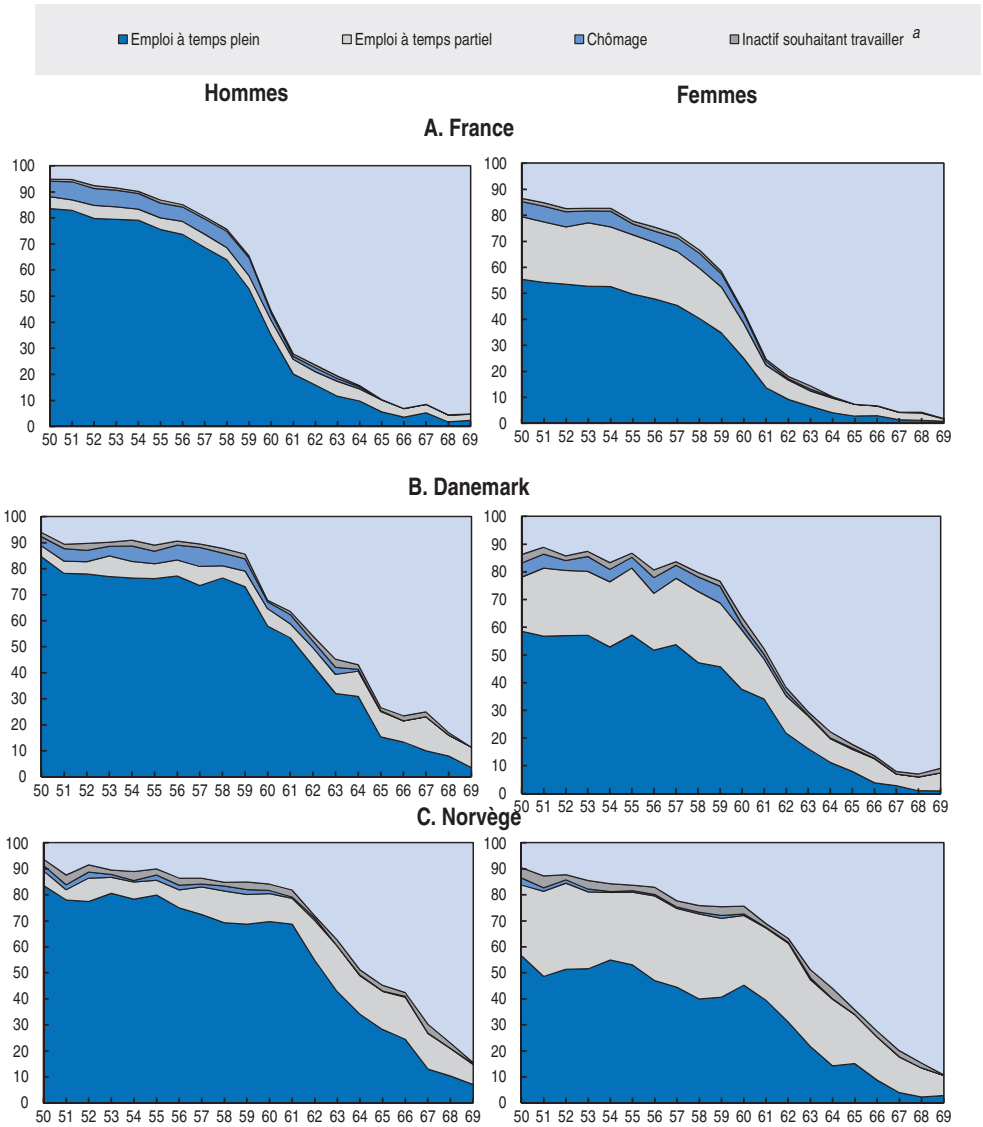
Emploi par rapport aux autres pays de l'OCDE

L'analyse comparée entre pays de l'OCDE de la structure par âge des taux d'emploi entre 2005 et 2011 montre que la France ne fait pas partie des pays performants de l'OCDE qui ont un profil par âge assez plat (Boulhol et Sicari, 2013). Même si en France, les taux d'emploi entre 30 et 54 ans sont proches de ceux enregistrés dans le groupe des pays les plus performants (Australie, Canada, Royaume-Uni, Danemark, Pays-Bas, Islande, Nouvelle-Zélande, Norvège et Suisse), le profil par âge est bas à ses deux extrémités. La France se retrouve dès lors dans le même groupe que les pays caractérisés par de faibles taux d'emploi pour les jeunes et les seniors (Belgique, Luxembourg, Pologne, Slovénie, Grèce, Espagne, Hongrie, Italie, République tchèque, République slovaque, Estonie et Portugal).

Il y a pourtant eu en France une progression marquée de l'emploi des seniors au cours de la dernière décennie, et même depuis la crise. Entre 2007 et 2012, l'augmentation du taux d'emploi des 55-64 ans en France a été le double des moyennes internationales (6.3 points de pourcentage en France par rapport à environ 3 en moyennes internationales) (graphique 2.2). Il existe de grandes disparités entre pays avec l'augmentation la plus élevée en Allemagne (10.2 points de pourcentage) et une baisse dans huit pays (Espagne, États-Unis, Grèce, Irlande, Islande, Japon, Portugal et Slovénie). Au-delà de 65 ans, il y par contre peu de seniors qui travaillent en France. Même si le taux d'emploi des 65-69 ans a doublé depuis 2007, il n'atteint que 6 % en 2012, contre 11 % en moyenne en Europe et 19 % en moyenne dans la zone OCDE.

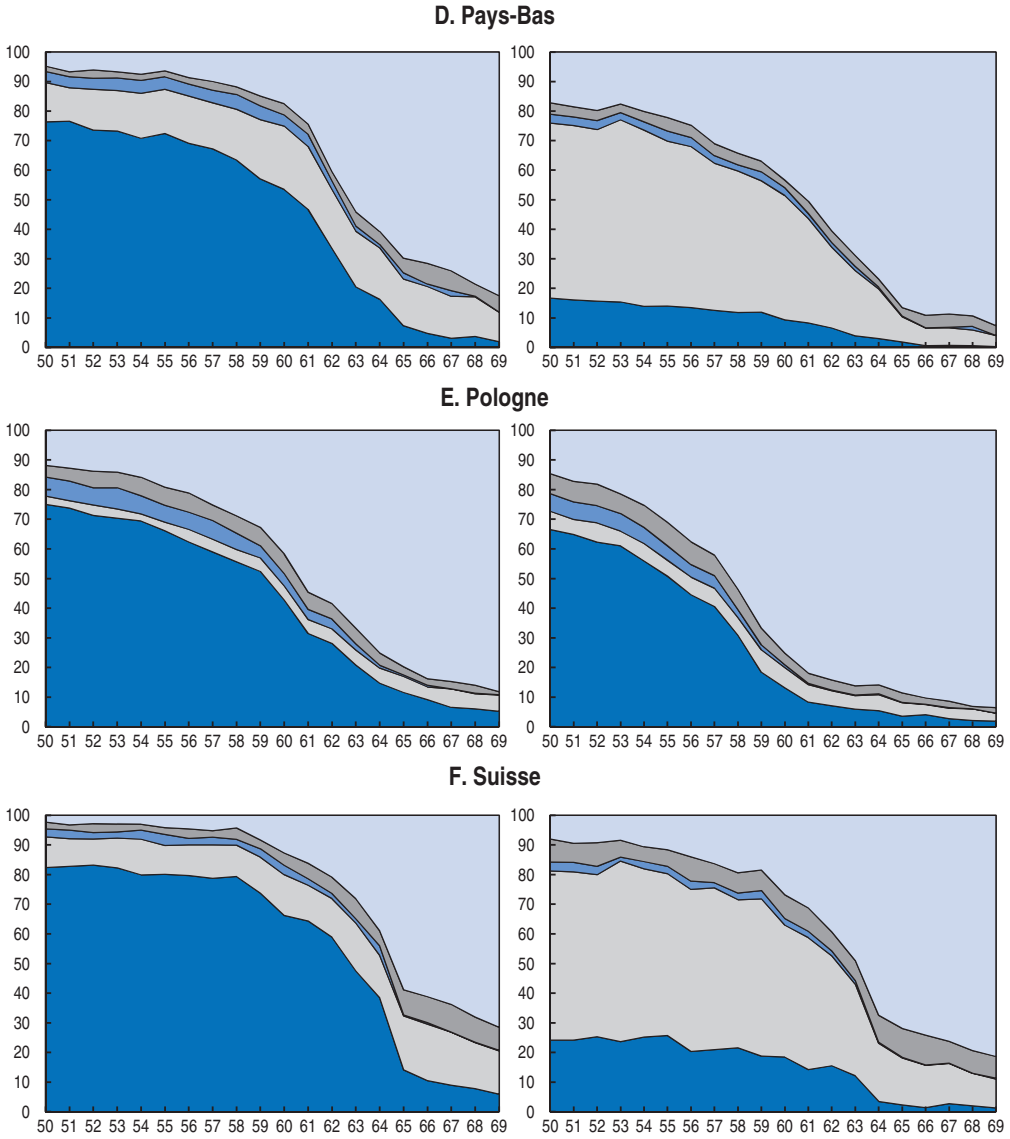
Graphique 2.1. **Profil d'activité des 50-69 ans par sexe dans six pays de l'OCDE, 2012**

Pourcentages



StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965250

Graphique 2.1. **Profil d'activité de 50 à 69 ans par sexe dans six pays de l'OCDE, 2012** (*suite)*

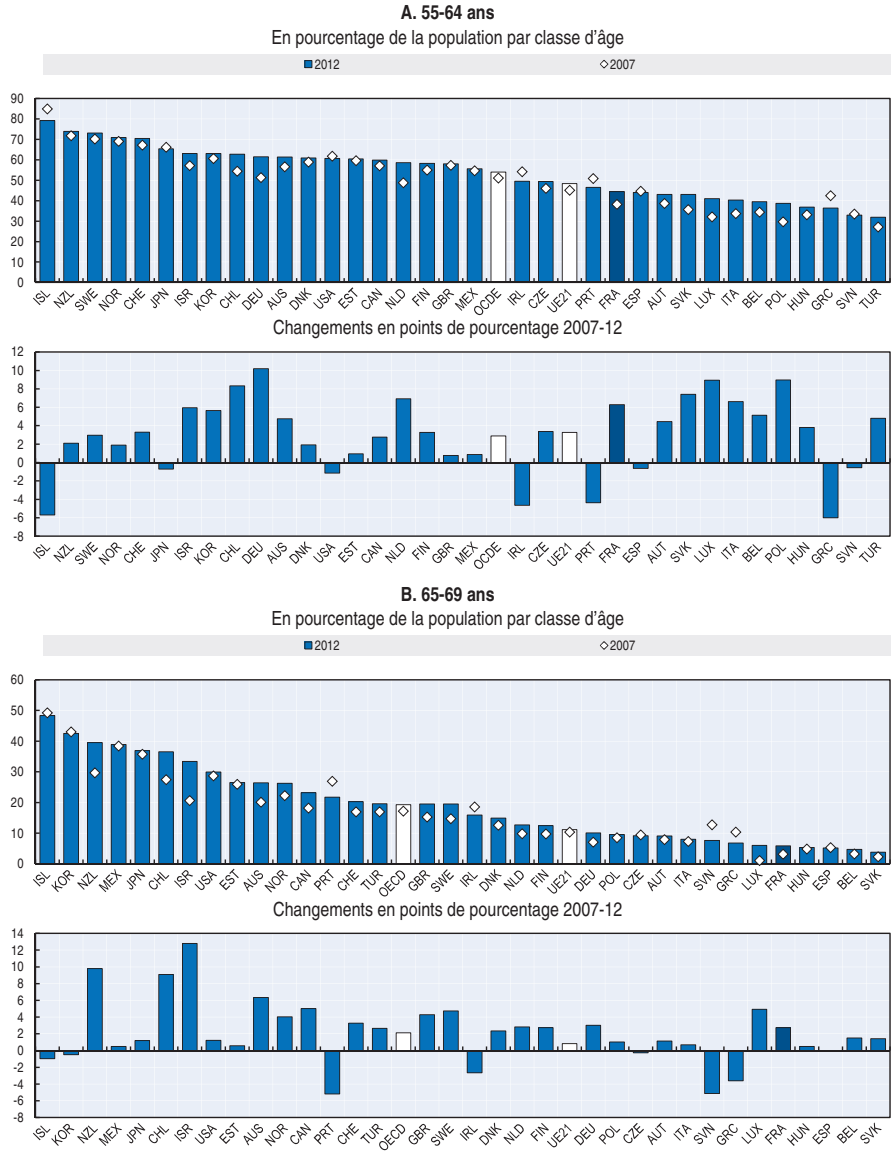


a) Les personnes inactives souhaitant travailler sont définies comme les personnes sans emploi qui aimeraient travailler mais ne cherchent pas activement un emploi pendant la semaine de référence.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête communautaire sur les forces de travail (EFT-UE).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965250

Graphique 2.2. **Taux d'emploi des 55-64 ans et des 65-69 ans, pays de l'OCDE, 2007 et 2012**[a]



a) Les données pour l'Allemagne pour les 65-69 se réfèrent à 2011.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales sur la population active.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965269

La progression du taux d'emploi des seniors en France apparaît particulièrement forte lorsque l'on neutralise les effets de structure par âge

Pour apprécier la progression du taux d'emploi de l'ensemble des 55-64 ans au cours de ces dernières années, il est important de tenir compte de l'effet de structure démographique qui affecte son évolution. Comme Minni (2012) l'explique, les premières générations nombreuses de l'après seconde guerre mondiale ont atteint l'âge de 55 ans à partir de 2001. L'accroissement du nombre de « jeunes » seniors, plus actifs que leurs aînés, a entraîné, dans un premier temps, une forte hausse du taux d'emploi des 55-64 ans. À partir de 2006, ces générations sont progressivement entrées dans la deuxième partie de la tranche d'âge des 55-64 ans, celle où les taux d'emploi sont les plus faibles. L'effet s'est alors inversé et a poussé à la baisse le taux d'emploi sans que cela ne reflète un changement de comportement de ces générations. Cet effet de la démographie s'est estompé en 2011. La génération née en 1946, première génération du baby-boom, a atteint 65 ans et est donc sortie de la tranche d'âge des 55-64 ans, alors que les générations suivantes sont de tailles sensiblement équivalentes à celle née en 1946. Une fois neutralisé cet effet de structure démographique dans le taux d'emploi « sous-jacent »[1], l'accentuation de la hausse du taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans depuis 2008 a concerné d'abord les 55-59 ans, puis, en 2011, les 60-64 ans.

L'amélioration de l'emploi des seniors ne s'est pas faite au prix d'une dégradation de l'emploi des jeunes

Face à la crise, l'emploi des seniors s'est mieux maintenu que celui des autres classes d'âge en France comme dans les autres pays de l'OCDE. C'est un des principaux résultats du chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013* qui a examiné l'expérience des différents groupes sur le marché du travail (OCDE, 2013). Une analyse économétrique à l'aide de données pour 25 pays de l'OCDE (dont la France) sur la période 1997-2011 montre qu'en moyenne, les hausses du taux d'emploi des seniors vont de pair avec les hausses du taux d'emploi des jeunes ou bien n'ont aucun effet sur celui-ci[2]. De plus, rien n'indique que la relation entre l'emploi des seniors et celui des jeunes soit très différente pendant les périodes de récession, ni qu'elle ait évolué depuis le début de la crise financière.

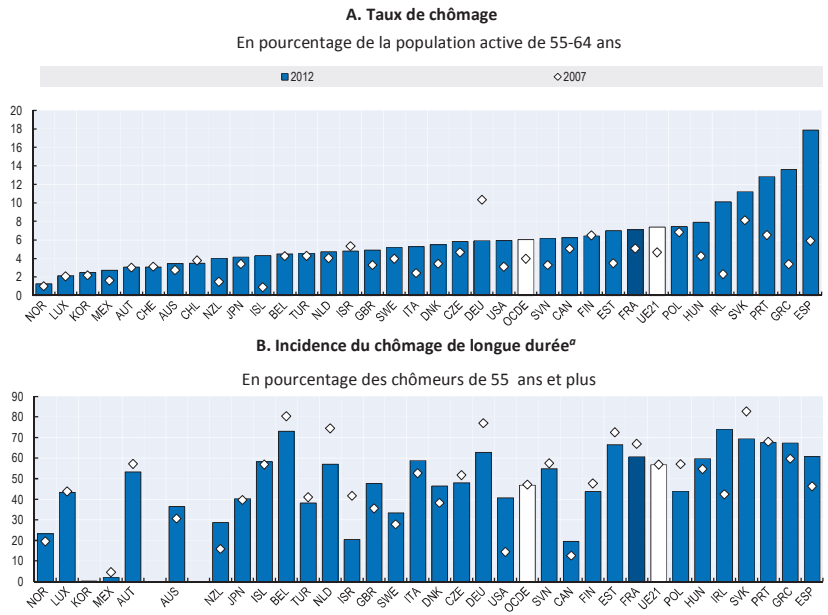
Chômage par rapport aux autres pays de l'OCDE

Le taux de chômage est structurellement plus bas pour les personnes de 55-64 ans que pour les personnes plus jeunes. Comparer le niveau du taux de chômage des seniors avec celui des classes d'âge inférieur est peu pertinent car les sorties de l'emploi des seniors sont fréquemment définitives. Par contre, la part régulièrement croissante des seniors dans la

population en âge de travailler depuis 2000 et leur présence accrue sur le marché du travail se traduisent par une forte augmentation de la proportion de seniors parmi les chômeurs : fin 2011, 9.1 % des chômeurs avaient 55 ans et plus, contre 5 % en 2000, sans qu'entre temps, le taux de chômage ait davantage progressé chez les seniors que chez les plus jeunes (Govillot et Rey, 2013).

Cependant, si le taux de chômage des seniors est plus faible que le taux de chômage moyen dans tous les pays de l'OCDE, les seniors peinent particulièrement à en sortir et la France est loin de faire exception. En France en 2012, 61 % des chômeurs de plus de 55 ans étaient en chômage de longue durée (c'est-à-dire de plus d'un an), contre 57 % en Europe et 47 % dans l'OCDE (graphique 2.3). Le risque de chômage de longue durée des seniors semble plus marqué pour cette classe d'âge en France que dans la zone OCDE. Sa fréquence est 19 points de pourcentage plus élevée que pour les chômeurs de 25-54 ans contre un écart de l'ordre de 11-12 points de pourcentages en moyenne internationale.

Graphique 2.3. **Taux de chômage des 55-64 ans et incidence du chômage de longue durée, pays de l'OCDE, 2007 et 2012**



a) Chômeurs depuis un an ou plus.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales sur la population active.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965288

Les seniors ni en emploi ni à la retraite

Un nouvel indicateur de non-emploi des seniors peut être estimé. Selon Govillot et Rey (2013), 6.4 % des Français de 55-59 ans en 2011 n'ont pas d'emploi et souhaitent travailler. Trois quarts d'entre eux sont chômeurs au sens du BIT. Parmi les inactifs de 55-59 ans qui souhaitent travailler, 15 % sont des « travailleurs découragés » : ce sont les personnes souhaitant un emploi, disponibles pour l'occuper, mais qui n'en recherchent pas car elles estiment que ce n'est pas le moment, ou que leur âge est un frein pour trouver un emploi, ou qu'il n'y a pas d'emploi disponible dans leur domaine de compétence. Par contre, l'indisponibilité pour maladie temporaire ou de longue durée et pour invalidité est plus fréquente chez les 55-59 ans car elle concerne un tiers des inactifs souhaitant travailler.

De façon similaire, on a estimé pour tous les pays de l'OCDE la part des seniors ni en emploi ni à la retraite (c'est-à-dire les chômeurs et les inactifs souhaitant travailler) dans la population de 55-64 ans (tableau 2.1). La France se situe bien internationalement pour ce nouvel indicateur. La part des personnes ni en emploi ni à la retraite dans la population de 55-64 ans atteint 4.4 % en 2012, loin derrière la moyenne européenne (8.1 %) et la moyenne de l'OCDE (7.7 %). Il faut pourtant souligner que cet indicateur révèle également une réserve de main-d'œuvre potentiellement disponible pour le marché du travail[3]. Ce constat est particulièrement utile dans les pays qui sont confrontés à une baisse de la population active ou qui connaissent une pénurie de travailleurs.

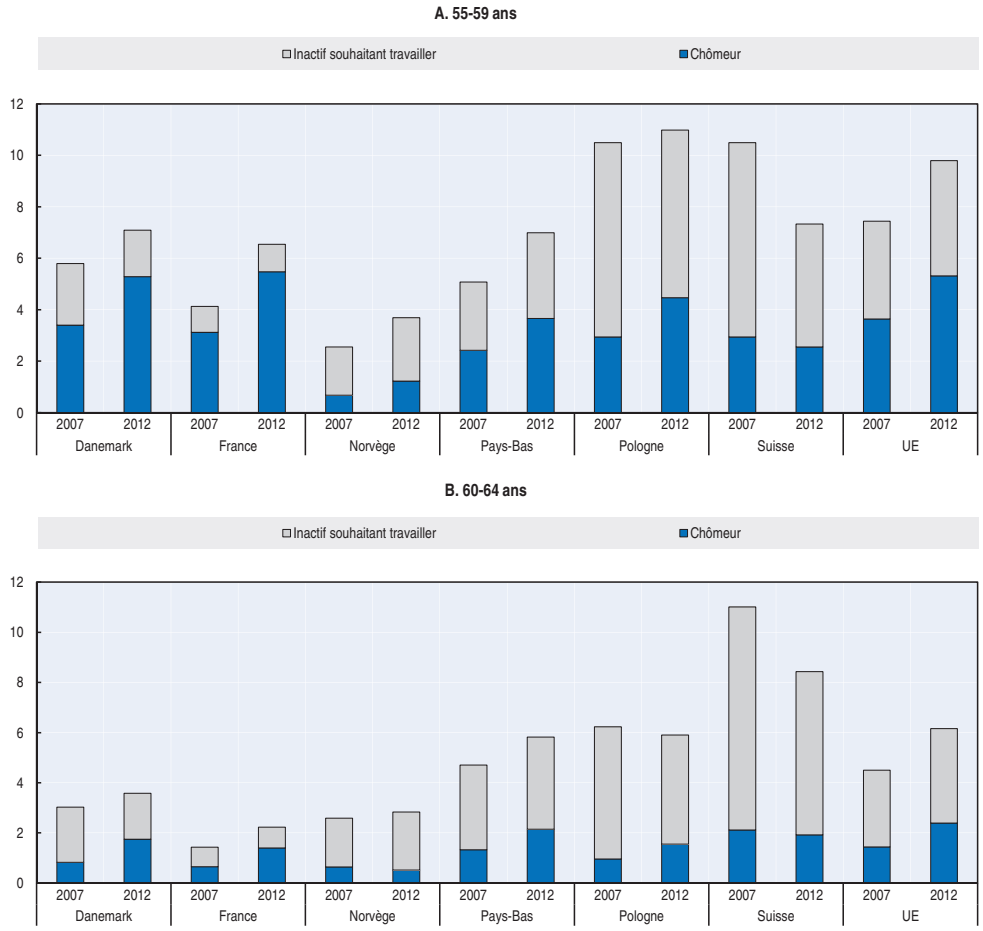
Pour la tranche des 55-59 ans, en 2012, la part ni en emploi ni à la retraite dans la population de 55-59 ans est de 6.5 % en France, ce qui est moins que la moyenne européenne de 9.8 % mais en progression par rapport à 2007 (graphique 2.4). Par contre pour les 60-64 ans, la sortie vers la retraite est dans le cas général l'option possible et préférée par les individus. Il en résulte que la part des seniors ni en emploi ni à la retraite dans la population de 60-64 ans est très faible en France (2.2 % en 2012), notamment par rapport à la moyenne européenne (6.2 %).

En France, la part des chômeurs est très élevée dans le groupe des 55-59 ans ni en emploi ni à la retraite et a progressé entre 2007 et 2012 en passant de 75 % à 84 %. Par contre, la part des chômeurs n'a pas dépassé 55 % en moyenne européenne, sauf au Danemark. La part des inactifs souhaitant travailler parmi les seniors ni en emploi ni à la retraite est particulièrement importante en Norvège, aux Pays-Bas, en Pologne et en Suisse où il s'agirait principalement d'inactifs en situation d'invalidité (OCDE, 2010). Le constat est le même pour le groupe de 60-64 ans ni en emploi ni à la retraite qui est constitué en France, en 2012, en majorité de chômeurs (64 %) alors que ce n'est le cas que de 39 % en moyenne européenne.

Par conséquent, il ne semble pas avoir eu d'effet de bascule entre les différents dispositifs de cessation anticipée d'activité pour les seniors sans emploi en France. Ils se retrouvent pour environ les trois quarts d'entre eux au chômage et les situations d'invalidité ne semblent pas avoir progressé en France après 55 ans.

Graphique 2.4. **Part des seniors ni en emploi ni à la retraite[a] dans six pays et en Europe, 2007 et 2012**

En pourcentage de la classe d'âge



a) Il s'agit des chômeurs au sens du BIT et des inactifs souhaitant travailler.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'enquête communautaire sur les forces de travail (EFT-UE).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965307

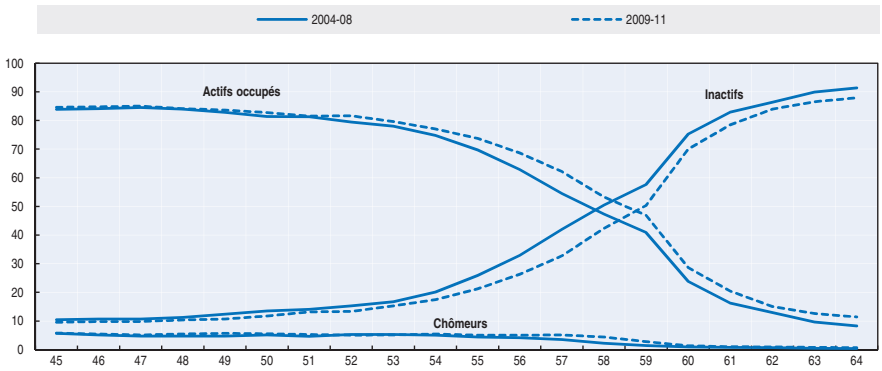
Les transitions en France entre 2004 et 2011[4]

Évolution du profil d'activité dans la crise

Les modifications des conditions d'activité entre la période pré-crise et la période de crise s'observent tout au long du continuum d'âges entre 51 et 64 ans, avec un déplacement des courbes d'emploi et d'inactivité (graphique 2.5). Ainsi, le taux d'emploi des 55-59 ans a augmenté de 5.7 points de pourcentage entre la période pré-crise (2004-08) et la période de crise (2009-11), celui des 60-64 ans a également cru de 3.1 points de pourcentage. Le taux d'emploi des 50-54 ans a pour sa part plus modestement augmenté (1.5 points de pourcentage) entre les deux périodes. Si la part des chômeurs dans la population totale pour chaque classe d'âge a légèrement augmenté, c'est surtout via une hausse sensible du taux de participation au marché du travail et donc une baisse de l'inactivité que l'ajustement s'est opéré : le taux d'inactivité a ainsi diminué de 7 points de pourcentage entre les deux périodes pour les 55-59 ans. Cette classe d'âge a connu les transformations les plus importantes de ses conditions d'activité pendant la crise. Pour les 55-59 ans, l'augmentation du taux d'activité de 7.0 points de pourcentage s'est donc traduite par une hausse de 5.7 points de l'emploi (soit 81 % de la hausse totale d'activité) et une hausse de 1.3 points du chômage (soit 19 % de la hausse totale). Le basculement de l'inactivité s'est donc faite proportionnellement plus vers le chômage que vers l'emploi par rapport aux personnes déjà présentes sur le marché du travail en 2004-08 (la part des chômeurs dans la population active était, à titre de comparaison, de 5 % sur cette période pour les 55-59 ans).

Graphique 2.5. **Profil d'activité des 45-64 ans, France, 2004-08 et 2009-11**

En pourcentage de l'âge



Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

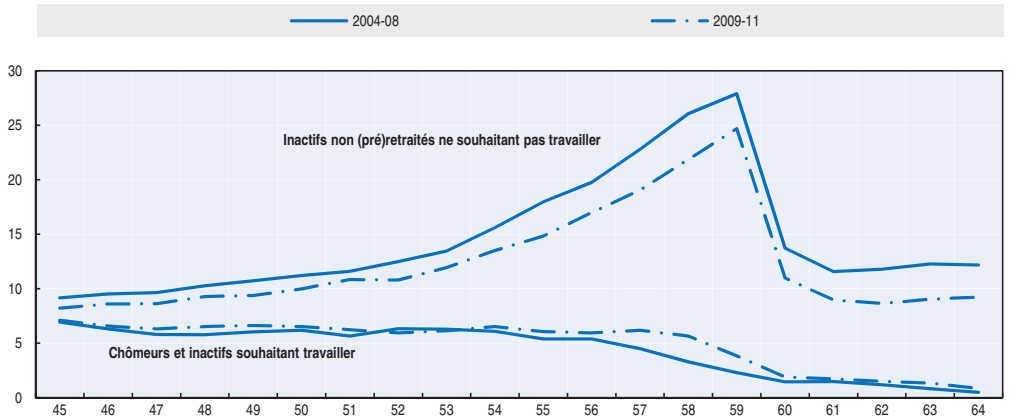
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965326

Les seniors sans emploi

Les seniors sans emploi comprennent non seulement des chômeurs et inactifs qui souhaitent travailler mais aussi des inactifs non (pré)retraités qui ne souhaitent pas travailler. La part des inactifs non (pré)retraités qui ne souhaitent pas travailler est stable autour de 10 % entre 45 et 50 ans et après 60 ans. Ces personnes correspondent pour la plupart à des personnes n'ayant jamais travaillé (mères au foyer par exemple). On observe en revanche entre 55 et 59 ans une forte augmentation de cette catégorie. Il s'agit de personnes ne remplissant pas encore les conditions nécessaires pour pouvoir liquider leur retraite et qui sont soit dispensées de recherche d'emploi ou, soit qui ne souhaitent pas travailler et ne recherchent pas un d'emploi (graphique 2.6).

Graphique 2.6. **Profil des seniors ni en emploi ni à la retraite de 45-64 ans, France, 2004-08 et 2009-11**

En pourcentage de l'âge



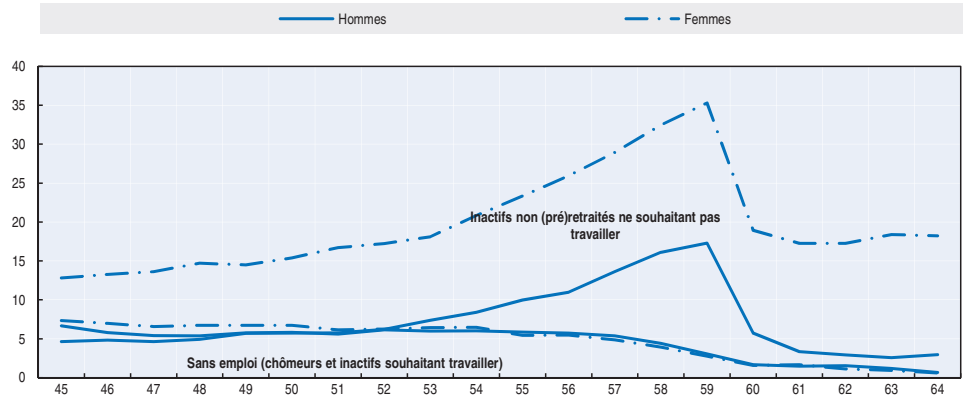
Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965345

L'analyse de ce même profil selon le sexe confirme la part plus élevée à tout âge des inactifs non retraités ne souhaitant pas travailler parmi les femmes. Les femmes sont également moins souvent en emploi mais partent plus tardivement à la retraite que leurs homologues masculins. En revanche, il n'y a pas de différence de sexe pour les personnes sans emploi (regroupant les chômeurs et les inactifs souhaitant travailler) (graphique 2.7).

Graphique 2.7. **Profil des seniors ni en emploi ni à la retraite de 45-64 ans par sexe, France, 2004-11**

En pourcentage de l'âge



Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965364

Principaux constats

Une vingtaine d'indicateurs du marché du travail des seniors sont estimés pour la France et comparés aux moyennes internationales au cours de la dernière décennie (tableau 2.1). Les principaux constats sont les suivants :

- *Emploi*. Le taux d'emploi des seniors a progressé en France au cours de la dernière décennie. Il est supérieur aux moyennes internationales pour les jeunes seniors (55-59 ans) mais nettement inférieur à celles-ci au-delà de 60 ans. Si l'écart du taux d'emploi hommes/femmes s'est partout réduit, il est particulièrement faible en France où depuis 2007, il y a presque autant de femmes que d'hommes qui travaillent entre 55 et 64 ans.

- *Qualité de l'emploi*. En France tout comme en moyenne dans les autres pays, l'emploi des seniors est principalement à temps complet (82 % des actifs occupés de 55-64 ans en 2012) et non temporaire (plus de 90 % de CDI en 2012). La fréquence de l'emploi indépendant est en moyenne plus faible que dans les autres pays. Les travailleurs de 55-59 ans à temps complet ont en moyenne un salaire multiplié par 1.5 par rapport aux 25-29 ans, ce qui est un peu plus élevé que les moyennes internationales (1.4 en Europe et 1.3 en moyenne de l'OCDE)[5].

Tableau 2.1. **Indicateurs clés sur les travailleurs âgés, France, Union européenne et OCDE, 2002, 2007 et 2012**

	France			UE[a]			OCDE[b]		
	2002	2007	2012	2002	2007	2012	2002	2007	2012
Emploi									
-- Taux d'emploi, 55-64 ans (% du groupe d'âge)	33.8	38.2	44.5	39.3	45.1	48.4	46.2	51.1	54.0
dont 55-59 ans	51.6	55.3	67.1	52.3	58.5	63.3	57.1	62.1	65.8
60-64 ans	11.5	15.7	21.7	24.6	29.1	32.2	33.5	37.8	41.0
-- Écart hommes/femmes dans l'emploi, 55-64 ans (ratio hommes/femmes)	1.3	1.1	1.1	1.9	1.6	1.4	1.8	1.6	1.4
-- Taux d'emploi, 65-69 ans (% du groupe d'âge)	2.1	3.1	5.9	8.7	10.3	11.2	15.7	17.2	19.3
Qualité de l'emploi									
-- Fréquence de l'emploi à temps partiel, 55-64 ans (% de l'emploi total)	20.4	17.3	17.9	16.3	17.1	17.3	17.1	17.7	18.4
-- Fréquence de l'emploi temporaire, 55-64 ans (% des salariés)	5.5	7.1	8.4	6.6	7.0	6.7	9.3	9.4	8.9
-- Fréquence de l'emploi indépendant, 55-64 ans (% de l'emploi total)	14.9	19.6	17.3	25.8	22.7	22.0	30.2	27.1	26.1
-- Salaires des travailleurs à temps complet[c], 55-59/25-29 ans (ratio)	1.5	1.5	1.5	1.4	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3
Dynamique									
-- Taux de maintien[d], après 60 ans (% des salariés t-5)	14.7	20.8	23.0	33.4	38.2	37.6	37.5	40.4	40.5
-- Taux d'embauche[e], 55-64 ans (% des salariés t-1)	3.3	3.9	5.1	4.9	5.5	5.0	5.0	6.1	5.9
-- Taux de séparation[f], 55-64 ans (% des salariés t-1)	17.9	17.6	13.9	17.2	16.2	15.1	16.6	16.0	15.3
-- Age effectif de sortie de la population active[g] (années) Hommes	58.5	58.7	59.7	61.4	61.7	62.4	63.3	63.7	64.2
Femmes	58.5	59.4	60.0	59.8	60.6	61.3	61.3	62.3	63.1
Chômage									
-- Taux de chômage, 55-64 ans (% de la population active)	5.3	5.1	7.1	5.4	4.6	7.4	4.7	4.0	6.0
-- Fréquence du chômage de longue durée[h], 55 ans et + (% du chômage total)	54.0	66.9	60.7	55.0	56.8	56.8	43.4	46.2	47.2
-- Ni dans l'emploi ni à la retraite[i], 55-64 ans (% du groupe d'âge)	2.6	3.0	4.4	5.2	5.3	8.1	5.3	5.1	7.7
Employabilité									
-- Part des 55-64 ans avec des études supérieures[j] (% du groupe d'âge)	16.1	16.5	18.6	17.8	18.4	21.3	20.0	21.1	23.8
-- Participation à une formation[k], 55-64 ans (% of des actifs occupés)	4.2	3.9	3.9	5.0	6.9	8.2	6.5	8.1	9.4
dont écart seniors/adultes (ratio 55-64/25-54 ans)	0.5	0.5	0.6	0.4	0.5	0.6	0.4	0.5	0.6

a) Moyennes non pondérées respectivement des 21 pays européens de l'OCDE.

b) Moyennes non pondérées des 34 pays de l'OCDE.

c) Salaire horaire brut moyen 2002, 2005 et 2009 à partir des Déclarations annuelles de données sociales.

d) Salariés de 60-64 ans avec une ancienneté de cinq années ou plus en pourcentage de tous les salariés de 55-59 ans, cinq ans auparavant.

e) Salariés de 55-64 ans avec une ancienneté de moins d'un an en pourcentage de tous les salariés de 54-63 ans un an auparavant.

f) Le taux de séparation est défini comme la différence entre le taux d'embauche et la variation nette de l'emploi annuel, ajusté pour la taille de la cohorte.

g) Âge calculé en 1997-2002, 2002-07 et 2007-12 comme la moyenne pondérée des âges de sortie de chaque cohorte d'âge quinquennal, à partir de la cohorte âgée de 40-44 ans l'année de début de la période, en les pondérant par les différences absolues dans les taux d'activité de chaque cohorte.

h) Chômeurs et inactifs souhaitant travailler.

i) 2005, 2007, 2011.

j) Formation liée au travail au cours du dernier mois 2003, 2007 et 2011.

Source : Estimations de l'OCDE à partir des enquêtes nationales de population active (sauf pour les salaires) de l'EU-EFT et de la *Base de données sur l'éducation de l'OCDE*.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965706

- *Dynamique*. Le taux de maintien dans l'emploi a progressé après 60 ans tout en étant en 2012 nettement plus bas que les moyennes internationales (presque la moitié de la zone OCDE). Les taux d'embauche et de séparation des 55-64 ans en France sont proches des moyennes européennes en 2012. L'âge effectif de sortie de la population active a atteint 60.0 ans en 2012 pour les femmes, contre 59.7 pour les hommes.
- *Chômage*. Le taux de chômage des 55-64 ans atteint 7 % en France en 2012, ce qui le situe entre la moyenne européenne (7.4 %) et la moyenne de l'OCDE (6 %). Il s'agit plus qu'en moyenne internationale d'un chômage de longue durée. La proportion des 55-64 ans ni en emploi ni à la retraite a augmenté en France depuis 2002, atteignant 4.4 % en 2012, en retrait par rapport aux moyennes internationales.
- *Employabilité*. La part des 55-64 ans ayant fait des études supérieures en France est en progression mais reste moins élevée que les moyennes internationales. Les 55-64 ans en emploi en France participent moitié moins souvent à une formation liée à l'emploi qu'en moyenne dans les autres pays. En France comme ailleurs, les 25-54 ans ont un accès nettement meilleur à ce type de formation qu'après 55 ans.

Notes

1. Le taux d'emploi « sous-jacent » d'une classe d'âge est la moyenne des taux d'emploi par âge détaillé. C'est le taux qu'aurait connu la classe d'âge si la taille de chaque génération qui la compose était identique.
2. Il s'agit d'une estimation d'effets moyens sur un ensemble de pays qui ne permet pas d'affirmer de façon robuste qu'il n'y a pas eu de « vases communicants » entre l'emploi des jeunes et des seniors dans certains pays et surtout à court terme.
3. Symétriquement, on pourrait également s'interroger sur la part des retraités qui souhaitent travailler.
4. Une analyse plus approfondie a été réalisée à partir des résultats de l'Enquête emploi en continu de l'Insee sur la période 2004-11 (Nafilyan et Parent, 2014). Ces résultats permettent d'entrer plus en détails dans chacun des thèmes étudiés dans ce rapport, exploitant les variables

spécifiques de l'Enquête emploi que l'on ne retrouve pas systématiquement dans les données des autres pays, ne permettant ainsi pas de réaliser de comparaisons internationales.

5. Ce ratio est à interpréter avec prudence en raison d'importants effets de sélection (voir chapitre 4).

Bibliographie

Boulhol, H. et P. Sicari (2013), « Labour Market Performance by Age Groups: A Focus on France », *OECD Economic Department Working Papers*, n° 1027, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/5k4c0dnhc58x-en.

Govillot, S. et M. Rey (2013), « Rechercher et retrouver un emploi après 55 ans », *Emploi et salaires*, Édition 2013, Insee, Paris.

Minni, C. (2012), « Emploi et chômage des 55-64 ans en 2011», *Dares Analyses n° 49*, Dares, Paris.

Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr.

Chapitre 3

Renforcer les incitations à la poursuite du travail en France

Un domaine important à explorer pour expliquer le plus faible taux d'emploi des seniors est celui de la protection sociale. Si dans l'ensemble des progrès ont été réalisés ces dernières années, la question de la poursuite de l'emploi se pose toujours pour un trop grand nombre de seniors. Près de la moitié des seniors ne passe pas directement de l'emploi à la retraite et connaît des longues périodes de non-emploi de différentes natures. Il existe par ailleurs davantage de seniors qui continuent d'exercer une activité professionnelle, même occasionnelle, après leur départ en retraite et cumulent une pension et un revenu d'activité. Ce chapitre mettra l'accent sur les principales filières où se retrouvent les seniors sans emploi (retraite, invalidité, préretraite, chômage et aide sociale).

Transition de l'emploi à la retraite

Si l'âge moyen lors du départ à la retraite a augmenté dans les années 2000, il a tendance à rester inférieur à 60 ans (tableau 3.1)[1]. En 2008-11, il est de 59.4 ans alors qu'il s'élevait à 58.8 ans en 2004-07. Les femmes partent en moyenne six mois plus tardivement à la retraite que les hommes mais ces derniers les rattrapent peu à peu. Ainsi, l'âge moyen lors du départ à la retraite des hommes a augmenté de 8.8 mois entre 2004-07 et 2008-11, les femmes n'ayant prolongé leur période de vie active que de 6.7 mois. Les salariés du secteur public partent à la retraite en moyenne 8.1 mois plus tôt que ceux du secteur privé, et 14.5 mois plus tôt que les indépendants. L'écart s'est creusé entre les deux périodes entre les secteurs public et privé (passant de 6.1 à 9.7 mois), mais il s'est réduit par rapport aux indépendants (passant de 15.4 à 12.7 mois).

Tableau 3.1. **Âge moyen et statut d'activité lors du départ à la retraite, France, 2004-11**

	2004-11	2004-07	2008-11	
Age moyen lors du départ à la retraite (en années)				*Evolution (en mois)*
Ensemble	59.0	58.8	59.4	*7.7*
Hommes	58.8	58.5	59.2	*8.8*
Femmes	59.3	59.1	59.6	*6.7*
Différence Femmes-Hommes (en mois)	*6.0*	*6.8*	*4.7*	
Salariés du secteur public	58.4	58.1	58.8	*8.6*
Salariés du secteur privé (en années)	59.1	58.6	59.6	*12.2*
Indépendants	59.7	59.4	59.9	*6.0*
Différences Privé - Public (en mois)	*8.1*	*6.1*	*9.7*	
Indépendants - Public (en mois)	*14.5*	*15.4*	*12.7*	
Indépendants - Privé (en mois)	*6.5*	*9.3*	*3.1*	
Statut d'activité au moment du départ en retraite (en pourcentage)				*Evolution (pp)*
Actif occupé	40.8	32.8	55.4	*22.5*
Chômeur	7.4	5.9	10.3	*4.4*
Inactif non retraité	51.8	61.3	34.3	*-26.9*

pp : points de pourcentage.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965725

La légère augmentation de l'âge de départ à la retraite observée ces dernières années s'accompagne d'une transformation de la manière dont les seniors partent à la retraite. Ainsi, en 2008-11, 55 % des personnes qui partaient à la retraite étaient actifs occupés contre seulement 33 % en 2004-08[2]. Pourtant la part des personnes au chômage au moment de leur retraite augmente également passant de 6 à 10 %. Enfin, si 61 % des transitions vers la retraite se faisaient depuis l'inactivité (incluant les préretraites publiques et privées et les dispenses de recherche d'emploi pour les chômeurs) avant 2008, c'est désormais le cas dans 34 % des transitions seulement.

Retraite[3]

En dépit d'une montée en charge progressive depuis 2004, la retraite supplémentaire facultative qui fonctionne le plus souvent par capitalisation reste marginale par rapport aux deux régimes obligatoires par répartition, les régimes de base et les régimes complémentaires (Drees, 2013).

Plus de 30 régimes de retraite

Dans les régimes de base où la retraite se calcule en annuités, c'est-à-dire en référence à une durée d'assurance, on distingue trois ensembles par grandes catégories socioprofessionnelles :

- Le premier ensemble (environ 70 % des actifs) couvre les salariés du secteur privé et les non-titulaires de la fonction publique avec deux régimes de base, le régime général des salariés de l'industrie et du commerce, géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) des travailleurs salariés, et le régime des salariés agricoles, géré par la Mutualité sociale agricole.
- Le deuxième ensemble (environ 10 % des actifs) correspond aux régimes des non-salariés et comprend les régimes suivants : les régimes des artisans et des commerçants gérés depuis 2006 par le Régime social des indépendants ; le régime des non-salariés agricoles ; les régimes des professions libérales ; le régime des avocats ; et le régime des ministres des Cultes, géré par la Caisse d'assurance vieillesse des cultes.
- Le troisième ensemble (environ 20 % des actifs) comprend les régimes spéciaux, qui couvrent pour l'essentiel les fonctionnaires et les salariés des entreprises publiques et, dans quelques cas, des salariés d'entreprises privées (marins, clercs et employés de notaires, etc.)[4].

Pour les régimes complémentaires où la retraite se calcule en points, tous les salariés et non-salariés du secteur privé sont désormais affiliés à au moins un régime complémentaire obligatoire par répartition : l'Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC), l'Association des régimes de retraite complémentaire pour l'ensemble des salariés du secteur privé (ARCO) et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC). Par contre, il n'existe pas de distinction entre retraite de base et retraite complémentaire dans les régimes de la fonction publique et dans les autres régimes spéciaux : ces régimes sont qualifiés de « régimes intégrés »[5].

Quatre réformes de retraite ont été menées depuis 2003

Le système de retraite légalement obligatoire en contrepartie d'une activité professionnelle a été régulièrement modifié durant la dernière décennie et demeure complexe en dépit d'une volonté de simplification et de convergence entre les différents régimes. Ainsi la réforme des retraites de 2003 a rapproché les paramètres des régimes de la fonction publique de ceux du régime général (durée d'assurance exigée pour une pension au taux plein, existence d'une surcote et d'une décote, revalorisation des pensions sur les prix). De même, les réformes des régimes spéciaux de 2007 et 2008 ont permis d'aligner progressivement les principaux paramètres de ces régimes sur ceux applicables au régime de la fonction publique. La réforme des retraites de 2010 a prolongé ce mouvement de convergence notamment en alignant progressivement le taux de cotisation d'assurance vieillesse des fonctionnaires sur celui des salariés du secteur privé.

La réforme des retraites de 2013

L'avenir des retraites a été au centre des débats en 2013 en France. En février, le Premier ministre a installé la commission « pour l'avenir des retraites » pour préparer la concertation avec les partenaires sociaux. Cette commission, présidée par Yannick Moreau, a été chargée d'identifier les différentes pistes de réforme permettant d'assurer l'équilibre des régimes de retraite à court, moyen et long termes et d'en renforcer la justice, l'équité et la lisibilité pour les assurés. Les conclusions de la commission ont été remises en juin (Moreau, 2013). Ses pistes doivent permettre non seulement de stabiliser le système des retraites par le rétablissement de l'équilibre financier et la recherche d'une plus grande justice mais également d'améliorer l'emploi des seniors qui passe en priorité par apporter une vraie réponse à la pénibilité (encadré 3.1).

Suite à la concertation avec les partenaires sociaux pendant l'été, le Conseil des ministres a approuvé mi-septembre le projet de loi « garantissant l'avenir et la justice du système de retraite ». Il s'articule autour de l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein (43 ans en 2035) couplée à une série de mesures pour les personnes présentant des carrières heurtées et pénibles, dont la création d'un « compte personnel de prévention de la pénibilité ». Le projet de loi a été adopté le 26 novembre par l'Assemblée nationale, des ajouts et des précisions ayant été introduits au cours du débat parlementaire. Le texte doit être réexaminé par le Sénat, puis devrait être définitivement adopté par l'Assemblée nationale début décembre. Les principales mesures touchant les salariés dans la réforme 2013 sont reprises dans l'encadré 3.2.

Encadré 3.1. **Développer une ambition nationale en faveur de l'emploi des seniors et apporter une vraie réponse à la pénibilité selon la Commission Moreau**

Un nouveau plan concerté pour les seniors qui :

- définirait des objectifs nationaux à atteindre pour une période de cinq ans et les actions à mener dans le secteur privé comme dans le secteur public, au niveau national et local, pour mobiliser les outils existants (dont le contrat de génération), en développer de nouveaux et relancer une politique de communication pour continuer à faire évoluer les représentations dans l'entreprise.
- aurait un bilan précis élaboré par une instance de pilotage, de suivi et de coordination des acteurs publics en lien avec les partenaires sociaux qui serait réunie régulièrement.
- bénéficierait des études et analyses sur les mécanismes de transition emploi-retraite d'un Observatoire des fins de carrières professionnelles adossé au Commissariat général à la stratégie et à la prospective.

Un traitement rénové des situations de travail pénibles qui aurait pour but de :

- approfondir les actions préventives et faciliter et anticiper les reconversions dès le début de carrière.
- créer un « compte individuel pénibilité » qui serait ouvert pour chaque salarié exposé à au moins un facteur de risque professionnel cité par le décret du 30 mars 2011. Il permettrait au salarié d'accumuler des droits proportionnels à l'exposition et portables tout au long de sa carrière. En fonction de la durée d'exposition, le salarié acquerrait un certain nombre de points lui ouvrant les droits à par ordre croissant de priorité :
  a. du temps rémunéré au cours de la carrière pour travailler sur une réorientation professionnelle vers un emploi moins exposant aux facteurs de pénibilité,
  b. un temps partiel de fin de carrière avec compensation de la baisse de rémunération,
  c. un rachat de trimestres de cotisations de retraite.
- prendre en compte, pour les périodes d'exposition antérieures à la création du compte individuel, les effets différés de certains facteurs de pénibilité (dont deux spécifiques, le travail de nuit ou l'exposition à des agents cancérigènes) en accordant des trimestres validés supplémentaires pour les personnes proches de la retraite.

Source : Moreau, Y. (2013), *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Encadré 3.2. **Principales mesures pour les salariés dans le Projet de loi de réforme des retraites de 2013 après son adoption le 26 novembre 2013 par l'Assemblée nationale**

Les deux principales mesures sont les suivantes :

- *L'allongement de la durée de cotisations nécessaire pour le taux plein* au rythme d'un trimestre tous les trois ans à partir de 2020 pour les générations nées entre 1958 et 1972. La durée de cotisation atteindrait 43 ans de cotisations en 2035 (172 trimestres pour la génération née en 1973) et resterait stable les années suivantes.
- *La création d'un compte personnel de prévention de la pénibilité*

  Ce compte devrait entrer en vigueur en janvier 2015. En fonction des points accumulés sur ce compte, un salarié pourrait se reconvertir professionnellement, accéder à un temps partiel sans perdre en salaire et/ou partir plus tôt à la retraite. Chaque trimestre d'exposition donnerait lieu à un point inscrit au compte (deux points en cas d'exposition plurifactorielle), le nombre total de points devant être plafonné à 100. Le barème de conversion des points en trimestres de formation, de temps partiel et de retraite serait le suivant : un trimestre serait acquis pour 10 points de pénibilité.

  Les 20 premiers points devraient être utilisés pour la formation professionnelle. La liquidation des points acquis pour financer une majoration de durée d'assurance serait possible à partir de 55 ans, dès lors qu'un nombre minimum de points serait acquis. Des points acquis pourraient être utilisés pour financer un passage à temps partiel tout au long de la carrière (et non pas à partir d'un certain âge). L'employeur ne pourrait, de plus, refuser le passage à temps partiel qu'à deux conditions : si ce refus est motivé et si l'employeur peut démontrer que cette réduction est impossible compte tenu de l'activité économique de l'entreprise.

  Selon une disposition transitoire pour les assurés proches de la retraite au 1er janvier 2015, les points acquis seraient doublés pour ceux qui auront 59 ans et demi et il y aura une exonération de l'obligation de consommer au minimum 20 points du compte pénibilité en formation à partir de 52 ans.

  Le compte devrait être financé par une contribution exclusivement patronale, majorée pour les entreprises exposant leurs salariés à la pénibilité.

Parmi les autres mesures qui touchent les salariés, figurent notamment :

- *La hausse progressive des cotisations vieillesse patronale et salariale*. La hausse serait répartie sur quatre ans, de 2014 à 2017.
- *Pour les assurés handicapés, la baisse de 65 à 62 ans de l'âge pour un départ à la retraite à taux plein*, même s'ils ne justifient pas de la durée d'assurance requise (mais dès lors qu'ils justifieraient d'un taux d'incapacité permanente minimum).
- *La révision des modalités de décompte des périodes cotisées*. À compter de janvier 2014, devraient être réputés cotisés deux trimestres supplémentaires au titre du chômage et deux trimestres au titre de l'invalidité ainsi que tous les trimestres de congé maternité.

Encadré 3.2. **Principales mesures pour les salariés dans le Projet de loi de réforme des retraites de 2013 après son adoption le 26 novembre 2013 par l'Assemblée nationale** *(suite)*

- *De nouvelles conditions pour acquérir des trimestres.* Dès 2014, il suffirait d'avoir gagné l'équivalent de 150 heures au SMIC, soit environ 1 100 EUR, pour valider un trimestre. Jusqu'ici, il fallait avoir l'équivalent de 200 heures.
- *Une meilleure prise en compte des périodes d'apprentissage, de formation professionnelle et de stage* pour le calcul de la retraite.
- *L'assouplissement de la retraite progressive.* Le salarié pourrait percevoir une fraction de sa pension et poursuivre une activité professionnelle à temps partiel non plus à partir de l'âge légal de départ à la retraite, mais de cet âge diminué de deux années (au minimum 60 ans). La condition de durée d'assurance minimale, actuellement de 150 trimestres, devrait également être révisée à la baisse de deux ans.
- *L'unification des règles du cumul emploi-retraite* pour les pensions prenant effet à compter de janvier 2015 que l'activité du pensionné soit effectuée dans son ancien régime ou dans un nouveau régime. Dans tous les cas, la reprise d'activité ne permettrait plus à l'assuré d'acquérir de nouveaux droits à retraite, alors qu'actuellement, le « pensionné actif » peut s'ouvrir de nouveaux droits à pension s'il occupe un emploi relevant d'un nouveau régime de base.
- *Une réforme de la situation des polypensionnés.* Les règles de calcul de la retraite d'un polypensionné devraient être modifiées en 2016. Ainsi, la pension d'un assuré affilié à plusieurs régimes devrait être calculée comme s'il avait relevé d'un seul régime et le calcul serait réalisé par une caisse pivot.
- *La mise en place d'une possibilité de maintien des droits à validation de trimestres* pour chômage non indemnisé, même en cas de reprise d'emploi, si l'assuré reste inscrit sur les listes de Pôle emploi.

Source : Liaisons sociales (2013), « Bref social », n° 16429, n° 16448 et n° 16476, 20 septembre, 17 octobre et 28 novembre ; et www.social-sante.gouv.fr/reforme-des-retraites.

De nombreux paramètres sont différents selon le régime

Aux deux étages (base et complémentaire), il subsiste de nombreuses différences dans les règles et paramètres de calcul des droits à retraite même si les tendances de fond sont l'allongement de la durée d'assurance requise pour le taux plein en fonction des gains d'espérance de vie (réformes 2003 et 2013) et le relèvement des âges légaux de la retraite (réforme 2010).

Durée d'assurance

La réforme 2003 a mis en place pour tous les régimes de base (public et privé) le principe d'un allongement de la durée d'assurance requise pour le

taux plein en fonction des gains d'espérance de vie à 60 ans jusqu'en 2020 de telle sorte que le rapport entre cette durée et la durée moyenne de retraite soit stabilisé à son niveau de 2003. Pour chaque génération, les gains sont partagés entre la durée de cotisation, à hauteur de deux tiers, et la durée de la retraite, à hauteur du tiers restant. Ainsi les assurés qui prennent leur retraite en 2013, nés en 1952, doivent avoir cotisé au moins 41 ans. Ce minimum passera à 41 ans et demi pour la génération née en 1955, 41 ans et trois trimestres pour la génération née en 1958. La réforme 2013 a prévu d'augmenter la durée d'assurance au-delà de 2020 jusqu'à un maximum de 43 ans (172 trimestres) pour la génération née en 1973 (encadré 3.2). Il s'agit d'un pas important sur la voie de la viabilité à long terme du système de retraite.

Âges légaux et possibilités de les anticiper ou de les retarder

Suite à la réforme de 2010, l'âge minimum de départ à la retraite passe progressivement entre 2011 et 2017 de 60 ans pour les générations nées avant juillet 1951 à 62 ans pour les générations nées après janvier 1955. De même, l'âge de départ automatique à taux plein – appelé aussi âge d'annulation de la décote – passe progressivement de 65 ans à 67 ans pour les mêmes générations. Sont concernés les salariés et non-salariés du secteur privé, les fonctionnaires et les assurés de la plupart des autres régimes spéciaux. L'âge d'ouverture des droits aux régimes complémentaires est par ailleurs relevé de deux ans, passant ainsi de 55 à 57 ans.

Pourtant, il y a encore des possibilités de partir avant l'âge minimum légal. Tout d'abord, il existe dans les régimes de la fonction publique et les autres régimes spéciaux des catégories dites « actives » qui sont définies par décret et incluent des emplois exposant à une activité pénible ou présentant un risque particulier. Un même report de deux ans de l'âge légal au départ qu'au reste de la population leur est appliqué depuis la réforme 2010. Il a été porté, à horizon 2017, de 50 à 52 ans (notamment les policiers, gardiens de prison, conducteurs de train et contrôleurs aériens) ou de 55 à 57 ans (notamment les douaniers, policiers municipaux, personnels hospitaliers en contact avec les malades et employés de la SNCF) selon les catégories.

Il n'est en outre pas nécessaire d'avoir fait toute sa carrière en catégorie active : au moins 15 années de services sont nécessaires en 2010 et au moins 17 années le seront en 2017. En 2011, hors invalidité et motifs familiaux, un quart des départs à la retraite dans la fonction publique d'État concernait des personnels de catégories actives, 8 % dans la fonction publique territoriale et deux tiers dans la fonction publique hospitalière, pour un âge effectif de liquidation des droits à la retraite de 57 ans en moyenne (COR, 2013).

D'autre part, dans les régimes de base, des dispositifs permettent de partir à la retraite avant l'âge légal d'ouverture des droits sous des conditions

relevant de critères divers relatifs au fait d'avoir une carrière longue en ayant commencé à travailler jeune, à la capacité physique à exercer une activité professionnelle, ou encore d'avoir connu des situations de pénibilité (encadré 3.3).

Encadré 3.3. **Retraite anticipée avant l'âge légal d'ouverture des droits, situation en 2012**

Carrière longue : 16 % des nouveaux retraités en 2012 (22 %, hommes et 10 %, femmes)

Ce dispositif a été introduit par la réforme 2003 pour les salariés du secteur privé. Il permet un départ à la retraite avant l'âge légal (à compter de 56 ans) si trois conditions sont remplies simultanément.

- début d'activité : avoir validé cinq trimestres (quatre trimestres si l'assuré est né au quatrième trimestre) avant 16 ans, 17 ans ou 18 ans – cette dernière borne d'âge des 18 ans ayant été introduite avec la réforme 2010.
- durée validée : une durée d'assurance validée supérieure de huit trimestres à la durée d'assurance normale de la génération – cette condition d'accès a été durcie en 2009.
- durée cotisée : une durée cotisée supérieure de huit trimestres, quatre trimestres ou égale à la durée normale d'activité validée de la génération selon l'âge de départ (plus le départ intervient tôt et plus la condition de durée cotisée est restrictive).

Les conditions d'accès au dispositif de départ pour carrière longue ont été progressivement étendues aux régimes de retraite de la fonction publique entre 2005 et 2008. En 2011, ces conditions sont similaires à celles requises dans le secteur privé.

À compter de novembre 2012, cette possibilité a été étendue aux assurés justifiant d'une durée cotisée égale à la durée d'assurance requise pour le taux plein et ayant commencé à travailler avant l'âge de 20 ans. La condition de durée validée a été supprimée. Seule une condition de durée d'assurance cotisée est exigée, ce qui assouplit considérablement les conditions antérieures. Sont « réputés cotisés » deux trimestres au titre de l'accouchement et deux trimestres de chômage indemnisé en plus des trimestres retenus précédemment.

Handicap : 0.4 % des nouveaux retraités en 2012 (0.5 %, hommes et 0.2 %, femmes)

Depuis la réforme 2003, les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente de 80 % ou d'un taux équivalent de handicap ou, depuis la réforme 2010, de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé, peuvent faire valoir leurs droits à retraite dès 55 ans, à taux plein, sous une triple condition, d'une durée d'assurance minimale (correspondant à la durée d'assurance requise pour le taux plein moins 40 à 80 trimestres selon l'âge de départ), d'une durée cotisée minimale (correspondant à la durée d'assurance requise pour le taux plein moins 60 à 100 trimestres selon l'âge de départ) et d'une durée de handicap sur l'intégralité de la durée d'assurance minimale exigée.

Pénibilité : 0.6 % des nouveaux retraités en 2012 (0.8 %, hommes et 0.4 %, femmes)

Selon la réforme 2010, les assurés du régime général et des régimes agricoles (salariés et non-salariés) ont la possibilité de faire valoir leur droit à retraite à taux plein dès l'âge de 60 ans (quelle que soit la durée d'assurance validée), sous condition d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 10 % en raison d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entrainé les mêmes lésions qu'une maladie professionnelle et d'une durée d'activité de 17 ans, ou uniquement d'un taux supérieur ou égal à 20 %. Par ailleurs, les travailleurs de l'amiante peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein dès 60 ans, sous certaines conditions.

Après une baisse continue depuis 2009, la proportion de personnes bénéficiant d'une retraite anticipée pour carrière longue a légèrement augmenté en 2012, en lien avec l'élargissement des conditions de départ à la retraite à 60 ans introduit par le Président Hollande et son gouvernement en 2012. Le dispositif pour les assurés handicapés a connu un succès mitigé (1 000 nouvelles entrées en 2012) comme le dispositif de compensation de la pénibilité (près de 4 000 personnes fin 2012). La Commission Moreau donne les raisons suivantes pour expliquer le bilan très mitigé de ce dernier dispositif : manque d'information des personnes concernées, lourdeur des procédures, « concurrence » d'autres dispositifs plus accessibles (carrières longues), conditions d'accès très restrictives (Moreau, 2013). Une des critiques majeures que la commission fait à ce dispositif est qu'il en soumet l'appréciation à un constat d'ordre médical dans une liste prédéterminée de pathologies, avec une origine professionnelle spécifique. Cela signifie d'une part que la reconnaissance de la pénibilité est subordonnée à la survenue effective d'une pathologie avant l'âge de la retraite (alors que pour l'essentiel ce sont des dégradations de la santé survenant postérieurement qui impacteront l'espérance de vie en bonne santé, surtout dans le cas des cancers d'origine professionnelle), d'autre part que certains facteurs de pénibilité, non reconnus comme cause de pathologies spécifiques (comme le travail de nuit) sont absents du dispositif. La préconisation de la Commission Moreau de créer un compte personnel de pénibilité fait partie des éléments de la réforme 2013 (encadrés 3.1 et 3.2). Le Projet de loi 2013 contient également un aménagement à la retraite anticipée pour handicap.

Selon la Drees (2013), en 2011, tous régimes confondus, 19 % de personnes liquident un premier droit direct à la retraite avant 60 ans, principalement des hommes, 37 % des personnes le font à 60 ans et 20 % à 65 ans ou plus. Les femmes sont plus nombreuses en proportion à attendre 65 ans pour liquider leur pension, en raison d'une durée d'assurance généralement plus courte que celle des hommes.

Taux plein

Un taux de liquidation qualifié de « plein » (50 % dans les régimes de base des salariés et non-salariés du secteur privé et 75 % dans les régimes spéciaux intégrés) est accordé automatiquement sans condition de durée à partir de 67 ans en 2017 (65 ans en 2011) et à partir de 62 ans, voire 57 ans pour les catégories actives de la fonction publique. Si la liquidation a lieu avant cet âge, l'assuré doit justifier d'une durée d'assurance qui dépend de son année de naissance pour bénéficier du taux plein. Cette durée était de 160 trimestres pour la génération née en 1948 et a été augmentée depuis pour atteindre 166 trimestres pour la génération née en 1956 (et augmentera encore progressivement jusqu'à 172 trimestres pour la génération née en 1973 dans la réforme 2013). Depuis 2008, les durées requises dans les

secteurs privé et public sont alignées. Le taux plein est également accordé sans condition de durée d'assurance, dès l'âge légal d'ouverture des droits, à certains assurés, comme les personnes inaptes au travail par exemple.

Plus de 75 % des nouveaux retraités partent en retraite « dès l'atteinte d'une pension à taux plein » comme le révèle une enquête menée en 2012 auprès des retraités du régime général qui ont pris leur retraite entre juillet 2010 et juin 2011 (Drees, 2013). D'autres motifs entrent aussi en jeu : le fait d'avoir atteint un niveau de pension « suffisant » pour 41 % ; la peur d'une nouvelle réforme des retraites pour 31 % ; la possibilité de continuer à travailler pour 29 %. Les facteurs liés au travail peuvent aussi entrer en ligne de compte : 39 % des nouveaux retraités évoquent les difficultés à travailler du fait de problèmes de santé et 40 % un sentiment de lassitude.

Décote

Au régime général et dans les régimes alignés, l'application de la décote concerne les retraités ayant entre 60 ans (à terme 62 ans) et l'âge d'annulation de la décote (à terme 67 ans), mais n'ayant pas validé le nombre nécessaire de trimestres d'assurance au moment du départ à la retraite et ne liquidant pas leurs droits au titre de l'inaptitude au travail. La décote représente 1.25 % de la pension par trimestre manquant (5 % par année manquante). Elle est au maximum de 20 trimestres et ce sont plus souvent des femmes que des hommes qui liquident leur pension avec le maximum de décote. Dans la fonction publique, la décote s'applique depuis janvier 2006. Chaque trimestre manquant conduit à une réduction de 0.125 % du montant de la pension liquidée en 2006. Ce taux augmente chaque année pour atteindre 1.25 % en 2015. Dans le même temps, l'âge maximum d'application de la décote est progressivement relevé. En 2020, le taux plein sera automatiquement acquis à 67 ans pour les agents sédentaires et à 62 ans pour les catégories actives du secteur public. La décote est progressivement appliquée depuis juillet 2010 dans de nombreux autres régimes spéciaux.

Surcote

La surcote instaurée par la réforme 2003 majore la pension en fonction du nombre de trimestres cotisés à tous les régimes après l'âge légal d'ouverture des droits *et* au-delà de la durée d'assurance requise pour le taux plein. Depuis 2009, le taux de la surcote est de 5 % par année supplémentaire et les conditions applicables dans les régimes de la fonction publique ont été alignées sur celles du secteur privé. Son champ d'application a également été élargi aux assurés ayant eu une carrière complète mais des salaires faibles et qui bénéficient à ce titre du minimum contributif.

La part des surcotants est en forte progression ce qui traduit une évolution des comportements de départ à la retraite. En 2011, 14.8 % des nouveaux

pensionnés du régime général bénéficient d'une surcote qui majore le montant de leur pension (Drees, 2013). Dans la fonction publique d'État civile, la proportion de retraités liquidant leur pension avec une surcote est nettement plus élevée que dans le régime général, puisqu'elle concerne 29.5 % des nouveaux pensionnés. En 2011, le gain moyen mensuel procuré par la surcote atteint 235 EUR dans la fonction publique d'État civile (soit 12 % du montant moyen brut de leur pension) contre 18 à 55 EUR respectivement pour les salariés agricoles et les salariés en général (soit 9 % du montant moyen brut de leur pension). Les différences de montant de la surcote constatées entre les régimes de retraite des secteurs public et privé tiennent essentiellement à la nature de ces régimes. Les premiers sont des régimes intégrés tandis que les seconds sont des régimes de base. La majoration se calcule donc à partir d'une fraction plus faible de la pension totale dans les régimes du secteur privé. Pour ces derniers, il faudrait tenir compte de l'acquisition de points supplémentaires dans les régimes complémentaires avec la poursuite d'une activité salariée. Pourtant un dispositif de surcote *stricto sensu* n'existe pas dans les régimes de retraite complémentaire des salariés du privé[6].

Salaire de référence

Dans le secteur privé, le salaire de référence est calculé comme la moyenne des 25 meilleurs salaires annuels dans la limite du plafond de la sécurité sociale (37 032 EUR en janvier 2013). Dans la fonction publique et la plupart des régimes spéciaux, le salaire de référence est le traitement indiciaire du dernier emploi occupé durant au moins six mois, hors primes car ces dernières ne sont que très partiellement soumises à cotisation. Certains régimes spéciaux conservent une base de calcul spécifique comme par exemple la moyenne des dix meilleurs salaires annuels pour les clercs et employés de notaire, la moyenne des trois meilleures années consécutives pour les artistes de l'Opéra de Paris et de la Comédie française et un salaire forfaitaire pour les mineurs et les marins.

Mise en perspective internationale

Les pays qui ont réussi à réformer leur système de retraite poursuivent leurs réflexions pour mieux anticiper les ajustements à y apporter dans l'immédiat et à plus long terme. C'est le cas de la Suède avec le rapport Blix (Blix, 2013). Les principaux messages sont les suivants. Ce qui répond le mieux aux contraintes économiques et crée davantage d'équité entre les générations, c'est travailler plus en prolongeant la vie active mais aussi en y faisant entrer plus tôt les jeunes. Pourtant, il n'est pas possible de continuer à travailler dans tous les métiers, en particulier dans les emplois qui exigent une force physique et des réactions rapides. Il faut dès lors pouvoir changer d'emploi bien avant que des problèmes ne surviennent et qu'une maladie professionnelle ne se manifeste.

Deux âges de départ à la retraite sont généralement considérés dans les comparaisons internationales : l'âge d'ouverture des droits et l'âge du taux plein. En France, l'âge d'ouverture des droits, 60 ans en 2010, est repoussé progressivement à 62 ans en janvier 2017 et l'âge du taux plein (ou d'annulation de la décote), 65 ans en 2010, sera porté progressivement à 67 ans à la même date. L'âge d'ouverture des droits atteint aujourd'hui dans la majorité des pays européens 62 ans et l'âge du taux plein, 65 ans. Les pays qui ont décidé de repousser cet âge à 67 ans y arriveront souvent plus tard qu'en France : d'ici à 2021 en Italie et aux Pays-Bas, à 2027 au Danemark et en Espagne, à 2028 au Royaume-Uni et à 2029 en Allemagne. En Norvège, la réforme des retraites de 2011 a introduit une période flexible de départ à la retraite entre 62 et 75 ans mais l'âge du taux plein est 67 ans depuis 1973 (OCDE, 2013b).

Il existe également de nombreux indicateurs du taux de remplacement. Un des indicateurs calculés dans les modèles de retraite de l'OCDE est la pension future calculée par rapport aux salaires obtenus au long d'une carrière complète (OCDE, 2013e). Les calculs se réfèrent à un travailleur qui commence à travailler en 2012 et prend sa retraite à l'issue d'une carrière complète. Le taux brut (ne tenant pas compte des impôts) de remplacement estimé en France est de 59 % pour un salaire moyen ce qui est plus élevé qu'en moyenne dans la zone OCDE (54 %) (graphique 3.1). Par contre, le taux brut de remplacement pour les bas salaires est légèrement moins élevé en France qu'en moyenne de l'OCDE et similaire pour les hauts salaires.

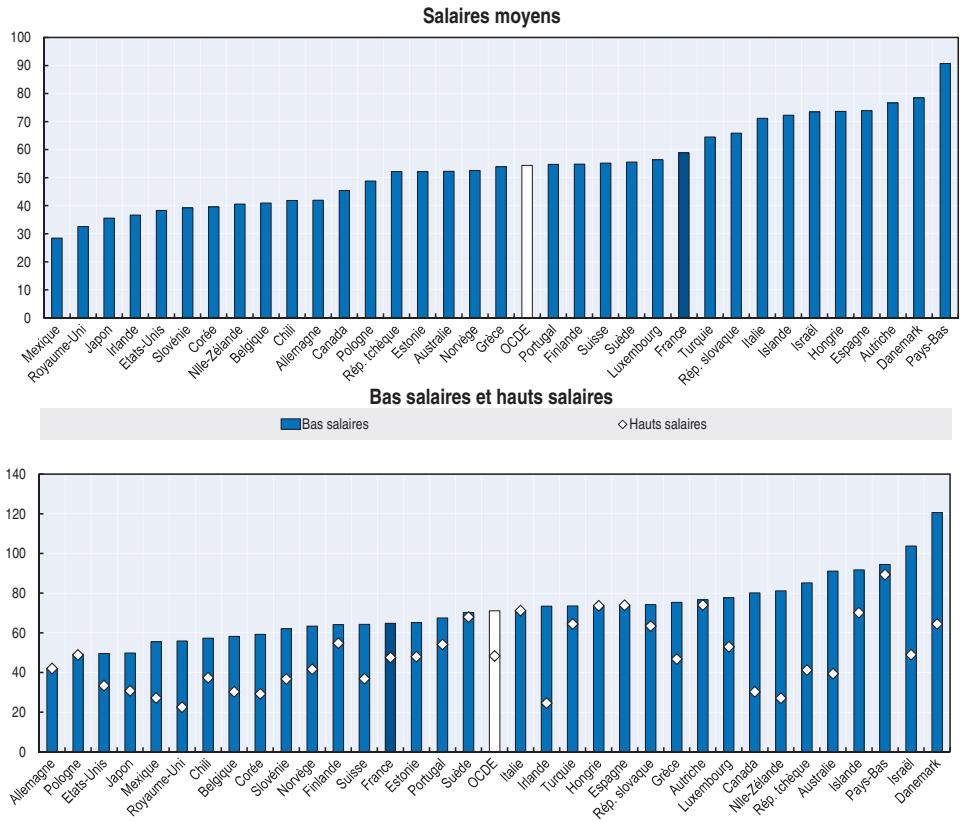
Si en général le taux de remplacement décroît en fonction du niveau de salaire, les systèmes de retraite et de protection sociale dans chaque pays sont déterminants. En France, le plafonnement du calcul de la pension de base au régime général a pour conséquence une diminution du taux de remplacement pour les hauts salaires alors que le taux de remplacement de la pension versée par les régimes complémentaires croît avec le salaire de fin de carrière. Au total, en cumulant retraite de base et retraite complémentaire, un salarié du privé peut espérer toucher 75 % de la moyenne de ses meilleures années de salaires ce qui est proche du taux de remplacement à taux plein dans le public. De fait, le taux de remplacement médian est proche pour la génération 1942 entre les salariés du secteur privé (74.5 %) et les salariés civils du secteur public (75.2 %) (Drees, 2013).

Par contre, le taux de remplacement varie fortement selon le profil des carrières. Les personnes qui ont connu une carrière courte et des bas salaires sont défavorisées. La réforme 2003 a introduit une garantie de taux de remplacement net de 85 % pour une carrière complète entièrement cotisée au SMIC et à temps plein. Au-delà des règles de droit commun, plusieurs mécanismes visent à réduire l'impact négatif des aléas de carrière sur le niveau des pensions. Les périodes de chômage indemnisé sont validées sur la

base d'un trimestre pour 50 jours d'allocations[7]. Les périodes de chômage non indemnisé sont également prises en compte, mais de manière plus restrictive. La réforme 2013 propose d'étendre cette prise en compte (encadré 3.2). Toutefois, les allocataires du RSA continuent à ne pas valider de droit à la retraite et n'ont souvent pour horizon que le minimum vieillesse. Au total, le système de retraite français opère bien une redistribution qui contribue à réduire les inégalités entre retraités mais il reste complexe et pénalise ceux dont la carrière a été chaotique.

Graphique 3.1. **Taux bruts[a] de remplacement pour la retraite, pays de l'OCDE**

Pourcentages



a) Il s'agit du montant de la pension de retraite en fonction du salaire individuel perçu en moyenne sur l'ensemble de la carrière. Un bas salaire correspond à la moitié du salaire moyen et un haut salaire correspond au salaire moyen multiplié par 1.5.

Source : OCDE (2013), *Panorama des pensions – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-fr ; Modèles de retraite de l'OCDE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965383

Le cumul emploi-retraite s'est répandu

Le cumul d'une pension et d'un revenu d'activité est possible dans la plupart des pays de l'OCDE mais est souvent plafonné. En France, depuis 2009, tout salarié peut cumuler intégralement ses pensions de retraite avec des revenus d'activité salariée sous trois conditions : liquider son droit à pension au taux plein au titre de la durée ou de l'âge ; avoir rompu son contrat de travail ; et avoir liquidé l'ensemble de ses droits à retraite de base et complémentaires français et étrangers. Les cotisations retraite versées dans le cadre du cumul ne donnent pas de droit supplémentaire à la retraite. à l'intérieur du même régime mais pas si le retraité travaille dans un nouveau régime. Pour Jolivet (2013), ce traitement est inégalitaire pour les retraités à faible pension ayant besoin de compléter leur durée d'assurance et leur pension de retraite. Ils n'ont souvent pas atteint le taux plein suite à des aléas de carrière et de problèmes de santé et ne peuvent dès lors pas cumuler intégralement leur pension et un travail ni continuer à cotiser pour améliorer leur pension de retraite.

La nécessité pour l'assuré de liquider tous ses droits à retraite pour bénéficier à l'avenir du cumul emploi-retraite sans plafond a été confirmée par les députés dans la réforme 2013 (encadré 3.2). Par ailleurs, la reprise d'activité dans un nouveau régime ne permettrait plus au retraité d'obtenir de droits supplémentaires à retraite. L'intéressé cotiserait, mais « à fonds perdus », quel que soit le régime dont il est pensionné et quel que soit l'âge auquel il a liquidé ses pensions. Un droit supplémentaire à retraite n'existe que dans quelques pays, notamment en Espagne, aux États-Unis, en Suède et en Norvège.

Depuis l'assouplissement des conditions du cumul emploi-retraite, la pratique de travailler pendant sa retraite s'est répandue. Le cumul emploi-retraite concerne un peu plus souvent les hommes que les femmes et plutôt les personnes se déclarant en bonne santé. Il est également davantage répandu parmi les cadres et les diplômés du supérieur. Les emplois d'indépendants, notamment de commerçants et de professions libérales y sont surreprésentés. Lorsque les personnes cumulent retraite et emploi salarié, elles occupent très souvent ce dernier à temps partiel. En 2012, 7 % des retraités âgés de 60-69 ans, ayant travaillé après 50 ans occupent un emploi, une proportion qui a doublé par rapport à 2006 (Govillot, 2013). La moitié de ces retraités déclarent travailler principalement parce que leur retraite « ne suffit pas pour vivre aujourd'hui », 7 % car « cela leur permet de cotiser plus pour améliorer leur retraite de demain », 1 % pour ces deux raisons et 43 % pour des raisons non financières.

Le cumul emploi-retraite s'est développé ces dernières années en Europe également auprès de ce même public (Eurofound, 2012). Il concerne

le plus souvent des jeunes retraités hommes, très éduqués, vivant dans un milieu urbain, ou ayant un crédit à rembourser, et des femmes à la retraite avec un niveau moyen d'éducation. Il y a toutefois des retraités qui souhaiteraient travailler mais qui ne trouvent pas d'emploi. Il s'agit souvent d'individus qui étaient sans emploi avant la retraite.

Le retraite progressive reste peu fréquente

La retraite progressive permet depuis 1988 aux salariés qui ont atteint l'âge d'ouverture du droit à une pension de travailler à temps partiel tout en percevant une fraction de leurs pensions de base et complémentaires, et en continuant, depuis 2006, à acquérir des droits à pension. Pour en bénéficier, il faut justifier de 150 trimestres (160 avant 2006) validés dans les régimes de base obligatoires. Lors du passage à la retraite progressive, la retraite est calculée une première fois de manière provisoire, un nouveau calcul étant réalisé lors de l'arrêt définitif de l'activité. Le salarié qui opte pour la retraite progressive cotise à l'assurance vieillesse sur la base de la rémunération qu'il reçoit, donc sur la base du temps partiel. Mais par dérogation, il peut demander à son employeur de cotiser à l'assurance vieillesse comme s'il travaillait sur la base d'un temps plein. L'assiette des cotisations destinées à financer l'assurance vieillesse est alors maintenue à hauteur du salaire correspondant à son activité exercée à temps plein. Ce dispositif suppose l'accord de l'employeur qui a l'obligation d'assumer la part patronale. La réforme 2013 assouplit la retraite progressive avec un accès possible deux ans avant l'âge légal de la retraite (encadré 3.2).

Ce dispositif permet une transition en douceur vers la retraite tout en assurant un complément de revenu au retraité. En outre, la poursuite de l'activité ouvre de nouveaux droits à l'intéressé qui bénéficie à terme d'une pension plus élevée. Pourtant, depuis l'origine de la mesure, peu d'assurés ont sollicité ce dispositif. La barre des 1 000 assurés en cours de paiement a été franchie de 1990 à 1997, pour revenir à 500 assurés environ fin 2005. Le nombre de retraites progressives au 31 décembre 2011 est de 2 197, soit une augmentation de 33 % depuis 2006 qui peut s'expliquer par l'assouplissement du dispositif (CNAV, 2012). L'âge moyen des assurés bénéficiant d'une retraite progressive en 2011 est de 63.5 ans. La durée de service au titre de la retraite progressive s'établit en moyenne à 2.2 ans. Une des raisons de cette faible sollicitation pourrait être que l'accord des deux parties (employeur et salarié) est nécessaire pour la mise en œuvre de la retraite progressive. L'entreprise met en fait rarement en place ce dispositif et l'employeur n'est pas tenu d'accorder un temps partiel au salarié qui le demande. De la même façon, l'employeur ne peut pas imposer à un salarié de passer à temps partiel.

Pension d'invalidité

Les pensions d'invalidité sont versées aux personnes victimes d'un risque « non professionnel », subissant une réduction de la capacité de travail d'au moins deux tiers et justifiant d'une durée minimale d'immatriculation et de travail. La pension d'invalidité est versée, en principe, jusqu'à l'âge légal minimum de départ à la retraite, puis remplacée par une pension de vieillesse servie au titre de l'inaptitude et liquidée au taux plein, sans condition de durée d'assurance. Les assurés qui conservent une activité professionnelle peuvent s'opposer à cette substitution. Le rapport du COR (2013) souligne que le nombre de nouveaux retraités qui partent à la retraite au titre de l'inaptitude en France excède largement le nombre de nouveaux retraités bénéficiant des dispositifs de retraite anticipée. Ainsi dans le régime général, les départs à la retraite au titre de l'inaptitude représentent, en 2011, 84 600 personnes, alors qu'environ 38 800 personnes étaient parties à la retraite au titre d'un départ anticipé pour longue carrière, un peu plus de 1 000 personnes ont pu bénéficier d'une pension de façon anticipée au titre du handicap et qu'environ 4 000 demandes au titre du dispositif pour pénibilité ont été introduites.

La France n'est pas classée parmi les pays de l'OCDE qui connaissent un nombre élevé de travailleurs invalides à tout âge (OCDE, 2010). Selon Behaghel et al. (2011), les pays où l'âge normal de la retraite est élevé ont souvent eu recours à l'invalidité surtout quand l'indemnisation du chômage est faible et qu'il n'y a pas de préretraite publique. Avec la disparition de la plupart des préretraites publiques, il pourrait y avoir un effet de déplacement et de substitution par des pensions d'invalidité pour certains travailleurs, principalement si la part des travailleurs avec des problèmes de santé augmente. Pour l'instant, on constate en France surtout la montée du chômage auprès des seniors sans emploi, en partie parce qu'ils bénéficient d'une indemnisation du chômage plus longue après 50 ans.

Préretraite

Les préretraites publiques ont quasiment disparu

Les différents dispositifs de préretraites financés par l'État ont presque disparu au cours de la dernière décennie (Merlier et Marioni, 2012). La restriction des entrées en préretraites publiques qui se matérialise par l'extinction de certains dispositifs, le durcissement des conditions de recours aux dispositifs toujours actifs et la diminution des crédits consacrés à cette politique de retrait des seniors du marché du travail entraînent la baisse du nombre de préretraités : près de 160 000 en 2000, ils sont un peu plus de 30 000 fin 2012, dont 26 204 dans le cadre du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA). Créé en 1999, ce

dispositif permet aux salariés du régime général, atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante, ou/et ayant travaillé dans des établissements répertoriés par décret, de partir en préretraite à un âge qui dépend de la durée d'activité dans un établissement à risque élevé d'exposition à l'amiante (au plus tôt à 50 ans). Les établissements ouvrant droit à l'allocation CAATA recouvrent la fabrication de matériaux contenant de l'amiante, ceux de flocage et de calorifugeage à l'amiante, ou encore ceux faisant de la réparation et de la construction navale. Les listes des établissements ouvrant droit au dispositif n'évoluent presque plus depuis 2008. La Loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 permet à tous les bénéficiaires d'un dispositif d'allocation CAATA de bénéficier d'une pension de retraite dès 60 ans, lorsqu'ils justifient de la durée d'assurance requise pour prétendre à une retraite à taux plein, et au plus tard à 65 ans.

En dehors des CAATA, seule l'allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi (AS-FNE) accueille encore de nouveaux bénéficiaires et a concerné 4 000 ex-salariés fin 2012. Cette allocation permet d'assurer un revenu de remplacement à des salariés âgés d'au moins 57 ans, dont l'emploi est supprimé et qui sont sans perspectives de reclassement. Avec 363 entrées en 2012, les préretraites AS-FNE sont de moins en moins utilisées. Les AS-FNE sont en effet mises en œuvre dans le cadre d'une convention État/employeur. Or les conditions relatives à l'établissement de telles conventions ont été durcies en 2007, l'entreprise devant être en très grande difficulté économique, et avoir mis en place notamment un plan de sauvegarde de l'emploi. Enfin, la cessation anticipée de certains travailleurs salariés (CATS), destinée aux salariés ayant exercé des métiers pénibles dans des conditions difficiles (travail à la chaîne, travail de nuit, etc.) ou aux salariés handicapés, ne concernait plus, fin décembre 2011, qu'environ 1 700 personnes.

Les mises en préretraite d'entreprise sont toujours d'actualité

Certaines entreprises, de grande taille en général, organisent et financent elles-mêmes, sans aucun recours à un financement public, le départ de leurs salariés âgés en préretraite d'entreprise, appelée aussi « préretraite maison ». Le développement de ces pratiques va à l'encontre de la politique publique de maintien dans l'emploi des seniors. Pourtant ces pratiques sont légales : bien que réservées aux seniors, elles ne sont pas discriminatoires puisqu'elles ont souvent pour but la prise en compte de la pénibilité et qu'elles s'appuient sur le volontariat. Quand l'entreprise rompt le contrat de travail, elle est tenue depuis 2003 de verser à l'État une contribution sur les sommes totales de préretraites versées à ses anciens salariés. Initialement à 23.85 %, le taux de contribution a été porté à 50 % pour les préretraites conclues après octobre 2007. Son produit qui alimente le Fonds de solidarité vieillesse s'est élevé à 433 millions EUR en 2011, montant plutôt stable depuis 2007 avec moins de 500 entreprises concernées (Merlier et Marioni, 2012).

Ces pratiques sont toujours d'actualité en 2013. À titre illustratif, la gestion de l'emploi chez Thales est formalisée par un accord du 26 avril 2013, qui prévoit notamment des mises à disposition, «sans obligation permanente d'activité», proposées à des salariés pouvant faire liquider leur retraite à taux plein dans un délai de 30 mois. Les salariés intégrant ce dispositif perçoivent, pendant toute la durée de la suspension de leur contrat de travail, des appointements bruts annuels d'un montant égal à 72 % de leur rémunération annuelle. L'indemnité de départ à la retraite qui leur est versée est calculée sur la base d'une ancienneté incluant la période de mise à disposition. De même, ce type de pratiques est reconduit dans certaines branches. Ainsi l'ouverture du capital de fin de carrière aux salariés prenant une retraite anticipée pour carrières longues est reconduite entre juillet 2013 et juillet 2014 dans la branche des services de l'automobile. Le dispositif concerne des salariés de moins de 60 ans en CDI avec au moins 20 ans d'ancienneté dans la profession qui acceptent de terminer leur carrière par un départ volontaire anticipé à la retraite, en s'engageant à quitter l'entreprise au terme du préavis d'un ou de deux mois prévu par la législation.

Chômage

Les inscriptions à Pôle emploi des personnes de plus de 50 ans ont beaucoup augmenté ces dernières années. En octobre 2013, 724 300 chômeurs sans aucun emploi (en catégorie A[8]) avaient 50 ans ou plus, plus du double qu'avant la crise. Leur progression est de 11.5 % à un an d'écart contre 6 % pour l'ensemble des chômeurs.

Depuis 2012, les seniors qui s'inscrivent à Pôle emploi ne peuvent plus bénéficier de la dispense de recherche d'emploi. Il en résulte que le nombre de demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi qui avait culminé à 420 000 début 2006 s'élève à moins de 60 000 fin 2013. La dispense de recherche d'emploi introduite en 1984 permettait aux chômeurs âgés de percevoir leur allocation chômage en étant inscrits au SPE sans être redevables d'actes de recherche active d'emploi. L'âge pour pouvoir bénéficier de cette dispense a été progressivement relevé depuis 2009 : il est passé dans le régime d'assurance chômage de 57 ans et demi à 58 ans en janvier 2009, à 59 ans en janvier 2010 et 60 ans en janvier 2011. Depuis janvier 2012, le dispositif ne s'applique plus qu'aux bénéficiaires en cours et plus aucune entrée n'est possible.

Beauvoir et al. (2013) estiment que la réforme de la dispense de recherche d'emploi aurait contribué pour plus de 25 % à l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus enregistrés par Pôle emploi en catégorie A en 2009, pour environ 75 % en 2010 et 2011, et pour 40 % en 2012[9].

Le régime d'assurance chômage

La convention d'assurance chômage actuellement en vigueur a été conclue par les organisations syndicales d'employeurs et de salariés en mai 2011. Cette convention est triennale et sera renégociée en 2014. Les droits rechargeables à l'assurance chômage et la majoration des contributions chômage pour les contrats précaires prévus par l'accord national interprofessionnel de janvier 2013 et la nouvelle loi de sécurisation de l'emploi de 2013 seront inscrits dans la nouvelle convention d'assurance chômage. Les objectifs sont d'inciter les demandeurs d'emploi à ne pas refuser des reprises d'emploi de courte durée, de préserver les droits qu'ils ont ouverts tout en luttant contre le recours aux contrats précaires. La nouvelle convention devra également s'efforcer de prendre en compte l'exigence de simplification et de lisibilité des règles pour les usagers (Unédic, 2013a). Cette précision pourrait notamment s'appliquer aux dispositifs de reprise des droits et de réadmission à l'assurance chômage. Ceux-ci permettent actuellement de ne pas perdre la totalité des droits d'une période d'indemnisation à l'autre, mais leur mise en œuvre s'avère particulièrement complexe pour les intéressés.

La principale allocation de l'assurance chômage est l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)[10] qui est non dégressive depuis 2001 après la disparition de l'allocation unique dégressive. Elle repose sur le principe d'égalité entre la durée d'affiliation (au minimum de quatre mois) et la durée d'indemnisation et représente au 31 décembre 2011 en moyenne 69 % du salaire net de référence (Unédic, 2013b). L'indemnisation n'est pas immédiate. Un délai d'attente de sept jours est systématiquement appliqué. De plus, un différé d'indemnisation est calculé en fonction des indemnités compensatrices de congés payés et des indemnités de rupture versées par l'employeur (dont celles de rupture conventionnelle).

Il existe en France une filière seniors

Les dispositions spécifiques pour les allocataires de 50 ans ou plus sont les suivantes :

- Les conditions d'ouverture des droits sont plus souples (plus longue période de référence d'activité prise en compte pour déterminer les droits, 36 mois au lieu de 28).
- La durée maximale d'indemnisation est plus longue (36 mois au lieu de 24).
- Il n'y a pas de durée maximale au cumul de l'ARE avec un revenu d'activité (ou activité réduite) ne pouvant normalement pas excéder 110 heures par mois.

- L'aide différentielle de reclassement est sans condition de durée minimale d'indemnisation pour les 50 ans et plus (12 mois pour les moins de 50 ans). Mise en place en 2006, cette aide est accordée lorsqu'un allocataire reprend un emploi dont la rémunération, pour un même horaire de travail, est inférieure d'au moins 15 % à celle de son emploi précédent. La durée de versement ne peut dépasser la durée des droits à l'ARE restants dus à la veille de l'embauche et est en moyenne de huit mois. Sur l'année 2012, seuls 7 500 chômeurs ont bénéficié de cette allocation. Les seniors en sont les principaux bénéficiaires : un tiers a entre 50 et 54 ans, près de 35 % se situent dans la tranche des 55-59 ans et 4 % ont plus de 60 ans (Unédic, 2013b).

De plus, il y a possibilité de prolonger l'indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite à taux plein. Les différentes conventions de l'assurance chômage ont maintenu l'ARE jusqu'à l'âge du droit à une retraite à taux plein (65 à 67 ans en fonction de l'année de naissance). L'âge minimal pour bénéficier de ce maintien a augmenté durant les années 2000. En 2001, il était de 59 ans et demi, a été rallongé de six mois dans les conventions 2003, 2006 et 2009 et est actuellement de 61 ans. Pour bénéficier de ce maintien, différentes conditions doivent être remplies (encadré 3.4). Selon l'Unédic (2012), fin 2011, cela concernait 1.7 % de tous les allocataires indemnisés par l'assurance chômage (soit 40 000 personnes chaque mois) et 56 % des chômeurs de 61 ans ou plus. Le coût de ces allocataires seniors maintenus a été d'environ 788 millions EUR en 2011, soit près de 3.1 % du total des dépenses d'allocations sur cette année.

La filière seniors n'existe que dans quelques pays de l'OCDE

Dans les pays de l'OCDE, le fait d'être senior joue peu sur les conditions d'indemnisation de l'assurance chômage (encadré 3.4). Seulement dans huit autres pays, la durée d'indemnisation est plus longue pour les plus âgés. Le graphique 3.2 montre de plus, en incluant quelques pays qui ne font pas de distinction selon l'âge, qu'une durée maximale de sept années (trois ans à partir de 50 ans et quatre ans à partir de 61 ans) dont bénéficient les seniors en France, n'est atteinte dans aucun autre pays, sauf en Belgique où l'indemnisation est sans limitation de durée. Si aux Pays-Bas, la durée maximale est de 38 mois, seuls les chômeurs qui ont eu chaque année un emploi d'au moins 208 heures au cours des 38 dernières années et qui ont travaillé au moins quatre années au cours des cinq dernières années y ont droit. Le gouvernement a par ailleurs indiqué fin 2012 dans son programme de coalition que son objectif était de réduire cette durée à deux ans (OCDE, 2014).

Encadré 3.4. **Le chômeur âgé bénéficie de conditions plus favorables d'indemnisation de l'assurance chômage dans quelques pays de l'OCDE en 2012**

Affiliation facilitée car basée sur une plus longue période de cotisations

Belgique : 624 jours de travail ou assimilés au cours des 42 derniers mois à partir de 50 ans, contre 468 jours au cours des 33 derniers mois pour les moins de 50 ans.

France : quatre mois de cotisations au cours des 36 derniers mois à partir de 50 ans contre quatre mois au cours des 28 derniers mois pour les moins de 50 ans.

Durée maximale d'indemnisation plus longue (voir graphique 3.2)

Allemagne : 18 mois à partir de 55 ans après 36 mois d'affiliation (maximum 12 mois pour les moins de 55 ans après 24 mois d'affiliation) ; 24 mois à partir de 58 ans après 48 mois d'affiliation.

Autriche : 13 mois à partir de 50 ans (sept mois pour les moins de 50 ans).

France : 36 mois à partir de 50 ans s'ils justifient de 36 mois d'affiliation au cours des 36 derniers mois. Maintien à partir de 61 ans jusqu'à l'âge du taux plein pour ceux qui ont atteint l'âge légal de départ à la retraite sous différentes conditions : être en cours d'indemnisation à l'âge de 61 ans depuis un an au moins ; justifier de 12 ans d'affiliation au régime d'assurance chômage dont une année continue ou deux années discontinues d'affiliation au cours des cinq dernières années ; et disposer de 100 trimestres validés par l'assurance vieillesse.

Italie : 12 mois à partir de 50 ans (huit mois pour les moins de 50 ans).

Pologne : 12 mois à partir de 50 ans (six mois pour les moins de 50 ans).

Portugal : 18 mois à partir de 40 ans avec 60 mois d'affiliation ou plus (au maximum 18 mois pour les moins de 40 ans avec 48 mois d'affiliation) ; 26 mois à partir de 45 ans après 20 ans d'activité salariée.

République tchèque : huit mois à partir de 50 ans (cinq mois pour les moins de 50 ans) ; 11 mois à partir de 55 ans.

Slovénie : 19 mois à partir de 50 ans (12 mois pour les moins de 50 ans) ; 25 mois à partir de 55 ans.

Suisse : 24 mois à partir de 55 ans avec une justification de cotisations ininterrompues pendant 22 mois au cours des 24 derniers mois (12 mois pour les moins de 55 ans sans personne à charge après 12 mois d'affiliation) ; six mois supplémentaires pour les assurés qui sont devenus chômeurs au cours des quatre ans qui précèdent l'âge de la retraite (65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes) et dont le placement est impossible ou très difficile.

Dispense de recherche d'emploi

Belgique : les chômeurs à partir de 60 ans.

Pays-Bas : les chômeurs de plus de 64 ans.

Suisse : durant les six mois précédant l'âge légal de la retraite.

Encadré 3.4. **Le chômeur âgé bénéficie de conditions plus favorables d'indemnisation de l'assurance chômage dans quelques pays de l'OCDE en 2012** *(suite)*

Critères relâchés d'emploi convenable

Belgique : à partir de 50 ans, le chômeur peut limiter sa recherche d'emploi à sa profession et aux emplois qui n'entraînent pas un trajet quotidien de plus de deux heures et une durée quotidienne d'absence de sa résidence de plus de dix heures (respectivement quatre heures et 12 heures pour les moins de 50 ans).

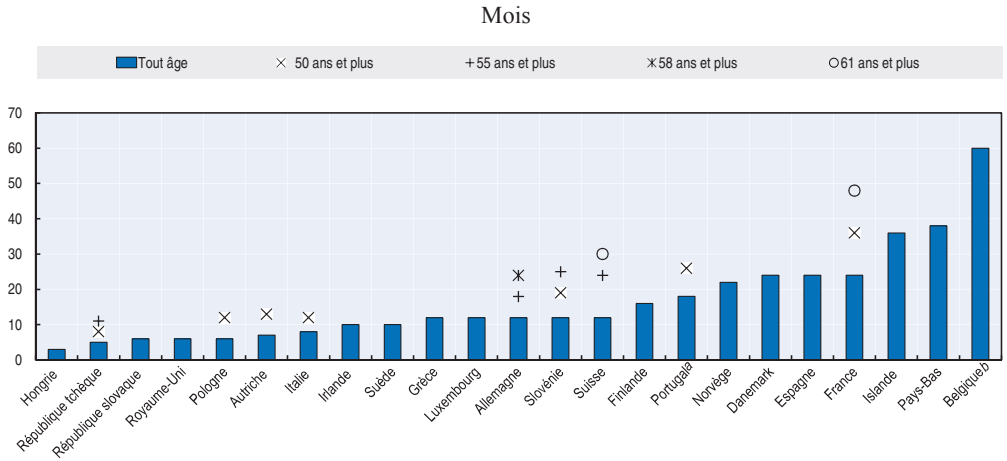
Norvège : le chômeur de plus de 60 ans est considéré comme un demandeur local qui peut accepter un emploi avec un trajet quotidien de moins de deux heures (pas de limitation de trajet pour les autres demandeurs d'emploi).

Pas de contrôle de l'activation du comportement de recherche d'emploi

Belgique : le contrôle de la recherche active d'emploi pour les chômeurs indemnisés s'arrête à 55 ans.

Source : Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », OECD Social, Employment and Migration Working Paper, n° 131, Éditions OCDE, Paris ; *Mutual Information System on Social Protection* (Missoc) de l'Union européenne ; et réponses des pays à l'OCDE.

Graphique 3.2. **Durée maximale d'indemnisation de l'assurance chômage pour un salarié ayant un profil d'affiliation complet selon l'âge, pays européens, 2012**



a) 18 mois pour un salarié de 40 ans ou plus et 26 mois pour un salarié de 45 ans ou plus.

b) Sans limitation de durée.

Source : Base de données de l'OCDE sur les incitations au travail et Missoc.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965402

Le cas de la Belgique est spécifique car la durée d'indemnisation au chômage est non limitée dans le temps pour tous les chômeurs. La situation y était de plus moins exigeante pour les chômeurs âgés. Les autorités belges ont réformé le système d'allocations de chômage fin 2012 pour inciter davantage les travailleurs sans emploi à chercher du travail. Le taux de remplacement assuré par les allocations de chômage est maintenant dégressif dans le temps, de sorte qu'après une période comprise entre 16 et 48 mois de chômage (selon la durée de la carrière), il assure un revenu tout juste supérieur à l'aide sociale. Il y a pourtant un gel de la dégressivité à partir de 55 ans. En outre, les chômeurs de longue durée qui ont au moins 38 années de passé professionnel salarié ou 60 ans sont toujours dispensés de recherche d'emploi. Enfin, le contrôle de l'activation du comportement de recherche d'emploi s'arrête à 55 ans et sera prolongé jusque 58 ans progressivement d'ici à 2016.

Le régime de solidarité

Les chômeurs âgés en fin de droit sont aidés financièrement dans de nombreux pays

Il existe dans de nombreux pays de l'OCDE une poursuite de l'indemnisation des chômeurs âgés qui arrivent en fin de droit de l'assurance chômage dans des régimes d'assurance chômage ou d'aide sociale. La poursuite de l'indemnisation sur une base forfaitaire a lieu le plus souvent quelques années avant l'accès à la retraite et au Danemark et en Norvège, elle est remplacée par le droit à une mesure active (encadré 3.5).

Encadré 3.5. **Situations de prolongation de l'indemnisation des chômeurs âgés dans quelques pays, hors France, 2012**

Danemark : *participation à un emploi senior*

Le droit des travailleurs de 55 ans et plus à de plus longues allocations de chômage a été supprimé en 2011 pour la génération née en 1953 ou après et remplacé par le droit à un emploi senior pour les fins de droit. Il s'agit d'un emploi dans la municipalité où la personne habite. Cette dernière doit contacter sa municipalité et peut garder cet emploi jusqu'au moment où elle atteint l'âge de la retraite anticipée volontaire de son fonds d'assurance chômage. Les conditions d'emploi dans un emploi senior relèvent du droit du travail. La municipalité reçoit une subvention pour chaque emploi senior. Ce type d'emploi qui est un emploi aidé ne crée pas de nouveaux droits à l'assurance chômage.

Estonie : *aide forfaitaire à six mois de la retraite*

Versement maintenu de l'assistance chômage jusqu'à l'âge de la retraite, s'il reste moins de 180 jours calendaires avant l'âge de la retraite.

Encadré 3.5. **Situations de prolongation de l'indemnisation des chômeurs âgés dans quelques pays, hors France, 2012** *(suite)*

Hongrie : *aide forfaitaire à cinq ans de la retraite*

Aide aux chômeurs s'ils sont à cinq ans ou moins de l'âge de la retraite, s'ils ont perçu des indemnités de chômage pendant au moins 45 jours, et que la période de versement des prestations se termine, s'ils atteindront l'âge de la retraite moins cinq ans dans les trois ans suivant la fin du versement de leurs indemnités de chômage, s'ils ont versé des cotisations suffisantes pour leur retraite (normalement 20 années de cotisations). Cette aide est versée jusqu'à ce que le chômeur puisse prétendre à une pension de vieillesse, et est égale à 40 % du salaire minimum.

Norvège : *participation à une mesure active à 64 ans*

Les règles spéciales pour les travailleurs âgés dans les règlementations sur l'indemnisation du chômage ont été supprimées en 2011. Avant 2011, les chômeurs indemnisés de 64 ans et plus pouvaient recevoir des allocations de chômage jusqu'à 67 ans. Après la réforme, les règlementations sur l'indemnisation des chômeurs de 64-67 ans sont les mêmes que pour leurs cadets. Cependant, les chômeurs de 64-67 ans qui sont en fin de droit ont la garantie d'une place dans une mesure active du marché du travail s'ils ont été de façon continue ou partielle au chômage au cours des six derniers mois.

Pays-Bas : *aide forfaitaire entre 60 ans et la retraite*

Depuis 2006, octroi d'une allocation aux chômeurs âgés de 60 ans et plus de 70 % du salaire minimum jusqu'à l'âge de 65 ans. Cette allocation n'est pas soumise à des conditions de ressources. Le cumul avec d'autres allocations n'est pas possible.

Pologne : *aide forfaitaire entre 60 ans (hommes) et 55 ans (femmes) et la retraite*

Pension de transition d'un montant égal ou supérieur au minimum garanti de la pension de vieillesse à la place d'une allocation de chômage versée aux femmes à partir de 55 ans et aux hommes à partir de de 60 ans dont le contrat de travail a pris fin. Il faut entre autres avoir 15 années minimum de travail dans des conditions spéciales ou d'une nature particulière et une durée minimum de périodes d'assurance contributives et non contributives de 20 ans (femmes) et de 25 ans (hommes).

Source : Missoc et réponses des pays à l'OCDE.

Les seniors en fin de droit en France peuvent avoir accès à différentes allocations de solidarité

Il existe en France un système de solidarité pour les chômeurs en fin de droit de l'assurance chômage. Il s'agit d'une part, indépendamment de l'âge, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) pour les fins de droit ayant peu de ressources et ayant travaillé au moins cinq ans, et d'autre part pour certains seniors proches de 60 ans (62 ans en 2017) d'une allocation pour leur permettre de faire la jonction jusqu'à la retraite.

Depuis 2004, l'ASS ne contient pas de dispositions spécifiques pour les allocataires seniors et repose sur trois conditions cumulatives d'attribution : être inscrit comme demandeur d'emploi et être à la recherche d'un emploi ; justifier de cinq ans d'activité dans les dix ans précédant la fin du contrat de travail ; et ne pas dépasser un plafond de ressources fixé par foyer[11]. L'ASS est attribuée pour six mois, et renouvelable tous les six mois, et donc jusqu'à la retraite si la personne continue à remplir les conditions.

Créée en 2002, l'allocation équivalent retraite (AER) (un peu plus de 1 000 EUR par mois sous conditions de ressources) ne concernait que les chômeurs âgés qui avaient cotisé la durée nécessaire pour avoir droit à la retraite à taux plein mais n'avaient pas atteint 60 ans. Cette allocation a fait l'objet de nombreuses modifications ces dernières années, notamment suite au relèvement de l'âge de la retraite à partir de 2011.

Fin 2007, le gouvernement, souhaitant supprimer les mesures liées à l'âge, a décidé la suppression de l'AER à partir de janvier 2009. Toutefois, compte tenu de la très forte dégradation du marché du travail consécutive à la crise économique de 2008-09 et du basculement des chômeurs âgés dans l'aide sociale, l'AER a été rétablie à titre exceptionnel jusqu'au 31 décembre 2010. Depuis janvier 2011, il n'y a plus d'entrées dans ce dispositif. Le nombre de bénéficiaires n'était plus que de 30 000 allocataires en juillet 2012, contre 68 700 en janvier 2008.

Une autre allocation pour les seniors, l'allocation transitoire de solidarité (ATS), a été mise en place en juillet 2011 au moment du report progressif de l'âge légal de départ à la retraite de 60 à 62 ans. L'ATS peut être attribuée aux demandeurs d'emploi nés entre juillet 1951 et décembre 1953, qui étaient indemnisés par l'ARE en novembre 2010, qui sont âgés d'au moins 60 ans au moment de leur fin de droits à l'ARE, et qui par ailleurs remplissent les conditions d'éligibilité à l'AER. Ces personnes perçoivent alors l'ATS entre leur 60^{e} anniversaire et le nouvel âge de départ à la retraite. Le montant de l'ATS est le même que celui de l'AER. L'ATS ne concernait que 500 personnes en juillet 2012.

Une seconde ATS, moins restrictive, a été mise en place à compter de mars 2013. L'ATS 2013 est versée aux demandeurs d'emploi nés entre janvier 1952 et décembre 1953 remplissant certaines conditions dont : être indemnisé au 31 décembre 2010 par l'assurance chômage ; justifier des trimestres nécessaires pour bénéficier d'une retraite à taux plein (164 pour les assurés nés en 1952 et 165 pour ceux nés en 1953) ; ne pas avoir atteint l'âge légal de la retraite 60 ans et neuf mois pour les personnes nées en 1952 et 61 ans et deux mois pour celles nées en 1953 ; et ne pas excéder un plafond de ressources[12].

Les disparités dans les allocations de chômage des seniors sont importantes

En définitive en 2011, près de 70 % des 50-54 ans au chômage ont été indemnisés par l'ARE (54 %) et par l'ASS (15 %) (tableau 3.2). Cette répartition est proche de celle des 40-49 ans. La part des non-indemnisables qui peuvent avoir recours à l'aide sociale diminue après 55 ans grâce à l'accès à l'AER ou l'ATS. Après 60 ans, l'indemnisation repose surtout sur le maintien de l'ARE jusqu'au taux plein de la retraite.

Tableau 3.2. **Demandeurs d'emploi[a] indemnisables par le régime d'assurance chômage ou le régime de solidarité ou non indemnisables, France, septembre 2011**

Pourcentages

	Allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE)	Allocation de solidarité spécifique (ASS)	Allocation équivalent retraite (AER) ou allocation transitoire de solidarité (ATS)	Ensemble des indemnisables	Non-indemnisables	Ensemble
29 ou moins	56.2	0.8	0.0	57.8	42.2	100.0
30-39	59.3	7.1	0.0	67.0	33.0	100.0
40-49	55.3	11.8	0.0	67.5	32.5	100.0
50-54	53.8	15.4	0.1	69.7	30.3	100.0
55-59	56.5	16.3	7.0	80.3	19.7	100.0
60 ou plus	61.2	26.1	4.2	92.2	7.8	100.0

a) Demandeurs d'emploi en fin de mois immédiatement disponibles et tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi, sans emploi (catégorie A), ayant exercé une activité réduite courte (par exemple de 78 heures ou moins au cours du mois) (catégorie B) ou longue (par exemple de plus de 78 heures au cours du mois) (catégorie C) ou dispensés de recherche d'emploi.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de données administratives ; Fontaine, M. et J. Grangier (2013), « Les demandeurs d'emploi indemnisables par le régime d'assurance chômage en 2011 », *Dares Analyses n° 012*, Dares, Paris, http://travail-emploi.gouv.fr/etudes-recherches-statistiques-de,76/statistiques,78/chomage,79/les-series-statistiques,265/caracteristiques-des-demandeurs-d,14427.html.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965744

Les seniors indemnisés par le régime d'assurance chômage et qui perçoivent l'ARE ont des revenus en moyenne supérieurs à ceux des autres demandeurs d'emploi indemnisés. En 2012, leur allocation journalière moyenne s'élevait à 43.40 EUR contre 34.70 EUR pour les moins de 55 ans (Unédic, 2013b). C'est aussi parmi les 55 ans et plus que les disparités sont les plus importantes avec un rapport inter-déciles de 4.7 contre 3.2 pour l'ensemble des indemnisés.

Une raison de ces disparités est que les salariés bien rémunérés qui ont perdu leur emploi ont accès à un niveau élevé d'indemnisation du chômage. C'est en effet en France que le plafond de rémunérations sur lesquelles les cotisations d'assurance chômage sont calculées est le plus élevé d'Europe et atteint 12 142 EUR (Missoc, 2012). Il s'ensuit que le montant mensuel net maximum susceptible d'être versé peut atteindre 6 161 EUR net par mois, ce qui est nettement plus élevé que dans les autres pays européens. Par exemple, le montant mensuel maximum de l'allocation servie est de 1 500 EUR en Belgique, en Espagne, en Italie, au Portugal et de 2 500 EUR en Allemagne et au Danemark. Il est vrai que les personnes qui ont perçu le maximum de l'ARE sont rares : 1 600 personnes en 2012, soit 0.07 % des bénéficiaires de l'assurance chômage, pour un coût représentant 0.42 % des dépenses totales. En fait, 99 % des chômeurs indemnisés par l'ARE touchent moins de 3 900 EUR par mois, 95 % moins de 2 100 EUR et 50 % moins de 1 000 EUR.

Aide sociale

Les demandeurs d'emploi qui ne perçoivent pas d'allocations de chômage peuvent être allocataires de l'aide sociale appelée Revenu de solidarité active (RSA). Cela pourrait être le cas en 2011 de 30 % des demandeurs d'emploi de 50-54 ans, de près d'un cinquième des demandeurs d'emploi de 55-59 ans, et de moins de 10 % de ceux âgés de plus de 60 ans (tableau 3.2). Les allocations spécifiques pour les seniors permettent de faire diminuer le groupe des non-indemnisables, principalement après 55 ans. Pourtant, l'IGAS (2013) souligne que même si le taux de non-recours au RSA augmente avec l'âge, le nombre des plus de 50 ans allocataires du RSA est en augmentation marquée depuis le début de la crise.

Le RSA est entré en vigueur en juin 2009 en France métropolitaine. Il se décompose en deux allocations sous conditions de ressources : le RSA « socle » qui a remplacé le revenu minimum d'insertion (RMI), l'allocation aux parents isolés et les dispositifs associés d'intéressement à la reprise d'emploi et le RSA activité qui permet de compléter les revenus d'activité faibles. Le RSA est financé par l'État (par le fonds national des solidarités actives) et les conseils généraux[13].Un grand nombre de bénéficiaires du RSA sont orientés vers un parcours d'accompagnement professionnel via Pôle emploi ou un autre organisme de placement.

Évaluation dans les pays de l'OCDE de l'impact des critères d'indemnisation sur le chômage des seniors

Il existe un courant récent de recherches qui évaluent les effets de changements dans les paramètres de l'indemnisation des chômeurs âgés sur leur situation sur le marché du travail. Les chercheurs adoptent la plupart du

temps une méthodologie d'évaluation expérimentale qui compare la situation de ceux qui sont touchés par le changement et celle de ceux qui ne le sont pas (encadré 3.6). Les principales leçons à en tirer sont les suivantes. Une action limitée uniquement à l'indemnisation du chômage n'est pas efficace pour un retour à l'emploi des chômeurs les plus âgés si elle ne s'inscrit pas dans une stratégie globale touchant l'ensemble des dispositifs de cessations anticipées d'activité. Il existe, en effet, très souvent des effets de déplacement entre les différents dispositifs qui risquent d'enfermer le demandeur d'emploi dans un tunnel jusqu'à la retraite sans l'aider à retrouver un emploi. Cet effet est particulièrement amplifié dans les pays qui doivent faire face à une détérioration structurelle de leur marché du travail. Garantir une activation rapide des chômeurs âgés et rendre la prestation passive véritablement conditionnelle à la participation à une mesure active semble par contre plus efficace.

Encadré 3.6. **Évaluation dans quelques pays de l'OCDE de l'impact des critères d'indemnisation sur le chômage des seniors**

Changer les critères d'indemnisation du chômage

- *Réduction de l'assurance chômage des seniors et peu de retour immédiat à l'emploi en France*. Fremigacci (2010) analyse l'impact sur la sortie du chômage de fortes réductions (de 60 à 42 mois ou de 45 à 36 mois selon la durée passée de cotisations) dans la durée maximale de l'indemnisation des chômeurs de 50 ans et plus introduites par la réforme de l'Unédic en 2003. Il utilise le fichier administratif de l'Agence nationale pour l'emploi et identifie deux groupes avant et après la réforme. Il constate un effet important de déplacement des chômeurs de l'assurance chômage vers la solidarité au moment de l'arrivée en fin de droit. L'effet sur la transition vers l'emploi est au contraire modeste.
- *Réduction de l'assurance chômage des jeunes seniors et amélioration à moyen terme de leur emploi et salaire en Suisse.* Degen et Lalive (2013) analysent les effets de la réduction de la durée des allocations d'assurance chômage de 24 à 18 mois pour les chômeurs de moins de 55 ans en 2003. L'emploi et les salaires des demandeurs d'emploi de 50-54 ans progressent non seulement dans les 24 premiers mois après leur entrée au chômage mais également à moyen terme jusqu'à 50 mois après. Ce n'est pas le cas du groupe de contrôle : les chômeurs de 55 ans et plus. Les effets sont particulièrement positifs pour les demandeurs d'emploi dans les secteurs où la recherche et le développement sont importants et pour ceux avec une profession marquée par l'acquisition de compétences cognitives. Cette analyse suggère que les effets positifs d'une moindre dépréciation du capital humain et d'une réduction des stigmates du chômage de longue durée parmi les chômeurs âgés dépassent les effets négatifs d'un salaire de réserve plus bas.

Changer les critères d'indemnisation du chômage et d'autres dispositifs de cessation anticipée

- *Allongement de l'assurance chômage des seniors avec recours facilité aux autres dispositifs de cessation anticipée d'activité et peu de retour à l'emploi en Autriche.* Inderbitzin, Staubli et Zweimüller (2013) analysent l'impact sur les entrées dans les différents dispositifs

(préretraite, invalidité et aide sociale) d'allocations d'assurance chômage plus généreuses pour les chômeurs âgés. En Autriche, en effet, entre 1988 et 1993 les allocations d'assurance chômage sont passées dans certaines régions de un an à quatre ans pour les chômeurs de 50 ans et plus. La probabilité que les nouveaux chômeurs de 50-54 ans (55-57 ans) qui ont eu accès à ce programme se retrouvent en préretraite est 17.0 (10.8) points de pourcentage plus élevée que pour les autres. Il s'est créé une complémentarité séquentielle entre les différents dispositifs pour les salariés de 50 ans et plus jusqu'à l'âge de la retraite, accompagnée de substitution uniquement pour les salariés de 55 ans et plus qui se sont moins retrouvés dans le système d'invalidité. Leur conclusion est qu'il faut opter pour un ensemble de mesures qui permettent des réformes coordonnées à la fois dans l'assurance chômage et l'invalidité pour aider les chômeurs et invalides âgés et dans les incitations pour que les entreprises embauchent les seniors et les maintiennent en emploi.

- *Action sur plusieurs dispositifs de cessation anticipée d'activité et augmentation de l'emploi en Finlande.* Kyyrä (2010) a suivi les trajectoires des travailleurs de 51 ans nés entre 1941 et 1948 et a analysé les effets conjoints de plusieurs réformes sur les âges d'accès aux trois dispositifs de cessation anticipée d'activité : le « tunnel du chômage », l'invalidité et la prépension à temps partiel. Le « tunnel du chômage » ou « préretraite déguisée » en Finlande signifie qu'après la période ordinaire de l'assurance chômage de 24 mois, ceux qui sont chômeurs depuis deux ans peuvent avoir accès à une pension de chômage jusqu'à la retraite. Les règles d'éligibilité des années 90 (53 ans pour le tunnel du chômage ; 58 ans pour la prépension d'invalidité ; et 56 pour une prépension à temps partiel) ont été changées : 1) L'âge d'accès au tunnel du chômage est retardé de deux ans et passe à 55 ans (réforme de 1997) ; 2) La prépension d'invalidité est supprimée (réforme de 2000) ; 3) L'âge d'accès à la prépension à temps partiel est retardé de deux ans et passe à 58 ans (réforme de 2003). En définitive, ces réformes ont permis d'augmenter l'âge moyen de sortie de l'emploi des travailleurs de 3.9 mois. L'impact le plus important est lié à la disparition de la pension d'invalidité (+ 3.4 mois) par rapport à celui de l'accès retardé au tunnel du chômage (+ 1.3 mois) et surtout celui de l'accès retardé à la prépension à temps partiel (-0.6). Si dans ce dernier cas, l'âge moyen de sortie de l'emploi a diminué quelque peu, cela a permis au total d'augmenter le nombre d'heures travaillées par les seniors qui ont continué à travailler à temps complet. Toutefois, différents groupes ont été affectés par les différentes réformes. Concernant en particulier le tunnel du chômage, l'impact a concerné principalement les hommes au début de la cinquantaine travaillant dans le secteur manufacturier.

Plus d'activation durant la durée du chômage

- *Disparition de la dispense de recherche d'emploi des chômeurs âgés et augmentation de l'emploi mais aussi de l'invalidité aux Pays-Bas.* Hullegie et van Ours (2013) examinent les effets de la dispense de recherche d'emploi qui existait jusqu'en 2004 aux Pays-Bas pour les seniors de plus de 57.5 ans au chômage. Ils examinent la sortie vers l'emploi de travailleurs devenus chômeurs en 2001 âgés entre 55.5 et 57.5 ans. Ils constatent un effet négatif marqué à l'âge d'exemption mais aussi de manière anticipée avant d'avoir atteint cet âge. Selon Lammers et al. (2013), la fin de la dispense pour les 55-59 ans entraîne dans les deux ans après l'entrée au chômage une augmentation de 6 (11) points de pourcentage dans le nombre d'hommes (femmes) qui trouvent un emploi. Par contre, cet effet est accompagné d'une augmentation de 4 (9) points de pourcentage dans le nombre d'hommes (femmes) qui reçoivent une allocation d'invalidité.

Encadré 3.6. **Évaluation dans quelques pays de l'OCDE de l'impact des critères d'indemnisation sur le chômage des seniors** *(suite)*

- *Plus d'activation au chômage et retour à l'emploi après un délai en Suède.* Bennmarker et al. (2013) ont tiré parti d'une réforme en Suède qui a réduit la durée d'indemnisation de l'assurance chômage de 90 à 60 semaines pour des chômeurs âgés de longue durée en fin de droits qui acceptent de garder leur allocation s'ils participent à un programme d'expérience professionnelle. Ils trouvent que le retour à l'emploi augmente avec un certain délai car les chômeurs mettent un certain temps à être réellement persuadés de participer aux programmes. Ils ne trouvent pas d'effet dû à la réduction de salaire, ce qui laisse penser que le taux plus élevé de retour à l'emploi résulte d'une intensité accrue de la recherche d'emploi plutôt qu'une baisse du salaire de réserve.

Principaux constats

La transition de l'emploi à la retraite reste précoce et problématique pour de nombreux seniors en France. L'OCDE est dès lors en faveur d'un ensemble de mesures qui pourraient améliorer les passages à la retraite et mieux activer les seniors demandeurs d'emploi pour retrouver un travail.

Améliorer les passages à la retraite

Les trois réformes des retraites menées en France depuis les années 2000 ont été dans la bonne direction. Pourtant beaucoup reste à faire pour faire converger les nombreux régimes de retraite. Il est crucial également de donner la possibilité à davantage d'individus de travailler suffisamment longtemps pour obtenir une retraite à taux plein.

La réforme des retraites a été au centre des débats en 2013 en France. La commission « pour l'avenir des retraites » présidée par Yannick Moreau, a remis ses conclusions en juin et le Projet de loi « garantissant l'avenir et la justice du système de retraite » a été examiné par l'Assemblée nationale et le Sénat.

Comme le souligne l'OCDE dans son rapport *France : Redresser la compétitivité*, il importe que la réforme du financement des retraites soit axée sur la réduction des dépenses, évite l'alourdissement de la fiscalité sur les revenus du travail et constitue une étape importante dans le redressement de la soutenabilité financière du système de retraite français (OCDE, 2013d). La réforme 2013 est par contre considérée d'une ampleur limitée d'un point de vue budgétaire. De plus, la hausse progressive à partir de janvier 2014 des cotisations vieillesse patronale et salariale risque d'alourdir le coût du travail (même si des contreparties sont apportées aux entreprises) et de diminuer le pouvoir d'achat. Enfin, la réforme 2013 n'aborde pas la question de la fragmentation du système actuel, source de nombreuses

inefficacités et d'iniquités. Les récentes études économiques de l'OCDE sur la France (voir la dernière OCDE, 2013a) ont recommandé d'adopter un régime universel qui améliorerait la transparence et l'équité, favoriserait la mobilité (choisie) du travail et faciliterait le pilotage du système, tout en étant susceptible de dégager des économies potentiellement substantielles.

Néanmoins, l'OCDE accueille de façon positive les mesures suivantes qui ont le plus de potentiel à long terme : l'allongement de la durée de cotisation requise pour le taux plein (43 ans en 2035) ; la facilitation de l'obtention d'un trimestre de cotisation ce qui bénéficiera aux jeunes, notamment ceux qui travaillent pendant leurs études et aux salariés d'emplois non standard, en particulier les femmes ; et le fait que certaines périodes d'apprentissage, de formation professionnelle et de stage vont compter pour la retraite. Le compte personnel de prévention de la pénibilité pour les salariés du privé devra par contre surmonter de nombreuses difficultés de mise en œuvre pour être efficace.

Enfin, comme le souligne Bozio (2013), un petit premier pas dans la réforme 2013, nécessaire pour arriver à terme à une réforme plus systémique, a été fait : la création d'un compte unique de retraite qui rassemble l'ensemble des informations, tous régimes confondus, et d'une structure inter-régimes qui animera ce compte[14]. Cela permettra la mise en place d'un calcul unique de la pension pour les polypensionnés qui représentent plus des trois quarts de la population en emploi en France.

Une des difficultés de réformer le système français de retraite est qu'il faut intervenir sur deux paramètres qui sont liés : l'âge de départ et la durée de cotisation. Il semble évident que continuer à augmenter la durée de cotisation après 2020 et jusqu'en 2035 est perçu aujourd'hui par les autorités françaises comme le critère le plus juste dans la réforme à mener, vu l'augmentation de la durée de vie. Il est dès lors essentiel que beaucoup plus que la moitié des seniors occupent un emploi avant de partir à la retraite comme c'est le cas actuellement.

Comme le COR (2013) le souligne, si les régimes de retraite ont besoin d'actifs travaillant plus longtemps, mais également liquidant plus tard leurs droits à retraite, il faut prendre garde à ce que les dispositifs plus attractifs existants ne s'avèrent pas *in fine* coûteux, en allant au-delà de la neutralité actuarielle. Trois dispositifs coexistent pour ceux qui sont en capacité physique de continuer à travailler : la surcote, le cumul emploi-retraite et la retraite progressive. L'aménagement des deux derniers dispositifs dans la réforme 2013 répond en partie aux réflexions actuelles.

La surcote qui se situe dans une logique de poursuite du travail à temps plein ou à temps partiel sans discontinuité pour ceux qui ont atteint l'âge légal *et* le taux plein est particulièrement attractive et en progression auprès des

travailleurs de la fonction publique. L'*Étude économique de l'OCDE sur la France* signale aussi que l'absence de surcote avant l'âge minimum légal pour les trimestres cotisés au-delà de la période de contribution nécessaire à la retraite à taux plein dissuade ceux qui sont éligibles aux départs anticipés pour carrière longue à prolonger leur activité (OCDE, 2013a). Il serait donc souhaitable de modifier les règles de la surcote afin que tous les trimestres cotisés au-delà de la durée légale pour la retraite à taux plein majorent la pension.

Le cumul emploi-retraite désigne la situation où une personne a définitivement liquidé sa retraite, rompu les liens avec son employeur mais souhaite garder une activité ou en reprendre une. Ce dispositif apporte de la souplesse dans l'aménagement de la fin de carrière pour ceux qui sont encore en emploi au moment de la liquidation de leur retraite. Son impact financier est positif pour les régimes de retraite, même s'il pèse sur la trésorerie à court terme. Depuis l'assouplissement des conditions du cumul emploi-retraite, la pratique de travailler pendant sa retraite s'est répandue davantage parmi les hommes cadres et diplômés du supérieur. Les préconisations de l'IGAS (2012) de simplification de tout cumul emploi-retraite qui n'ouvre en aucun cas de nouveaux droits à retraite ont été suivies dans la réforme 2013.

La retraite progressive permet la poursuite du travail, mais seulement à temps partiel avec une première liquidation de la retraite en fin de carrière et avec une deuxième liquidation au moment choisi. Ce dispositif qui permet d'améliorer ses droits à retraite futurs ne décolle pas depuis 30 ans. Les propositions récentes sont tranchées. D'un côté, l'IGAS (2012) prône la suppression de la retraite progressive. Sa mise en œuvre reste très complexe mais surtout des simulations montrent que si elle venait à se développer, la retraite progressive serait le dispositif le plus coûteux pour les régimes de retraite, particulièrement pour les femmes, les cadres et les professions intellectuelles supérieures. La comparaison du cumul emploi retraite et de la surcote conduit l'IGAS à conclure que l'intérêt financier dans le long terme est que les assurés ayant l'espérance de vie en retraite la plus longue choisisse le cumul emploi retraite plutôt que la surcote. La Commission Moreau est par contre clairement en faveur de la retraite progressive et propose de la rendre plus attractive (Moreau, 2013). La réforme 2013 suit cette proposition en assouplissant son accès sans étendre la possibilité de surcotiser pleinement pour la retraite. Pour éviter de voir sa pension réduite, le salarié à temps partiel peut, en effet, demander à cotiser sur la base d'un salaire à temps plein. Encore faut-il que son employeur soit d'accord, puisque cette surcotisation s'applique à la fois aux cotisations salariales et patronales.

Ouvrir la retraite progressive à d'autres régimes que celui des salariés du privé et celui des indépendants serait bienvenu vue la préférence des Français pour partir progressivement à la retraite. Selon l'enquête Eurobaromètre de 2012, les deux tiers des Français trouvent que travailler à temps partiel tout en

recevant une pension partielle est plus attirant que partir complètement à la retraite (Eurobaromètre, 2012). C'est le cas également des deux tiers des citoyens de l'Europe, mais plus encore en Suède (90 %), au Danemark (87 %), aux Pays-Bas (84 %), au Royaume-Uni (82 %), en Finlande (80 %), en Irlande (78 %) et en Belgique (78 %). Plus généralement, il conviendrait de faire mieux connaître la retraite progressive dans la société française. En effet, l'enquête sur les motivations de départ à la retraite indique qu'en 2012, 38 % des personnes interrogées en ont « entendu parler sans bien savoir de quoi il s'agit » (Barthélémy et al., 2013).

Enfin, il faut constater que revoir les paramètres pour rendre plus attractive la poursuite d'activité après l'âge du taux plein est une option, mais le problème en France se situe aujourd'hui principalement avant cet âge.

Mieux activer les seniors sans emploi

L'interruption du financement public des préretraites en France ainsi que la fin de la dispense de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi âgés ont eu en partie pour effet d'enregistrer plus d'entrées de seniors au chômage. Toutefois, il faut faire le constat que cette période de chômage est encore trop souvent considérée par les seniors, les employeurs et la société comme une préretraite déguisée.

En France, les prestations de non-emploi reposent sur trois piliers (assurance, assistance ou solidarité et aide sociale)[15] et s'inscrivent de façon diverse dans une stratégie efficace de retour à l'emploi. Les pistes poursuivies dans les autres pays sont la mise en œuvre d'une activation plus stricte de tous les chômeurs en conditionnant le versement des prestations à une recherche active d'emploi et à la participation à des mesures actives efficaces de réinsertion professionnelle (voir chapitre 5).

La durée maximale de versement des prestations d'assurance chômage en France est la plus longue des pays de l'OCDE (mis à part la Belgique où elle est sans limitation de durée). La durée maximale est de trois ans pour les chômeurs dès 50 ans, et même de sept ans à partir de 58 ans : en effet, les chômeurs âgés de 61 ans ont leur allocation de chômage maintenue jusqu'à leur accès au taux plein de la retraite. Une telle filière seniors est peu répandue dans les autres pays de l'OCDE, particulièrement à un âge aussi précoce que 50 ans.

Dans un rapport sur le retour à l'emploi des seniors au chômage, l'IGAS invite les partenaires sociaux, appelés à ouvrir en 2014 la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage, à ne pas remettre en cause la filière seniors dans l'état actuel du marché du travail (IGAS, 2013). Un raccourcissement de la durée d'indemnisation et la suppression de l'allocation de maintien des droits aboutiraient mécaniquement à augmenter

les basculements de l'assurance chômage vers des minima sociaux. S'il ne faut pas toucher à la filière seniors, l'IGAS préconise de mener des actions visant à une activation des dépenses d'assurance chômage, notamment pour les seniors.

Pour l'OCDE, il semble clair qu'il faudrait revoir l'indemnisation des seniors sans emploi pour mieux activer les dépenses d'assurance chômage de ce public. Les dépenses dégagées par l'Unédic pourraient être utilisées pour renforcer les aides de retour à l'emploi pour les seniors. Il faudrait dès lors s'engager à supprimer progressivement la filière longue et au minimum en 2014 relever les âges d'accès[16].

Notes

1. L'estimation des personnes passant à la retraite porte sur des flux et considère comme ayant réalisé une transition trimestrielle vers la retraite toutes les personnes qui sont à la retraite en t+1 alors qu'elles ne l'étaient pas en t. La comparaison de l'âge de ce passage à la retraite avec l'âge de liquidation des droits à la retraite calculés par les caisses d'assurance vieillesse n'est pas aisée étant donné la complexité et la multiplicité des différents régimes. Ainsi l'âge moyen des retraités de droit direct résidant en France, ayant liquidé pour la première fois au moins un droit direct dans un régime de base en 2008 est de 59.3 ans pour les hommes et de 60.7 ans pour les femmes, soit 60.0 pour les deux sexes (Drees, 2013).

2. Sur un champ différent de celui de Nafilyan et Parent (2014) qui se concentraient sur les transitions trimestrielles vers la retraite à partir de l'Enquête emploi (2004-11), Govillot (2013) exploite le module complémentaire sur le passage de l'emploi à la retraite de l'Enquête emploi 2012 et montre que deux tiers des retraités de 60-69 ans (ayant travaillé après 50 ans) ont bénéficié d'une pension de retraite immédiatement après leur dernier emploi.

3. Pour une analyse détaillée du système de retraite français, voir les rapports du Conseil d'orientation des retraites (COR) et de la Direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques (Drees), une des directions de l'administration centrale des ministères sanitaires et sociaux français. Pour la comparaison internationale, voir la publication *Panorama des pensions* publiée tous les deux ans par l'OCDE.

4. Les autres principaux régimes spéciaux sont ceux des industries électriques et gazières, de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), des Mines, des ouvriers de l'État, de la Banque de France, de l'Opéra national de Paris et de la Comédie française.

5. Les fonctionnaires sont en outre affiliés depuis janvier 2005 au Régime additionnel de la fonction publique, qui se distingue des régimes complémentaires des salariés et non-salariés du secteur privé par le fait que les cotisations sont assises, non sur la rémunération principale, mais sur les primes et sur les indemnités perçues au titre des heures supplémentaires et des avantages en nature des fonctionnaires, dans la limite de 20 % du traitement indiciaire.

6. À l'exception de l'IRCANTEC pour les agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques où lorsque la retraite est demandée après l'âge limite d'activité, le nombre de points de retraite est majoré de 0.75 % par trimestre écoulé entre l'âge limite d'activité et l'âge de départ en retraite. Les services accomplis entre l'âge minimum de départ en retraite et l'âge limite d'activité par les agents bénéficiaires d'une retraite à taux plein donnent dès lors lieu à une majoration du nombre de points de retraite de 0.625 % par trimestre accompli.

7. Le régime d'assurance chômage abonde le Fonds de solidarité vieillesse pour prendre en compte les périodes de chômage dans le calcul des droits à retraite.

8. Il s'agit des demandeurs d'emploi en fin de mois immédiatement disponibles, tenus de faire des actes positifs de recherche d'emploi et sans emploi.

9. Elle aurait eu également un impact assez fort sur l'évolution du nombre de chômeurs de 50 ans ou plus au sens du BIT (+ 86.000 sur la période 2009-12), particulièrement sur les années 2010 et 2011.

10. Outre l'ARE, le régime d'assurance chômage, finance également d'autres allocations destinées à des publics particuliers. Les principales sont l'ARE-formation (pour les allocataires de l'ARE qui commencent une formation s'inscrivant dans le cadre de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi) et les allocations destinées aux licenciés économiques adhérant à une convention de reclassement personnalisé (CRP), à un contrat de transition professionnelle (CTP) ou à un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), qui bénéficient à la fois d'un programme d'accompagnement renforcé et d'allocations spécifiques, financées en partie par le régime d'assurance chômage et en partie par l'État (voir chapitre 5).

11. Au 1er janvier 2013, l'ASS était de 477 EUR par mois. Selon le montant des ressources du bénéficiaire, l'allocation est versée à taux plein ou à taux réduit. Le demandeur doit bénéficier, à la date de sa demande, de ressources mensuelles inférieures à 1 113 EUR pour une personne seule et 1 749 EUR pour un couple.

12. En juin 2013, l'ATS à taux plein était de 1 029.90 EUR par mois et le plafond de ressources était de 1 647.84 EUR par mois pour une personne seule et 2 368.77 EUR par mois pour un couple.

13. Le RSA mensuel garanti était de 492.90 EUR au 1er septembre 2013 pour une personne seule. Ce montant est majoré pour les allocataires ayant des personnes à charge et pour les parents isolés.

14. Voir l'analyse en faveur du passage à un nouveau système de retraites basé sur des comptes individuels de cotisations financés en répartition (Bozio et Piketty, 2008).

15. Durant la dernière décennie, la proportion de pays caractérisés par un système à deux piliers (assurance et aide sociale) s'est accrue alors qu'auparavant un système à trois piliers (assurance, assistance et aide sociale) prédominait pour les deux tiers des pays européens (Regalia et Gasparri, 2013). Ce changement correspond à une simplification et une rationalisation du système de protection sociale et sans doute à une réduction des dépenses totales de protection sociale.

16. Par ailleurs, d'autres pistes pourraient également être étudiées dans la négociation de l'assurance chômage pour tous les chômeurs indépendamment de leur âge comme mettre en place la dégressivité dans le temps des allocations (OCDE, 2013a). Cette dégressivité devrait s'appliquer particulièrement aux travailleurs entrant au chômage suite à une rupture conventionnelle et à ceux qui ont des salaires élevés. Les alternatives pourraient être d'allonger le différé d'indemnisation suite à une rupture conventionnelle et de diminuer le plafond très élevé d'indemnisation.

Bibliographie

Barthélémy, N., M. Mamache et S. Benallah (2013), « Les motivations de départ à la retraite : stabilité entre 2010 et 2012 », *Études et résultats*, Drees, n° 838, Paris.

Beauvoir, R., G. Chanteloup, C. Minni (coordination), L. NGuyen, V. Rémy et M. Rey (2013), « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2012 », *Dares Analyses* n° 037, Dares, Paris.

Behaghel, L., D. Blanchet, Th. Debrand et M. Roger (2011), « Disability and Social Security Reforms: The French Case », Working Paper n° 2011-02, Paris School of Economics.

Bennmarker, H., O. Nordström Skans et U. Vikman (2013), « Workfare for the Old and Long-term Unemployed », *Labour Economics*, n° 25.

Blix, M. (2013), *Future Welfare and the Ageing Population, Interim Report from the Commission on the Future of Sweden*, Stockholm.

Bozio, A. (2013), « Il faut donner plus de cohérence à notre système de retraite », *Le Monde*, 14 septembre.

Bozio, A. et T. Piketty (2008), *Pour un nouveau système de retraites. Des comptes individuels de cotisations financés en répartition*, Éditions Rue d'Ulm, Presses de l'École normale supérieure, Collection Cepremap.

CNAV – Caisse nationale d'assurance vieillesse (2012), « La retraite progressive », Cadr@ges, Études, recherches et statistiques de la Cnav, n° 20, Paris

COR – Conseil d'orientation des retraites (2013), *Retraites : Un état des lieux du système français*, Douzième rapport, Paris

Degen, K. et R. Lalive (2013), « How Do Reductions in Potential Benefit Duration Affect Medium-Run Earnings and Employment for Older Workers? », IZA Workshop on Labour Markets and Labour Market Policies for Older Workers, 12-13 April, Bonn.

Drees (2013), *Les retraités et les retraites,* édition 2013, Paris.

Eurobaromètre (2012), « Vieillissement actif », Sujet spécial n° 378, Commission européenne, Bruxelles.

Eurofound (2012), *Income from Work After Retirement in the EU*, Dublin.

Fontaine, M. et J. Grangier (2013), « Les demandeurs d'emploi indemnisables par le régime d'assurance chômage en 2011 », *Dares Analyses n° 012*, Dares, Paris.

Fremigacci, F. (2010), « Maximum Benefits Duration and Older Workers' Transitions out of Unemployment: A Regression Discontinuity Approach », Document de recherche EPEE, Centre d'études des politiques économiques de l'Université d'Evry.

Govillot, S. (2013), « Le passage de l'emploi à la retraite », *Insee Premières n° 1449*, Insee, Paris.

Hullegie, P. et J. C. van Ours (2013), « Seek and Ye Shall Find: How Search Requirements Affect Job Finding Rates of Older Workers », *IZA Discussion Paper n° 7400*, Bonn.

IGAS – Inspection générale des affaires sociales (2013), *Retour à l'emploi des seniors au chômage,* Rapport d'évaluation, La Documentation française.

IGAS (2012), *Évaluation du cumul emploi retraite*, Paris.

Inderbitzin, L., S. Staubli et J. Zweimüller (2013), « Extended Unemployment Benefits and Early Retirement: Program Complementarity and Program Substitution », *IZA Document Paper n° 7330*, Bonn.

Jolivet, A. (2013), "Travailler après la retraite : réflexions autour du cumul emploi-retraite", *Retraite et société*, vol. 2, n° 65, Paris.

Kyyrä, T. (2010), « Early Retirement Policy in the Presence of Competing Exit Pathways: Evidence on Policy Reforms in Finland », *VATT Working Paper* n° 17, Government Institute for Economic Research, Helsinki.

Lammers, M., H. Bloemen et S. Hochguertel (2013), « Job Search Requirements for Older Unemployed : Transitions to Employment, Early Retirement and Disability Benefits », *European Economic Review*, vol. 58.

Liaisons sociales (2013), « Bref social », n° 16429, n° 16448 et n° 16476, 20 septembre, 17 octobre et 28 novembre, Paris.

Merlier, R. et P. Marioni (2012), « Les cessations anticipées d'activité en 2011 : stabilisation des entrées en retraite anticipée pour carrière longue et extinction progressive des autres dispositifs publics », *Dares Analyses* n° 83, Dares, Paris.

Missoc (2012), « Tableaux comparatifs sur les chômeurs dans les pays européens », mise à jour juillet 2012.

Moreau, Y. (2013), « *Nos retraites demain : équilibre financier et justice »,* Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

OCDE (2014), *Ageing and Employment Policies. Netherlands 2014. Working Better with Age*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.

OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : France 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2013-fr.

OCDE (2013b), *Ageing and Employment Policies. Norway 2013. Working Better with Age*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201484-en.

OCDE (2013c), *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.

OCDE (2013d), *France : Redresser la compétitivité,* Série "Politiques meilleures", Éditions OCDE, Paris, www.oecd.org/fr/apropos/editionsocde/2013-11-Rapport-OCDE-sur-la-compétitivité-en-France.pdf

OCDE (2013e), *Panorama des pensions – Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2013-fr.

OCDE (2011), *Panorama des pensions – Les systèmes de retraites dans les pays de l'OCDE et du G20*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2011-fr.

OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr.

Regalia, I. et S. Gasparri (2013), « Social Partners' Involvement in Unemployment Benefit Regimes in Europe », Department of Social and Political Studies, Université de Milan, Rapport pour Eurofound, Dublin.

Unédic (2013a), « Rapport sur les conditions d'application de la convention », note du 23 mai.

Unédic (2013b), *L'assurance chômage en 2012*. Rapport d'activité, Paris.

Unédic (2012), « Maintien des droits jusqu'à la retraite », note du 7 novembre.

Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *OECD Social, Employment and Migration Working Paper*, n° 131, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 4

Lever les obstacles au maintien dans l'emploi et au recrutement des seniors en France

Le succès des réformes visant à stimuler l'offre de travail des seniors passe par une augmentation de la demande de travail qui leur est adressée, faute de quoi ils se retrouveront au chômage. La réticence des employeurs à recruter ou à garder des seniors reflète en partie leur perception négative de la faculté d'adaptation et de la productivité des plus âgés, et même une discrimination liée à l'âge. Il y a aussi d'autres facteurs présentés comme plus objectifs par les employeurs pour motiver leur comportement. Il peut s'agir, par exemple, du coût du travail qui augmente de façon marquée avec l'âge et de règles strictes de protection de l'emploi. Il faudra prendre en compte tous ces facteurs pour encourager les employeurs à offrir davantage de possibilités d'emploi aux seniors.

Vue d'ensemble des emplois occupés par les seniors

En France, comme dans de nombreux pays de l'OCDE, le marché du travail des seniors est peu dynamique. Si le maintien dans l'emploi, même après l'âge de 60 ans, a augmenté au cours de la dernière décennie, la mobilité d'un emploi à l'autre et les taux d'embauche des seniors sont faibles. Pour relancer la demande de travail pour les seniors, il est intéressant d'identifier les types d'emplois qu'ils ont occupés durant cette dernière décennie.

Niveau d'éducation et nature de l'employeur

Le niveau d'éducation des personnes en emploi diminue de façon marquée dès 45 ans et surtout après 55 ans. Ainsi 38 % des actifs occupés de 55-64 ans n'ont pas le Bac contre 18 % des 25-44 ans (tableau 4.1). La nature de l'employeur ne diffère pas fondamentalement entre 25 et 59 ans. Comme les plus jeunes, les personnes en emploi de 50-59 ans sont en grande majorité salariées (autour de 60 %), puis fonctionnaires (autour de 25 %) et enfin indépendants (autour de 15 %). Les proportions de personnes travaillant dans la fonction publique, pour des particuliers employeurs et étant indépendants augmentent continument avec l'âge (jusqu'à 60 ans uniquement pour la fonction publique). Les parts de salariés des entreprises publiques comme privées diminuent quant à elles avec l'âge.

Tableau 4.1. **Niveau d'éducation et nature de l'employeur pour les personnes en emploi, France, 2004-11**

Pourcentages

	25-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
Taux d'emploi (% de la classe d'âge)	81.3	84.1	79.5	57.1	15.3
Niveau d'éducation (% des actifs occupés de la classe d'âge)					
Inférieur au Bac	18.0	30.1	35.8	37.7	37.8
Bac	44.0	46.9	43.2	39.7	30.0
Supérieur au Bac	38.0	23.0	21.0	22.6	32.2
Nature de l'employeur (% des actifs occupés de la classe d'âge)					
Fonction publique	21.2	23.5	24.7	25.0	23.4
Salariés de particuliers employeurs	3.0	4.3	4.7	5.6	8.7
Salariés d'entreprises publiques	19.1	17.8	17.5	14.6	8.2
Salariés d'entreprises privées	47.8	42.1	39.9	38.8	32.3
Indépendants	8.9	12.3	13.2	16.0	27.4

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965763

Par contre, il existe de forts effets de composition après 60 ans. Les personnes de 60-64 ans en emploi ont plus souvent un niveau supérieur au Bac que leurs cadets. Elles sont surtout des chefs d'entreprises, des personnes à leur compte, mais également une frange plus modeste de travailleurs salariés de particuliers employeurs, travaillant dans le secteur des services à la personne. Ainsi la part des indépendants parmi ces seniors en emploi après 60 ans est sensiblement plus élevée que pour les plus jeunes (c'est le cas de 27 % des 60-64 ans en emploi, contre 9 % pour les 25-44 ans). De même, la part des salariés de particuliers employeurs passe de 3 % pour les 25-44 ans à 9 % pour les 60-64 ans.

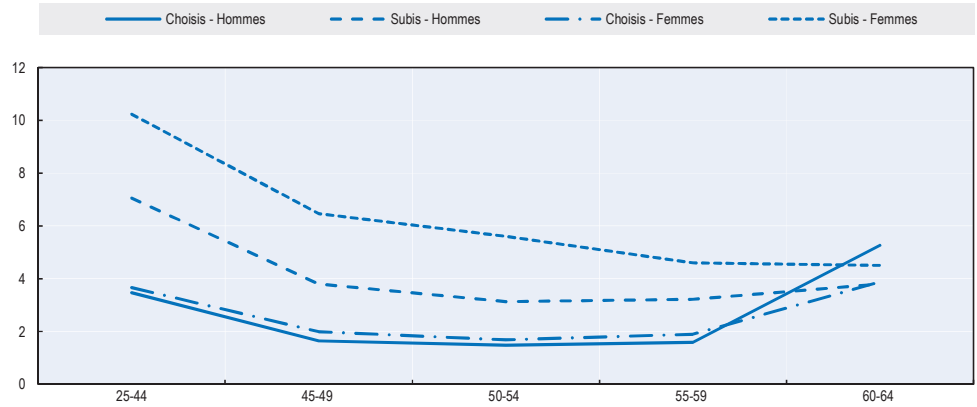
Type de contrat de travail

Même si aujourd'hui plus de 80 % des embauches se font dans des emplois temporaires, la part des seniors occupés en contrats temporaires est faible en France comme c'est le cas dans les moyennes internationales. La fréquence des emplois temporaires pour les seniors atteint 8.4 % en France en 2012 contre 6.7 % en moyenne européenne et 8.9 % en moyenne de l'OCDE (tableau 2.1). Il existe pourtant un contrat « CDD seniors » mis en place en 2006 suite à la demande des partenaires sociaux. Ce CDD s'adresse aux personnes de plus de 57 ans inscrites depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi ou bénéficiant d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP). L'objectif est de permettre au salarié d'acquérir des droits supplémentaires pour atteindre une retraite à taux plein. Il s'agit d'un contrat initial jusqu'à 18 mois, renouvelable une fois, pour une durée maximale de 36 mois (sauf emplois agricoles). Aucune aide spécifique n'y est associée et ce contrat est sujet à l'indemnité de fin de CDD (soit en principe 10 % de la rémunération brute totale due au salarié). Sept années après son introduction, il faut constater que ce CDD a été très peu utilisé. Il ne semble pas répondre à un besoin des entreprises et ne permet pas de lever les réticences des employeurs à recruter un senior.

De fait, les seniors jusqu'à 60 ans sont moins souvent en contrat temporaire (CDD, contrats saisonniers, d'intérim et d'apprentissage) que les classes d'âge médian et les jeunes : environ 5 % des hommes et 6 à 8 % des femmes de plus de 50 ans ont un contrat temporaire contre respectivement 10 et 14 % des hommes et femmes de 25-44 ans (graphique 4.1). Après l'âge de 60 ans, la part des contrats temporaires augmente fortement. En règle générale pour tous les âges, les contrats temporaires sont davantage subis (parce qu'un emploi permanent n'a pas été trouvé) que choisis, sauf par les hommes de 60-64 ans.

Graphique 4.1. **Contrats temporaires[a] choisis et subis parmi les salariés par sexe, France, 2004-11**

En pourcentage des salariés



a) Contrats à durée déterminée (CDD), contrats saisonniers, d'intérim et d'apprentissage.

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965421

Temps de travail

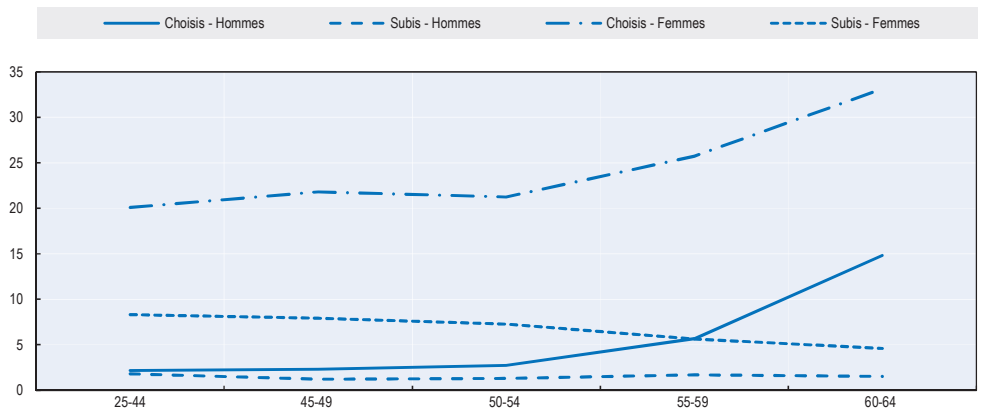
En 2012, autour de 18 % des seniors sont occupés à temps partiel en France et en moyenne dans les pays européens et de l'OCDE. Dans certains pays comme les Pays-Bas et les pays nordiques, le temps partiel est beaucoup répandu non seulement parmi les seniors mais aussi parmi toutes les classes d'âge. Cette part a légèrement diminué en France au cours de la dernière décennie alors qu'elle est restée stable ailleurs (tableau 2.1).

En France, le temps partiel est plus souvent de courte durée pour les jeunes et les seniors que pour les autres classes d'âge (Pak, 2013). Le temps de travail et son caractère souhaité ou contraint sont fortement liés d'une part au sexe et dans une moindre mesure à l'âge (graphique 4.2). Les femmes sont bien plus souvent que les hommes à temps partiel mais elles déclarent moins souvent que les hommes vouloir travailler davantage (la définition officielle du temps partiel subi). Par contre, jusqu'à 55 ans pour les hommes comme pour les femmes, l'âge ne joue pas ou peu sur le temps de travail : 4 % des hommes de 25-54 ans et 29 % des femmes du même âge sont à temps partiel. Puis à partir de 55 ans, les seniors semblent adapter leur temps de travail et préparer leur transition vers la retraite. La part du temps partiel parmi les hommes salariés de 60-64 ans passe ainsi à 16 % et celle

des femmes salariées du même âge à 38 %. Sans attendre ce seuil de 55 ans, le caractère contraint des temps partiels diminue fortement avec l'âge, pour les hommes comme pour les femmes, dès l'âge de 45 ans. Entre 55-59 ans, 23 % des hommes (18 % des femmes) à temps partiel déclarent vouloir travailler davantage contre seulement 9 % des hommes (12 % des femmes) après 60 ans.

Graphique 4.2. **Temps partiels choisis et subis parmi les salariés par sexe, France, 2004-11**

En pourcentage des salariés



Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965440

Stéréotypes liés à l'âge et discrimination

Les stéréotypes liés à l'âge et la discrimination qui en découle demeurent des entraves majeures à l'allongement de la vie active dans la quasi-totalité des pays européens (Eurofound, 2013). Un changement culturel et une sensibilisation aux aspects positifs du vieillissement dans le contexte professionnel sont nécessaires pour éliminer ces obstacles.

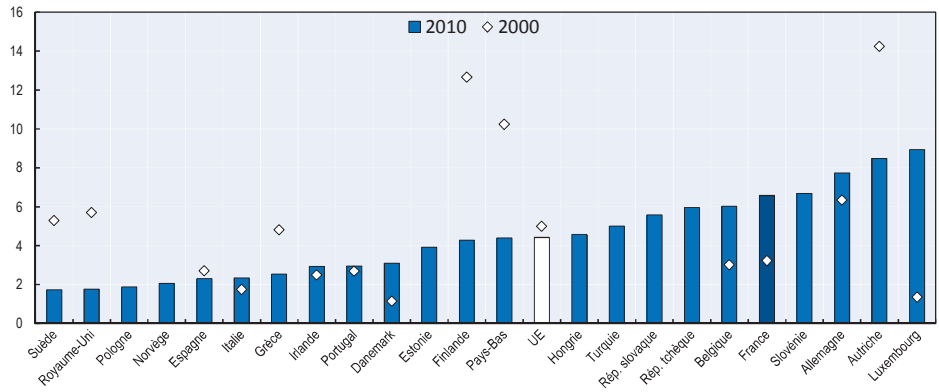
Perception de la discrimination liée à l'âge en augmentation en France

La perception par les seniors de la discrimination au travail liée à l'âge a augmenté en France au cours de la dernière décennie. Alors qu'en moyenne entre 2000 et 2010, environ 4-5 % des travailleurs européens de 50 ans et

plus ont fait état de discrimination liée à l'âge, c'est le cas de 7 % en France en 2010, le double par rapport à 2000 (graphique 4.3). Ces disparités importantes entre pays et au cours de cette décennie n'indiquent pas nécessairement une plus grande fréquence de la discrimination liée à l'âge et peuvent plutôt refléter un degré différent de sensibilisation du public à ce problème. On pourrait dès lors également déduire que les travailleurs de 50 ans et plus sont plus sensibles en 2010 qu'en 2000 à la discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail en France tout comme en Belgique, au Danemark et au Luxembourg.

Graphique 4.3. **Discrimination au travail liée à l'âge, pays européens, 2000 et 2010**[a]

Pourcentages



a) Proportion de travailleurs de 50 ans et plus déclarant avoir été directement victimes d'une discrimination liée à l'âge ou avoir été témoins d'une discrimination liée à l'âge sur leur lieu de travail au cours des 12 mois précédents.

Source : Enquêtes européennes sur les conditions de travail, 2000 et 2010.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965459

Il existe des discriminations directes dans le travail, même pour les seniors qualifiés. En 2012, selon une enquête de l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) auprès des cadres et jeunes diplômés d'un côté et des recruteurs en entreprise et chez les intermédiaires du recrutement de l'autre, aucun des acteurs du marché de l'emploi cadre ne considère que les discriminations à l'embauche ont disparu. Ils s'accordent pour considérer que l'âge est le critère le plus fréquemment discriminant en matière de recrutement (Apec, 2013). Le fait d'avoir trop d'expérience joue également négativement. Les enquêtés déplorent en particulier le peu d'offres s'adressant aux cadres avec une expérience supérieure à huit ans.

La discrimination liée à l'âge fait peu l'objet de réclamations

Plus généralement, le sixième baromètre annuel sur le ressenti des discriminations dans l'emploi, réalisé par l'Institut français d'opinion publique pour le Défenseur des droits[1] et l'OIT (Organisation internationale du travail) révèle qu'au moins huit salariés sur dix en 2012 déclarent avoir été témoins de différentes formes de discriminations à l'égard des personnes de plus de 50 ans, qu'il s'agisse des discriminations à l'embauche, dans l'accès à la formation, dans l'évolution de carrière ou bien encore des « mises au placard »[2] (Défenseur des droits, 2013). Les problèmes de discrimination seraient ressentis par les salariés de manière quasiment similaire dans les secteurs public et privé. Les mesures en faveur de l'emploi des seniors semblent minoritaires ou méconnues au sein des entreprises et des administrations. Lorsqu'elles existent, ces mesures concernent aussi bien le tutorat, l'aménagement du temps de travail que le recrutement ou la formation des seniors.

Le critère de l'âge reste loin derrière l'origine dans les réclamations adressées au Défenseur des droits. Ainsi parmi celles relatives au refus d'embauche, 29 % font état d'une discrimination en raison de l'origine, 13 % en raison de l'âge, et 8 % en raison du handicap. Si la majorité des réclamations vise le secteur privé (54 %), le secteur public (46 %) n'est pas épargné en ce domaine.

Salaire et productivité

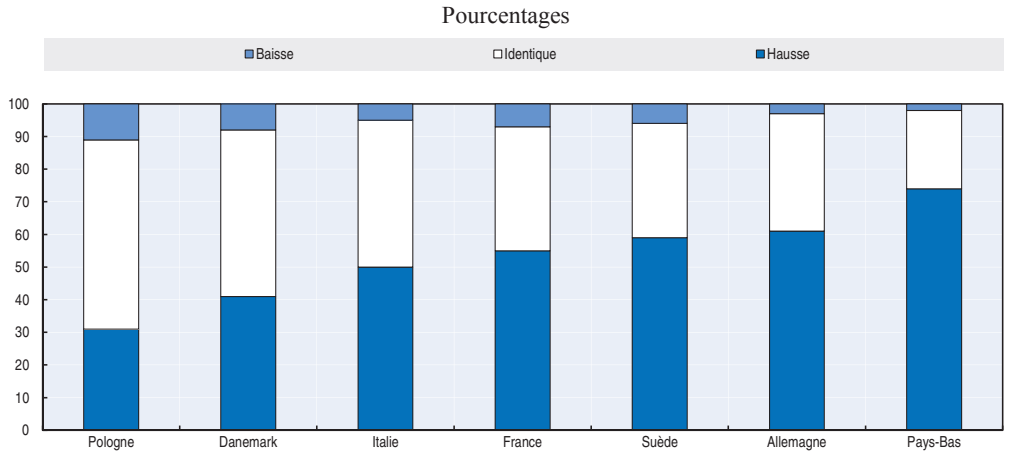
Les seniors connaissent toujours des difficultés à conserver leur emploi, en changer et à en retrouver un nouveau. Un des principaux freins du côté des employeurs porte sur les coûts du travail qu'ils perçoivent en augmentation plus avec l'âge qu'avec la productivité.

Perception des employeurs en Europe et moyens d'action préconisés

Les freins à l'emploi des seniors relèvent en grande partie des représentations négatives des employeurs fondées notamment sur l'idée que les salaires seraient plus élevés que la productivité en fin de carrière. Selon une enquête menée en 2009 auprès des employeurs dans sept pays européens, environ la moitié des employeurs s'attend à ce qu'une augmentation de cinq années de l'âge moyen de ses travailleurs soit associée à une progression de l'écart coût du travail-productivité (Conen et al., 2012) (graphique 4.4). Il existe des différences importantes selon les pays mais la perception des employeurs français (55 %) est proche de la moyenne. Par contre, les trois quarts des employeurs hollandais s'attendent à une progression de cet écart contre moins d'un tiers des employeurs polonais. L'enquête a porté également sur les mesures

à prendre pour garder leurs salariés âgés. Peu d'employeurs sauf au Royaume-Uni (22 %) proposent une diminution des salaires (7 % en moyenne, dont 3 % en France). En moyenne, les trois actions que les employeurs des sept pays préconisent sont des heures de travail flexible (35 %), des mesures ergonomiques (29 %) et enfin des plans de formation des seniors (23 %). Ces trois mesures sont également proposées par les employeurs en France mais tout d'abord des plans de formation pour les seniors (46 %), et ensuite des heures de travail flexible (28 %) et des mesures ergonomiques (28 %).

Graphique 4.4. **Écart coût du travail-productivité attendu par les employeurs de sept pays européens, 2009**



Note : La perception d'un écart coût du travail-productivité résulte de la combinaison des réponses à la question : Quelles seraient les conséquences dans votre entreprise pour le coût du travail et la productivité si l'âge moyen de votre personnel augmente de cinq années ? Les réponses possibles sont « 1 » diminution sensible ; « 2 » diminution, « 3 » pas de changement, « 4 » augmentation, « 5 » augmentation sensible. Si un employeur s'attend à ce que la productivité ne change pas mais que le coût du travail augmente, cela implique une augmentation de l'écart coût du travail-productivité.

Source : Conen, W.S., H. P. Dalen van et K. Henkens (2012), « Ageing and Employers' Perceptions of Labour Costs and Productivity: A Survey Among European Employers », *International Journal of Manpower*, vol. 33, n° 6 ; Projet *Activating Senior Potential in Ageing Europe* (ASPA) du *Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute* (NIDI).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965478

Parcours et profils salariaux en fin de carrière en France

Le salaire des seniors travaillant à temps complet par rapport à celui des jeunes une année donnée est un peu plus élevé en France relativement aux moyennes internationales (tableau 2.1). Le ratio des 55-59 ans par rapport aux 25-29 ans a été de 1.5 au cours de la dernière décennie contre 1.4 en moyenne en Europe et 1.3 en moyenne de l'OCDE. Faut-il en déduire que le profil

salarial par âge est pentu pour toutes les carrières salariales des seniors en France ? Pour répondre à cette question, suivre le profil d'une cohorte de travailleurs permet d'écarter l'effet de composition lié au fait que les moins qualifiés sortent plus précocement du marché du travail. C'est la démarche adoptée par Andrieux et Chantel (2012) pour décrire les parcours et les salaires perçus en fin de vie active pour les personnes nées en 1942 dans les secteurs public et privé[3]. Le principal message est que les salaires stagnent pour plus de la moitié des salariés de 50 ans à la fin de carrière, sauf pour ceux restés à temps plein jusqu'à la retraite.

- *Les parcours de l'âge de 50 ans à la fin de la carrière*. Parmi les personnes nées en 1942 qui étaient salariées à 50 ans, plus de la moitié ne perçoivent pas de salaire à l'âge de 60 ans. Les fins de carrière sont très différentes selon le secteur, public ou privé : alors que la part des personnes exerçant encore une activité salariée au cours de l'année des 60 ans (ou d'une partie au moins de cette année-là) dépasse 60 % pour les salariés employés dans le secteur public à 50 ans, elle se situe aux environs de 40 % dans le secteur privé. Le chômage et les préretraites concernent une part non négligeable des salariés du privé vieillissants ; ces motifs de sorties d'activité sont quasi inexistants dans le public. Une minorité de salariés connaît une activité salariée à temps complet sans interruption de 50 ans à la liquidation d'un premier droit à pension. Dans le secteur privé, ils représentent, s'agissant de la génération née en 1942, 11.6 % des hommes et 6.3 % des femmes. Dans le secteur public, ces proportions sont nettement plus fortes : 40.8 % pour les hommes et 32.9 % pour les femmes pour la même génération. L'occurrence du temps partiel, entre 50 ans et la fin d'activité, est en revanche fréquente dans les deux secteurs : il concerne au moins une fin de carrière considérée comme « complète » sur deux.

- *Les carrières salariales de l'âge de 50 ans à la fin de la carrière.* Un indicateur de salaire individuel relatif sert à décrire les carrières salariales : il se définit comme le rapport (en base 100) du salaire perçu par une personne à un âge donné sur le salaire que cette même personne percevait à 50 ans, en tenant compte de l'évolution des salaires moyens entre les deux âges[4]. Dans le secteur privé, les salaires actualisés diminuent entre 50 et 60 ans pour plus de la moitié des salariés de la génération née en 1942, restés en emploi jusqu'à 60 ans. En outre, les 10 % de salariés qui connaissent les évolutions salariales les moins favorables ont des salaires qui sont divisés au moins par deux entre 50 et 57 ans (pour ceux qui gardent une activité salariée). Pour les 10 % de salariés qui connaissent les plus fortes hausses de salaires, celui-ci augmente de plus de 25 % de 50 à 57 ans et de plus

de 40 % entre 50 et 60 ans. Ces observations valent cependant lorsqu'on retient tous les salaires. Or, les baisses de salaire relatif individuel proviennent dans de nombreux cas de passages à temps partiel. L'éventail des évolutions de salaires est nettement plus resserré pour ceux qui restent à temps plein (surtout avant 60 ans). Sur le champ des seuls salaires correspondant à des années de temps complet, le salaire individuel relatif reste stable, voire croît légèrement après 50 ans. Les cadres connaissent moins que les autres catégories de salariés une diminution relative de leur salaire en fin de carrière, en raison principalement d'un moindre recours au temps partiel : pour les salariés qui restent à temps complet (et durée de paie complète) l'évolution médiane du salaire apparaît nettement plus proche d'une catégorie socioprofessionnelle à l'autre. Dans le secteur public, davantage de salariés sont concernés par une progression de salaires en fin de carrière, même faible. Ce secteur se singularise par une plus grande homogénéité des fins de carrières. Non seulement les évolutions sont moins différenciées, mais le niveau des salaires à 50 ans est également moins dispersé que dans le secteur privé (les hauts et les bas salaires sont nettement plus proches de la valeur médiane). Le profil d'évolution médian est aussi assez peu différencié par sexe et par catégorie socioprofessionnelle.

Age et productivité

L'existence d'interactions complexes entre caractéristiques spécifiques à l'individu et celles spécifiques à l'entreprise explique l'absence de relation statistiquement significative entre productivité et âge du travailleur (Levasseur, 2008). Pourtant pour Aubert (2007), il n'y a pas d'écart important dans les entreprises entre les profils de coût salarial et de productivité selon l'âge, du moins jusqu'à 55 ans. Ses résultats semblent rejeter l'hypothèse d'un problème général de la demande de salariés âgés dû à une évolution défavorable du ratio salaire/productivité en fin de carrière.

Il faut souligner deux faiblesses importantes des études réalisées sur la question de la productivité des seniors: i) elles ne traitent que des seniors en emploi, dont la productivité est sans doute globalement plus élevée que celle des seniors écartés du marché du travail et ; ii) elles sont confrontées à la difficulté de mesurer des écarts de productivité entre individus au sein d'une firme. C'est pourquoi les conclusions des recherches les plus récentes sont contrastées et restent très dépendantes du choix des mesures. C'est le constat de Bloom et Souza-Posa (2013) dans leur rapport synthétique sur cette problématique.

Toutefois, quelques résultats de recherches récentes sont importants à souligner :

- *La productivité est la plus basse pour les travailleurs âgés peu qualifiés de tous les secteurs.* Roger et Wasmer (2011) évaluent le profil de productivité marginale selon l'âge et la qualification dans les secteurs de l'industrie, des services et du commerce en France, la productivité du travail est la plus basse pour les travailleurs âgés peu qualifiés, alors que les employés âgés hautement qualifiés dans l'industrie et le commerce sont les groupes les plus productifs.
- *Il existe un biais à l'encontre de l'âge dans les secteurs innovants et les qualifications en mutation*. Selon Aubert et al. (2006), les salariés âgés représentent une part plus faible de la masse salariale dans les entreprises caractérisées par de forts changements technologiques en France. Les plus de 50 ans souffrent de plus d'un problème d'allocation dans les secteurs en déclin, se retrouvant mécaniquement dans les entreprises qui, structurellement, détruisent plus d'emplois, plutôt que dans celles des secteurs dynamiques actuellement. Ce « biais des changements technologiques et organisationnels » est vérifié également au sein des différentes catégories de qualifications : la qualification ne suffit pas à protéger complètement contre les conséquences de l'âge. Par contre, Romeu Gordo et Skirbekk (2013) montrent qu'en Allemagne entre 1986 et 2006, les travailleurs âgés qui sont restés dans l'emploi ont réussi à bien s'adapter aux changements technologiques. Ils sont plus présents dans des tâches exigeant une utilisation intensive des capacités cognitives ce qui peut expliquer l'augmentation importante de leurs salaires pendant cette période.
- *Plus son expérience au travail est spécifique, moins un senior sera productif s'il change d'emploi ou d'entreprise.* Le fait que la productivité des seniors repose surtout sur des compétences spécifiques à l'entreprise peut expliquer en grande partie leur faible taux d'embauche dans une nouvelle entreprise (Daniel et Heywood, 2007).
- *La création d'équipes de travailleurs de différents âges est bénéfique pour la productivité de tous les travailleurs*. Zwick et Göbel (2013) ont analysé les bonnes pratiques pour gérer les travailleurs dans un panel d'établissements allemands pendant les années 1997-2005. Un de leurs messages est qu'il faut adapter les équipes aux capacités des seniors en changeant par exemple les équipements pour faire face aux problèmes d'audition et de vision ou en les impliquant dans des tâches qui sont moins exigeantes physiquement. Il en résulte que la productivité des seniors n'est en moyenne pas inférieure à celle des travailleurs d'âge adulte.

- *Pas d'effet significatif sur le profil âge/productivité d'un aménagement des heures de travail des seniors ou d'une participation accrue à des formations*. Pour Zwick et Göbel (2013), ces dispositifs n'ont pas été mis en œuvre adéquatement en Allemagne. Ainsi le dispositif du temps de travail flexible des seniors a principalement été utilisé comme une mesure de préretraite avec une possibilité de travailler à temps complet pour partir plus tôt à la retraite. De même, les opportunités de formation n'ont pas tenté de tenir compte des souhaits précis des participants plus âgés. Il semble également en France qu'offrir plus de formations aux seniors n'est pas suffisant *per se* pour surmonter le biais à l'encontre de l'âge (Behaghel, Caroli et Roger, 2011).
- *Du fait de l'expérience des salariés âgés, le profil moyen âge/productivité augmente jusqu'à 60 ans dans une usine automobile*. Börsch-Supan et Supan (2013) ont mesuré les erreurs faites dans une ligne d'assemblage automobile en Allemagne selon l'âge. Ils mettent en évidence que l'expérience des ouvriers plus âgés et leur capacité à optimiser le travail d'équipe leur font éviter de faire des erreurs majeures au contraire des plus jeunes.

Pratiques salariales dans les entreprises

La progression salariale est en grande partie fonction de l'ancienneté

La pratique salariale des entreprises est en grande partie basée sur les critères d'âge et d'ancienneté. En particulier, les grilles salariales tiennent compte de l'ancienneté et il existe des primes d'ancienneté. Selon l'enquête sur le coût de la main-d'œuvre et la structure des salaires en 2010 auprès des entreprises du secteur privé de plus de dix salariés, les primes d'ancienneté représentent 2 % de la masse salariale brute en 2010 contre 3.8 % pour les primes de performance (Demailly, 2012). Toutes choses égales par ailleurs, la probabilité de percevoir une prime d'ancienneté est cinq fois plus forte pour un salarié de 40 ans ou plus que pour un jeune de moins de 25 ans. Les primes d'ancienneté sont accordées principalement aux ouvriers dans l'industrie alors que les cadres touchent surtout des primes de performance.

Même si la politique salariale relève entièrement des partenaires sociaux en France, les pouvoirs publics pourraient les encourager à placer la question de la progression salariale en fonction de l'âge au cœur des négociations salariales, y compris dans le secteur public. Ainsi, afin de corriger les effets négatifs parfois constatés de certains mécanismes liés à l'ancienneté sur l'emploi des seniors, la Loi de 2010 portant réforme des retraites a souhaité prévoir une prise en charge du coût des indemnités de

départ à la retraite par un mécanisme d'assurance plutôt que par l'entreprise elle-même et ainsi récompenser les employeurs qui gardent leurs salariés seniors ou qui en embauchent jusqu'au départ en retraite. Il manque d'informations pour savoir si cette action a été suivie d'effets.

Quasiment pas de subventions salariales réservées aux seniors en France

Quand les salaires ne peuvent pas s'ajuster vers le bas du fait du salaire minimum ou de conventions collectives de travail, selon la théorie économique, une subvention salariale peut réduire le coût du travail et ainsi augmenter la demande de travail. C'est le cas des exonérations massives de cotisations sociales en France qui touchent tous les travailleurs à bas salaire, y compris les seniors. Par contre, il n'existe quasiment pas de subventions salariales réservées aux seniors en France. Une subvention à l'embauche des seniors avait été instituée par la Loi de novembre 2010 portant réforme des retraites. Il s'agissait d'une aide pour le recrutement de demandeurs d'emploi âgés de 55 ans ou plus, en CDI ou à CDD d'au moins six mois, mais les décrets d'application n'ont jamais été publiés.

Il existe actuellement très peu de subventions salariales ciblées uniquement sur les seniors dans les différents pays de l'OCDE. Celles qui ont existé par le passé se sont révélées peu efficaces. Les raisons de la suppression d'une subvention ciblée sur les seniors à bas salaire en Finlande l'illustrent bien. Huttunen et al. (2013) ont examiné les effets sur l'emploi d'une subvention temporaire expérimentée entre 2006 et 2010 ciblée sur les employeurs de travailleurs de 54 ans et plus à bas salaire (entre 900 et 2 000 EUR par mois) et à temps complet (au moins 140 heures par mois)[5]. Au maximum, l'exonération était de 16 % du salaire mensuel brut. Les effets sur ce groupe cible sont comparés aux effets sur les groupes non éligibles à la subvention. L'analyse est limitée aux personnes entre 45-64 ans et aux années 2004 et 2007, soit deux années avant et deux années après l'introduction de la subvention. Les chercheurs trouvent que la subvention n'a pas eu d'impact sur le taux d'emploi ou le salaire des groupes ciblés. Le gouvernement finlandais était arrivé aux mêmes conclusions et avait arrêté ce dispositif en 2010. Ce dispositif a pourtant permis d'augmenter un peu les heures travaillées des travailleurs de 58 ans et plus. Ces derniers qui pouvaient opter pour une retraite à temps partiel et avaient plus de flexibilité dans leurs heures de travail se voyaient offrir plus d'heures de travail pour être éligibles à la subvention. La subvention a dès lors rendu le dispositif de retraite partielle plus coûteux et moins populaire auprès des employeurs.

Protection de l'emploi

Il n'existe pas de mesure de protection de l'emploi spécifique liée à l'âge en France. La contribution Delalande, qui était due par l'employeur depuis 1987 en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus, a été supprimée à compter de janvier 2008 en raison de son caractère désincitatif pour l'embauche de seniors (voir l'évaluation de Behaghel et al., 2008)[6]. L'emploi des seniors est de fait protégé car plus de 90 % des seniors ont un contrat permanent (tableau 2.1). C'est la raison pour laquelle les seniors sont particulièrement concernés par la rupture conventionnelle.

Seniors et ruptures conventionnelles

Ruptures conventionnelles et protection du CDI

Un nouveau mode de rupture amiable du CDI a été introduit récemment en France. Les partenaires sociaux l'ayant prôné dans leur accord national interprofessionnel de janvier 2008, la Loi de modernisation du marché du travail l'a institué à partir d'août 2008. La rupture conventionnelle permet de mettre fin d'un commun accord à un CDI, là où auparavant le salarié devait soit démissionner (et subir un délai de carence de quatre mois avant d'être admis en indemnisation au chômage sous conditions[7]), soit être licencié, ce qui nécessite un motif et peut être stigmatisant. Le salarié quitte l'entreprise avec des indemnités au moins égales à celles prévues pour un licenciement économique[8], tout en bénéficiant de l'assurance chômage. De plus pour les salariés n'étant pas en droit de bénéficier d'une pension de retraite, l'indemnité de rupture (tout comme une indemnité de licenciement) est exonérée d'impôt sur le revenu et de cotisations. Depuis 2013, les indemnités sont par contre soumises à une cotisation « forfait social » de 20 %, à la charge de l'employeur qui s'applique sur la partie de l'indemnité spécifique de rupture conventionnelle, celle-ci étant jusqu'en 2013 exonérée de cotisation patronale de sécurité sociale. Cette mesure vise à dissuader les employeurs de recourir aux ruptures conventionnelles en augmentant le coût des indemnités versées à cette occasion.

Les indicateurs de protection de l'emploi en janvier 2013 présentés dans les *Perspectives de l'emploi 2013* de l'OCDE montrent que la France réglemente toujours strictement les CDI et que le recrutement de travailleurs en CDD représente la majeure partie des flux bruts de main-d'œuvre (OCDE, 2013). Si la rupture conventionnelle du CDI a permis de pacifier les séparations sur le marché du travail, elle n'a pas réduit le dualisme marqué du marché du travail – intérim et CDD d'un côté, et CDI de l'autre. La principale raison est qu'elle n'a modifié qu'à la marge la souplesse du CDI sans le rendre beaucoup plus attrayant qu'auparavant pour les employeurs. Ni l'accord mutuel, ni le fait qu'il ait été approuvé officiellement par le ministère du Travail ne peuvent empêcher le travailleur de saisir ultérieurement un tribunal

en faisant valoir que l'accord n'a pas été conclu de plein gré, notamment dans le cas des précédents conflits entre l'employeur et le travailleur.

Les ruptures conventionnelles sont vite montées en charge

Après une période de montée en charge du dispositif jusqu'à la fin 2009, le nombre de ruptures conventionnelles a progressé à un rythme qui s'est ralenti. Il atteint 320 000 en 2012, soit 11 % de plus qu'en 2011 (Minni, 2013). Cela concerne pourtant peu de salariés. Entre le début 2009 et la fin 2012, en moyenne par an 1.2 % des salariés ont connu une rupture conventionnelle de leur contrat de travail, ce qui représente sur cette période 13.9 % de l'ensemble des fins de CDI pour licenciements, rupture conventionnelle, ou démissions.

Une étude a montré que huit salariés sur dix avaient un jugement positif sur la rupture conventionnelle, même si un sur quatre avait le sentiment d'avoir été poussé vers la sortie (Dalmasso et al., 2012)[9]. Une des recommandations formulées par les auteurs de cette étude pour améliorer le dispositif est de solliciter Pôle emploi pour que les demandeurs d'emploi inscrits suite à une rupture conventionnelle soient mieux accompagnés dans leurs démarches de retour à l'emploi.

Comme le chapitre 3 l'a indiqué, la rupture conventionnelle fait peser un risque sur l'assurance chômage. Les ruptures conventionnelles sont particulièrement attractives à l'âge de 58 ans car cet âge permet d'atteindre 61 ans en situation indemnisée par l'assurance chômage et ensuite de maintenir l'indemnisation jusqu'à l'âge du taux plein. Ainsi il semble clair que la rupture conventionnelle est la modalité de départ manifestement utilisée par les cadres seniors qui n'ont pas encore atteint le taux plein de leur pension de retraite et qui pourront faire la jonction avec l'assurance chômage (Apec, 2012).

Plus d'un quart des salariés de 58-60 ans dont le CDI a pris fin en 2012 ont signé une rupture conventionnelle

En 2012, les ruptures conventionnelles ont représenté 16 % des fins de CDI derrière les démissions (57 %) et les licenciements (27 %) mais chez les salariés de 58-60 ans, la part de ces ruptures est en moyenne de 26 %, devant les démissions (22 %) et derrière les licenciements (52 %) (Minni, 2013). Si l'on se restreint aux personnes de moins de 57 ans, la structure par âge des salariés ayant conclu une rupture conventionnelle est proche de celle des salariés ayant démissionné de leur CDI. Plus généralement, quelques points sont importants à souligner :

- Plus l'établissement est grand, plus la part des ruptures conventionnelles dans les fins de CDI est faible, sauf pour les seniors de 58 ans et plus. Entre le début 2009 et la fin 2012, le taux de

recours à la rupture conventionnelle s'élève à environ 2 % des salariés dans les établissements de moins de dix salariés, contre moins de 0.4 % pour ceux de 250 salariés ou plus. Si les ruptures conventionnelles sont davantage mobilisées par les petits établissements, c'est dans ceux comptant au moins 250 salariés que la part des 58 ans ou plus dans l'ensemble des ruptures conventionnelles est la plus élevée, 15.4 % contre 9.4 % pour ceux de 50-249 salariés et environ 6 % pour les moins de 50 salariés.

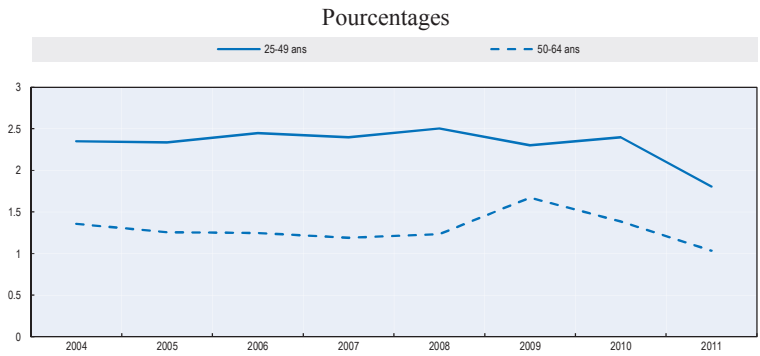
- Le gain de l'indemnité de rupture conventionnelle par rapport à l'indemnité légale de licenciement n'est élevé que pour les hauts salaires. La proximité du montant de l'indemnité de rupture conventionnelle et de l'indemnité légale de licenciement pour les salariés ayant un salaire inférieur à 2 500 EUR s'observe pour tous les niveaux d'ancienneté. À l'opposé, pour les salaires supérieurs à 2 500 EUR, l'indemnité de rupture conventionnelle médiane est sensiblement supérieure à l'indemnité légale, avec un gain compris entre 50 % et 70 % entre 4 et 33 ans d'ancienneté.
- La répartition du niveau de l'indemnité n'est pas égalitaire. L'indemnité de rupture perçue en 2011 par un salarié suite à une rupture conventionnelle s'est élevée en moyenne à 6 660 EUR. Cette moyenne est toutefois à relativiser : la moitié des salariés a perçu moins de 1 400 EUR, et pour un dixième, l'indemnité a été inférieure à 240 EUR. Dans un quart des cas, l'indemnité a dépassé 4 000 EUR et pour 10 % des salariés, elle a été d'au moins 14 000 EUR. Quelle que soit l'ancienneté, elle est nettement plus forte pour les salaires bruts d'au moins 2 500 EUR par mois que pour ceux inférieurs. Quelle que soit la tranche de salaire, l'indemnité est supérieure pour les salariés présents dans l'entreprise depuis au moins cinq ans.

Les ruptures de contrats de travail des seniors dans le secteur privé en France[10]

Probabilité de rupture de contrat (hors retraite) relativement plus faible pour les seniors en France

Dans le secteur privé (personnes employées par des entreprises privées ou publiques, des associations ou des particuliers employeurs), les seniors (50 ans et plus) connaissent moins de ruptures de leur contrat de travail que les plus jeunes (25-49 ans). Ainsi entre 2004 et 2011, le taux moyen de rupture de contrat (hors départs en retraite) d'un trimestre à l'autre s'établit à 2.3 % pour les 25-49 ans et à 1.3 % pour les 50-64 ans. La probabilité de rupture de contrat des seniors a augmenté durant la crise atteignant 1.7 % en 2009, mais retrouve rapidement son niveau pré-crise (graphique 4.5).

Graphique 4.5. **Probabilité trimestrielle de pertes d'emploi (hors départs en retraite) par classe d'âge, France, 2004-11**



Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965497

Comparativement aux classes d'âge plus jeune, les seniors de tous âges démissionnent moins souvent, et sont beaucoup moins concernés par des fins de contrat temporaire (ce qui s'explique également par le fait que les seniors sont moins souvent en contrat temporaire), les 55-59 ans sont en revanche significativement plus souvent victimes de licenciement économique (0.35 % sont licenciés pour raison économique chaque trimestre contre 0.26 % des 25-44 ans) (tableau 4.2 et graphique 4.6). Les ruptures conventionnelles mises en place fin 2008 sont assez peu fréquentes (0.15 % des personnes en emploi au trimestre précédent déclarent avoir eu recours à une rupture conventionnelle au trimestre suivant)[11].

Les probabilités de licenciement économique ont suivi la même tendance sur la période pour les seniors et leurs cadets, les variations dues à la crise étant plus importantes que les écarts entre ces deux catégories (graphique 4.7, panel A). Les seniors sont moins souvent soumis aux licenciements personnels bien que l'écart avec les plus jeunes se réduise depuis 2008 (graphique 4.7, panel B). Les seniors démissionnent également beaucoup moins souvent de leur emploi que les plus jeunes : environ 0.2 % démissionnent chaque trimestre de leur emploi, contre 0.6 % des 25-49 ans (graphique 4.7, panel C). Il est intéressant de noter également que le taux de démission des seniors est resté assez stable sur la période tandis que celui des plus jeunes a sensiblement baissé depuis 2006 en raison de l'incertitude croissante sur le marché du travail et de la montée du chômage. Les seniors en CDD, contrat d'intérim ou contrat d'apprentissage déclarent moins souvent que les plus jeunes une fin de contrat temporaire (9.5 % contre 11.5 % pour les 25-49 ans) (graphique 4.7, panel D).

Tableau 4.2. **Probabilités trimestrielles de pertes d'emploi par classe d'âge, France, 2004-11**

Pourcentages

	25-44 ans	45-49 ans		50-54 ans		55-59 ans		60-64 ans	
Perte d'emploi (hors retraite)[a]	2.52	1.50	***	1.25	***	1.34	***	1.43	***
Licenciement économique[b]	0.26	0.21	**	0.26		0.35	***	0.18	*
Licenciement personnel[c]	0.33	0.22	**	0.20	**	0.32		0.23	**
Rupture conventionnelle[b, e]	0.20	0.14	**	0.10	**	0.21		0.17	
Démission[a]	0.70	0.33	***	0.22	***	0.15	***	0.34	***
Fin de contrat temporaire[d]	11.58	11.10		10.20	**	8.93	***	7.61	***

*** Ecart significatif à 1 % par rapport à la catégorie des 25-44 ans, ** à 5 %, * à 10 %.

a,b,c,d,e) Pour les personnes salariées du secteur concurrentiel (employées par des entreprises privées ou publiques, des associations ou des particuliers employeurs).

a) Tous types de contrats.

b) En CDI.

c) En CDI, CDD, contrat d'apprentissage.

d) En CDD, contrat saisonnier, d'intérim ou d'apprentissage.

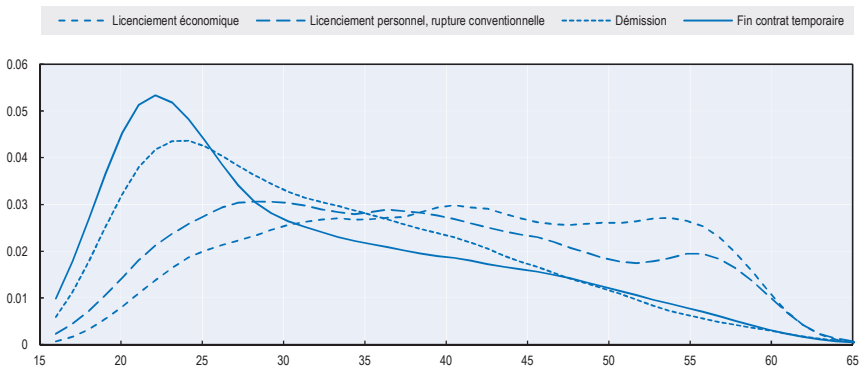
e) Introduite en 2008, les chiffres portent donc sur la période 2009-11.

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965782

Graphique 4.6. **Distribution des âges pour chaque type de rupture de contrat de travail[a], France, 2004-11**

Pourcentages

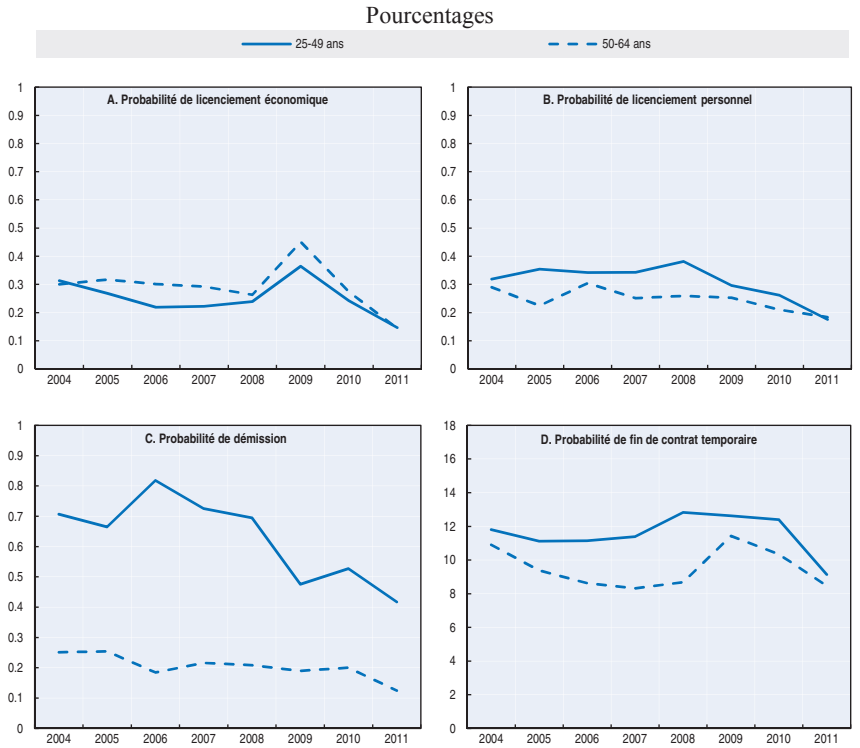


a) Comme la répartition par âge des ruptures conventionnelles est globalement la même que celle des licenciements personnels, ces deux types de ruptures de contrat sont regroupés.

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965516

Graphique 4.7. **Probabilité trimestrielle de chaque type de rupture de contrat de travail[a], France, 2004-11**



a) Les ruptures conventionnelles n'apparaissent pas sur le graphique car elles ne sont montées en charge qu'à partir de 2009.

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965535

Probabilité de rupture d'emploi des seniors en France, corrigée des effets des autres caractéristiques

La probabilité de subir une rupture d'emploi dépend des caractéristiques individuelles des travailleurs, des types d'emploi occupés et du secteur dans lequel ils travaillent (Nafilyan et Parent, 2014)[12]. Il apparait que les seniors de plus de 55 ans sont plus susceptibles que les 35-44 ans de subir un licenciement économique, un licenciement personnel ou une rupture conventionnelle, et sont en revanche moins susceptibles de démissionner, toutes choses égales par ailleurs. Ce schéma est exactement inversé pour les jeunes de 18-24 ans, qui en outre sont bien davantage confrontés aux fins de contrats temporaires. Les pré-seniors de 45-54 ans ne sont pas susceptibles

d'être davantage licenciés pour raison économique comme leurs aînés, mais sont en revanche, comme ces derniers, également moins enclins à démissionner. La peur d'une période de chômage prolongée, de perspectives d'emploi limitées pour les plus âgés ou tout simplement les moindres perspectives d'évolution de carrière à ces âges peut expliquer pourquoi les seniors, même les plus jeunes parmi eux, démissionnent beaucoup moins souvent que les travailleurs de moins de 50 ans.

Les seniors travaillant dans le secteur de l'industrie, de la construction, du commerce, de l'hôtellerie et de la restauration sont encore plus susceptibles d'être licenciés que des personnes plus jeunes ayant par ailleurs exactement les mêmes caractéristiques qu'eux. Cette double peine dans des secteurs déjà particulièrement touchés par les licenciements rend les seniors travaillant dans ces secteurs particulièrement vulnérables. En revanche, les seniors occupant des postes à responsabilité et d'encadrement sont moins susceptibles que les plus jeunes ayant les mêmes caractéristiques qu'eux d'être licenciés.

Risque élevé des seniors dans les pays de l'OCDE de perdre durablement leur emploi pour raison économique

Dans de nombreux pays de l'OCDE, les travailleurs âgés comme ceux qui ont un faible niveau d'éducation présentent un risque plus élevé de perdre leur emploi pour raison économique et sont plus susceptibles que les autres de voir leur situation professionnelle se dégrader ensuite. Ce constat ressort du chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de 2013 qui apporte des éléments nouveaux sur la fréquence des pertes d'emploi pour raison économique et leurs conséquences pour les travailleurs de 14 pays de l'OCDE, dont la France (OCDE, 2013)[13]. Dans la plupart des pays examinés, les travailleurs âgés sont plus exposés au risque de perdre leur emploi, mettent plus de temps à retrouver du travail et subissent des pertes de revenus d'activité plus importantes (et plus durables).

En France, le taux de licenciement (économique et personnel) des seniors est 1.8 fois supérieur à celui des personnes de 35-44 ans entre 2000 et 2008, 1.4 fois supérieur pendant la crise, ces ratios comptant parmi les plus élevés des pays étudiés (voir graphique 4.2 , OCDE, 2013). Les jeunes, s'ils présentent un risque plus élevé de suppression de poste que les travailleurs de 35-44 ans, s'en sortent cependant mieux par la suite dans les pays examinés, sauf la France.

La proportion de travailleurs ayant perdu leur emploi qui en ont retrouvé un en l'espace d'un an et de deux ans a également été estimée dans chacun des pays pour lesquels les données sont disponibles. Les taux de retour à l'emploi dans un délai d'un an après une suppression de poste vont d'environ 30 % en France et au Portugal à plus de 80 % en Finlande et en

Suède (graphique 4.3, OCDE, 2013). Plusieurs pays enregistrent une nette amélioration du taux de retour à l'emploi entre la première et la deuxième année qui suit une perte d'emploi, en particulier la Corée et le Canada. Il est clair cependant que les taux de retour à l'emploi ont beaucoup diminué durant la crise, dans tous les pays analysés. C'est au Danemark, aux États-Unis et au Portugal que les taux de retour à l'emploi ont le plus baissé, ces pays ayant souffert d'une forte augmentation du chômage.

La rapidité du retour à l'emploi est très variable selon les groupes démographiques. La comparaison des taux de retour à l'emploi des jeunes (20-24 ans) et de ceux de 35-44 ans donne des résultats contrastés (graphique 4.4, OCDE, 2013), les jeunes retrouvant plus rapidement un emploi en Allemagne, en Australie, au Canada, en Corée, au Japon et au Portugal, mais plus lentement dans plusieurs autres pays, notamment la Fédération de Russie et la France. Cependant, les seniors (55-64 ans) sont moins susceptibles d'occuper un emploi un an après une suppression de poste que les travailleurs de 35-44 ans, dans tous les pays examinés, en particulier en Allemagne, en France, en Corée et au Portugal où les taux de retour à l'emploi des seniors sont inférieurs à la moitié des taux de retour à l'emploi des travailleurs de 35-44 ans.

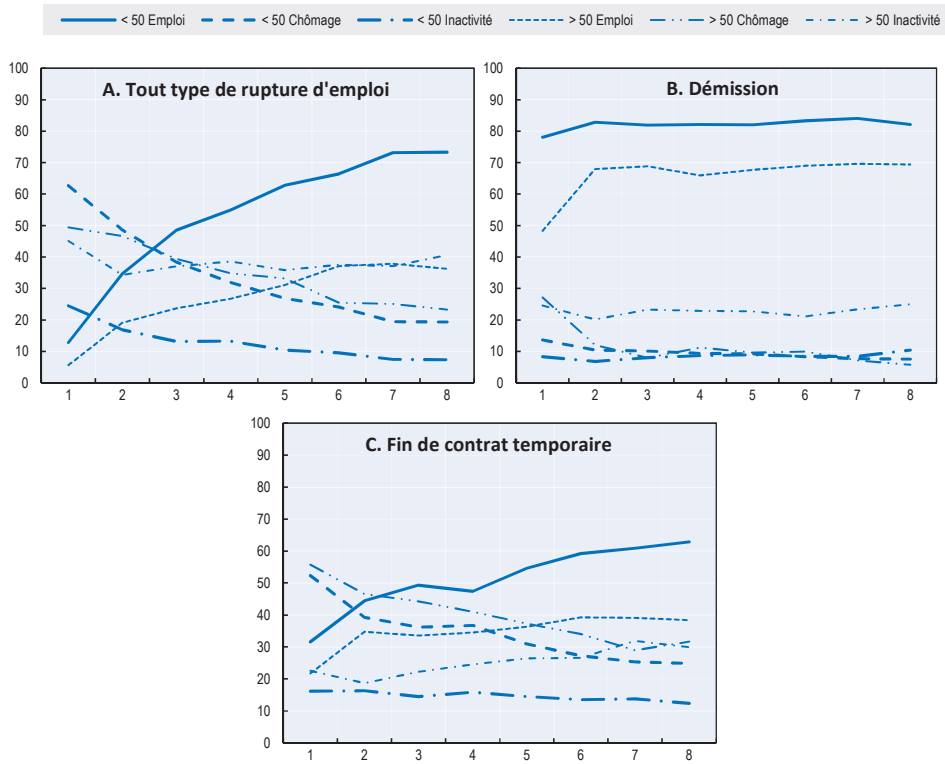
Taux de réemploi et vitesse de retour à l'emploi beaucoup plus faibles pour les seniors en France

Sans surprise en France, quelle que soit la raison de la rupture de contrat de travail, les taux de réemploi sont beaucoup plus faibles pour les seniors que pour les moins de 50 ans (graphique 4.8, panel A)[14]. La vitesse de retour à l'emploi des seniors est également plus faible. Seuls 27 % des seniors qui ont perdu leur emploi ont retrouvé un emploi un an après, alors que c'est le cas de plus de la moitié des moins de 50 ans. Le taux de chômage est en revanche similaire entre les seniors et les moins de 50 ans tout au long de la période étudiée. Un an après avoir connu une rupture de contrat de travail, un tiers des seniors et des moins de 50 ans sont au chômage, contre 20 % deux ans après.

La différence de taux d'emploi entre les seniors et les moins de 50 ans s'explique donc par le fait qu'une partie non négligeable des seniors glisse vers l'inactivité. Environ 40 % des seniors se retirent du marché du travail après avoir perdu leur emploi suite à un licenciement. Le taux d'inactivité des seniors reste constant, ce qui suggère que rares sont les seniors qui reviennent sur le marché du travail. À titre de comparaison, un trimestre après la rupture d'emploi, le taux d'inactivité s'élève à 24 % chez les moins de 50 ans, mais diminue avec le temps et passe sous la barre des 10 % au bout de 18 mois.

Graphique 4.8. **Statuts d'activité suite à une rupture de contrat de travail par âge, France, 2004-11**

Pourcentages selon le nombre de trimestres suivant la rupture du contrat



Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965554

Le taux d'emploi après une démission (graphique 4.8, panel B) est légèrement moins élevé chez les seniors que chez les moins de 50 ans (66 % contre 82 % un an après la démission) mais est nettement plus élevé que lorsque le contrat de travail est rompu à l'initiative de l'employeur. Il est intéressant de noter que le taux d'emploi après une démission varie peu au cours du temps, ce qui suggère que la majorité des démissions se font dans le cadre d'une démarche active de changement d'emploi de la part des salariés. Le taux de chômage est sensiblement plus faible après une démission qu'un licenciement, et reste constant aux alentours de 10 %. Cependant, 20 % des seniors qui démissionnent quittent la population active, alors que ce n'est le

cas que de 10 % des moins de 50 ans (essentiellement des femmes) suggérant un possible phénomène de préretraite de la part de ces seniors qui démissionnent quelques temps avant leur passage à la retraite.

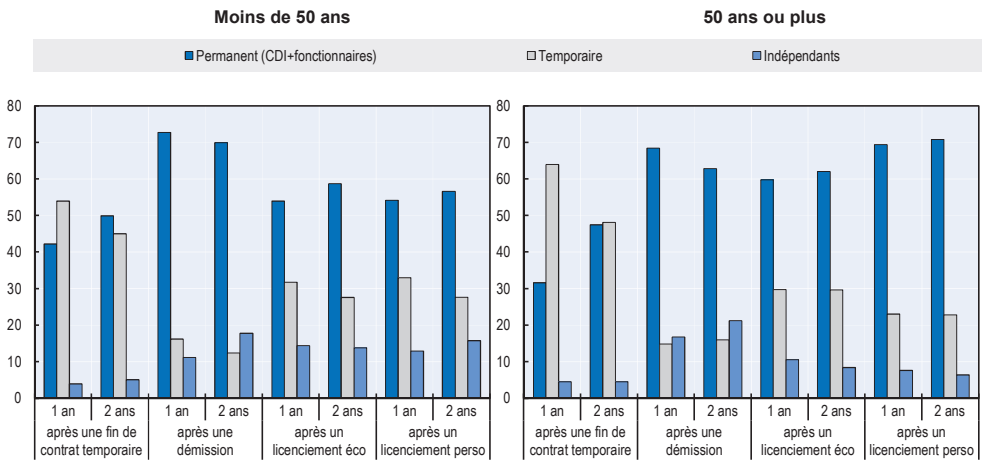
L'écart de taux d'emploi entre les seniors et leurs cadets s'observe également suite à une fin de contrat temporaire, bien que les seniors soient relativement aux plus jeunes, moins touchés par ce phénomène (graphique 4.8, panel C). Retrouver un emploi après un contrat temporaire peut s'avérer plus délicat pour les seniors que pour les moins de 50 ans. Le différentiel entre les seniors et les moins de 50 ans est cependant plus faible que dans le cas des licenciements économiques, personnels ou rupture conventionnelle. Le taux de chômage de ceux qui ont perdu un emploi temporaire est légèrement plus élevé pour les seniors que pour les moins de 50 ans.

Des estimations probits ont été réalisées pour analyser l'effet des caractéristiques individuelles et professionnelles des travailleurs ayant subi une rupture de contrat sur leur probabilité de retrouver un emploi après un licenciement, une démission ou une fin de contrat temporaire (Nafilyan et Parent, 2014). Une fois contrôlé des autres facteurs, la « pénalité » des seniors est plus forte dans le cas des licenciements économiques que pour les autres formes de ruptures de travail. Il est également intéressant de noter que les pré-seniors (45-54 ans) ont également une probabilité significativement plus faible de retrouver un emploi après une rupture de contrat que la population de référence (35-44 ans).

De manière très intéressante, si les seniors reprennent moins souvent un emploi après un licenciement économique ou personnel que les moins de 50 ans, les emplois qu'ils retrouvent semblent de meilleure qualité (graphique 4.9). En effet, un an après un licenciement économique, 54 % des moins de 50 ans ayant retrouvé un emploi sont en contrat permanent, contre 60 % des seniors. En revanche, après une fin de contrat temporaire, les seniors qui retrouvent un emploi sont plus souvent en contrat temporaire un an après la perte d'emploi, l'écart de qualité des contrats se stabilisant deux ans après.

Graphique 4.9. **Nature du contrat de travail des personnes ayant repris un emploi un ou deux ans après une rupture de contrat[a], France, 2004-11**

Pourcentages



a) Les ruptures conventionnelles n'apparaissent pas sur le graphique car elles ne sont montées en charge qu'à partir de 2009.

Source : Estimations à partir de l'Enquête emploi de l'Insee ; Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

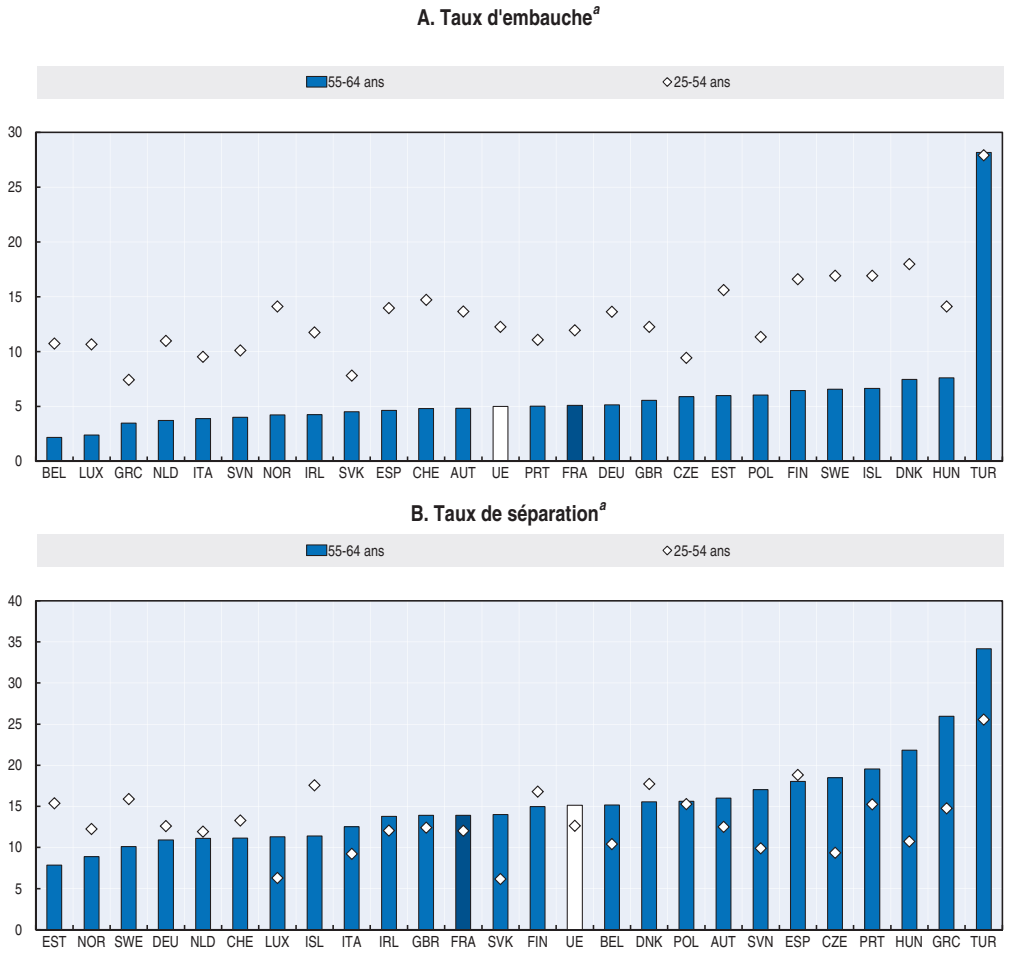
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965573

Actions menées en France

Les autorités françaises ont été actives au cours de la dernière décennie pour promouvoir l'emploi des seniors auprès des employeurs. Des changements dans les pratiques en matière d'emploi ont été introduits, notamment sur la mise à la retraite d'office par l'employeur, et différents plans d'action ont été menés. Il en a résulté plus de maintien des seniors dans l'emploi. Cependant, la mobilité professionnelle et les recrutements sont restés insuffisants après l'âge de 55 ans. En France, comme dans les autres pays européens, le taux d'embauche des 55-64 ans est beaucoup plus bas que celui des âges intermédiaires avec des taux de séparation plus proches pour les deux classes d'âge (graphique 4.10).

Graphique 4.10. **Taux d'embauche et de séparation par classe d'âge, pays européens, 2012**

Pourcentages



a) Le taux d'embauche des 55-64 (25-54) ans est estimé à partir des salariés de 55-64 (25-54) ans avec une ancienneté de moins d'un an en pourcentage de tous les salariés de 54-63 (24-53) ans un an auparavant. Le taux de séparation est défini comme la différence entre le taux d'embauche et la variation nette de l'emploi annuel, ajustée pour la taille de la cohorte.

Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'Enquête communautaires sur les forces de travail (EFT-UE).

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965592

L'âge de la mise à la retraite d'office pour les salariés du secteur privé est plus élevé que l'âge du taux plein depuis 2009

La France se situe parmi les rares pays où l'âge de mise à la retraite d'office pour les salariés du secteur privé est plus élevé que l'âge d'annulation de la décote ou du taux plein. En effet, l'âge à partir duquel un employeur peut mettre à la retraite un salarié sans son accord a été décalé à 70 ans (au lieu de 65 ans avant 2009), ce qui permet maintenant au salarié qui le souhaite de prolonger son activité professionnelle au-delà de 65 ans et de bénéficier de la surcote. Par contre, la limite d'âge dans le secteur public est l'âge du taux plein (ou sans décote) avec quelques dérogations[15].

En 2013, le Royaume-Uni est le seul pays européen qui interdit toute spécification d'âge à la mise à la retraite d'office (encadré 4.1). C'est le cas également dans quatre pays non européens de l'OCDE (Australie, Canada, États-Unis et Nouvelle-Zélande). Dans une dizaine d'autres pays, la mise à la retraite d'office n'est pas possible avant un certain âge qui est souvent l'âge légal de retraite. Ainsi en Belgique à l'âge légal (65 ans), l'employeur bénéficie de modalités plus souples pour mettre fin au contrat : un préavis réduit de six mois pour les employés licenciés à cet âge et pas de condamnation à payer une amende pour licenciement arbitraire pour les ouvriers.

Encadré 4.1. **Mise à la retraite d'office, pays de l'OCDE, 2013**

Interdite sans spécification d'âge

Australie : Interdiction dans *Age Discrimination Act 2004*

Canada **:** Interdiction dans toutes les Provinces en 2009 et au niveau fédéral en 2012

États-Unis : Interdiction depuis 1986

Nouvelle-Zélande : Interdiction depuis 1999

Royaume-Uni : Interdiction depuis 2011

Pas avant un certain âge

60 ans minimum et progressivement de plus en plus souvent 65 ans : Corée et Japon

65 ans *:* Belgique, Grèce, Italie, Luxembourg

65 et un mois : Allemagne et Pays-Bas

67 ans : Suède

68 ans : Finlande

70 ans : Danemark, France (secteur privé), Islande, Portugal et Norvège

Source : Réponses des pays à l'OCDE.

Les organisations qui représentent les seniors sont en général favorables à la suppression de toute référence à l'âge pour la mise à la retraite d'office. AGE Plate-forme Europe, le réseau européen qui regroupe près de 150 organisations de personnes âgées de 50 ans et plus représentant directement plus de 28 millions de seniors dans l'Union européenne, défend cette position depuis sa création en 2001. En 2013, les parlementaires européens ont recommandé aux États membres de « bannir toute fixation d'âges pour un départ volontaire à la retraite afin de permettre aux personnes qui le peuvent et qui le souhaitent de choisir de continuer de travailler au-delà de l'âge légal de départ à la retraite ou de programmer graduellement leur départ à la retraite » (Parlement européen, 2013a).

Différents plans d'action au cours de la dernière décennie

Le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors entre 2006 et 2010 s'est basé sur l'accord national interprofessionnel en 2005 pour promouvoir le maintien et le retour à l'emploi des seniors. Il est le fruit d'un travail de concertation entre les autorités publiques, le Conseil économique, social et environnemental et les partenaires sociaux.

Ce plan a préconisé plusieurs mesures visant à sécuriser les parcours professionnels et favoriser l'accès à la formation pour les seniors comme l'institution d'un entretien professionnel de deuxième partie de carrière tous les cinq ans pour chaque salarié à partir de 45 ans ; la priorité d'accès au dispositif « Période de professionnalisation » aux plus de 45 ans ; la promotion de l'amélioration des conditions de travail et l'aménagement des conditions d'emploi ; et l'institution de financements réservés et de procédures administratives accélérées pour les bilans de compétence et la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour les salariés de plus de 45 ans.

La mise en œuvre de ces mesures reste parcellaire comme en témoigne le bilan fait par la Dares en 2008 sur la gestion des salariés de plus de 50 ans dans les entreprises qui les emploient (encadré 4.2). Même si l'entretien à mi-carrière est un droit pour chaque salarié ayant atteint l'âge de 45 ans depuis 2009, en 2011 seulement 18 % des cadres ont déjà passé cet entretien ou l'ont prévu prochainement (Apec, 2011). Il s'agit de plus principalement de cadres travaillant dans de grandes entreprises.

Le bilan mitigé du plan national d'action de 2006, mais aussi la nécessité d'impliquer davantage les employeurs suite à la réforme des retraites de 2008, conduiront l'État à revoir radicalement l'approche du maintien en emploi et la gestion des carrières des seniors. Il introduira en 2008 une obligation pour les entreprises de 50 salariés et plus de définir courant 2009 un plan d'action ou un accord de branche ou d'entreprise sous peine de sanction financière d'un montant de 1 % de leur masse salariale à compter de début 2010[16]. L'accord ou plan d'action doit comporter un objectif chiffré de maintien dans l'emploi

des salariés de 55 ans ou plus ou de recrutement des salariés âgés de 50 ans ou plus, ainsi que des dispositions favorables portant sur trois domaines d'action au moins choisis parmi une liste de six domaines : le recrutement des salariés âgés dans l'entreprise ; l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles ; l'amélioration des conditions de travail et la prévention des situations de pénibilité ; la transmission des savoirs et des compétences et le développement du tutorat ; le développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ; et l'aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite.

Encadré 4.2. **Diffusion en 2008 dans les établissements comptant des seniors des mesures préconisées par le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors de 2006**

Les principales conclusions sont les suivantes :

1. La sensibilisation des entreprises à la gestion des âges est encore trop minoritaire

La gestion des âges est utilisée par 36 % des établissements de plus de 20 salariés. Cette utilisation est en hausse par rapport à 2001 (25 %) avec toutefois d'un certain raccourcissement de l'horizon de gestion (inférieur à cinq ans dans 72 % des cas). Un établissement qui a déjà procédé à la négociation d'un accord de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) a quatre fois plus de chances d'utiliser la pyramide des âges comme outil de gestion.

2. La participation des seniors aux mesures de formation reste anecdotique

9 % des établissements ont déclaré qu'au moins un senior a utilisé son droit individuel à la formation (DIF) ; 4 % ont déclaré qu'au moins un senior a effectué une période de professionnalisation ; et 3 % qu'au moins un senior a effectué une VAE.

3. Effectuer un bilan de compétences et un entretien de seconde partie de carrière est peu fréquent

5 % des établissements ont déclaré qu'au moins un senior a effectué un bilan de compétences ; 12 % des établissements de moins de 50 salariés et 37 % des établissements d'au moins 500 salariés ont mis en place des entretiens de fin de carrière, le plus souvent (deux tiers des cas) à l'initiative unique de la direction.

Source : Defresne, M., P. Marioni et C. Thévenot (2010), « Emploi des seniors : pratiques d'entreprises et diffusion des politiques publiques », *Dares Analyses n° 054*, Dares, Paris.

La mobilisation des entreprises a été très forte (Claisse et al., 2011). Le recouvrement de la pénalité prévue par le « 1 % seniors » diminue depuis 2010 (7 millions EUR en 2010, 2.4 millions en 2011, 883 222 EUR pour le premier semestre 2012), ce qui montre une large diffusion du dispositif (DGT, 2012). Au niveau des entreprises, 32 300 textes ont été déposés (dont deux tiers de plans d'action et un tiers d'accords). En incluant les accords de branche, fin 2010 80 % des salariés des entreprises de 50 salariés et plus sont couverts par un accord (d'entreprise ou de branche) ou un plan d'action. Les

deux domaines d'action les plus fréquemment choisis sont : l'anticipation de l'évolution des carrières professionnelles et le développement des compétences et des qualifications et accès à la formation. Le domaine du recrutement des salariés âgés a, par contre, été peu mobilisé.

L'analyse de Farvaque et Lefebvre (2010) qualifie cette approche de « boîte à outils » utilisée par le gouvernement pour relancer le dialogue social en encadrant strictement la négociation. Pour eux, la principale lacune de cette approche est le caractère optionnel de l'amélioration des conditions de travail qu'ils considèrent comme une condition nécessaire à l'objectif d'allongement de la durée de vie professionnelle. L'étude sur le terrain de Caron et al. (2012) sur les conditions de travail dans les accords et plans d'action seniors montre bien que les directions d'entreprise ne sont pas convaincues qu'il s'agit d'une priorité d'améliorer les conditions de travail et de prévenir les situations de pénibilité et qu'il leur faut d'abord se conformer formellement aux dispositions légales pour éviter les pénalités. De toutes les façons, les leviers mis en place apparaissent modestement efficaces et peu visibles dans les entreprises de moins de 50 salariés, exclues des obligations de négocier des accords seniors.

Dans le cadre de l'appel à projets de recherche lancé en 2011 par la Dares sur le thème : « Construction et mise en œuvre des accords d'entreprise et des plans d'action relatifs à l'emploi des salariés âgés », trois études apportent en 2013 un éclairage nouveau sur les pratiques à partir d'une démarche monographique ciblée d'entreprises. Ces monographies étant très riches dans la description des pratiques adoptées, des points plus marquants sont identifiés :

- *Dans huit entreprises dans lesquelles la question des seniors n'est apparue que sous l'impulsion législative de 2009*, Huyez-Levrat et Klaine (2013) ont mis en avant le fait que les acteurs d'entreprises, en majorité ici les directeurs de ressources humaines, ont du mal à cerner dans la mise en œuvre les particularités des destinataires seniors de la loi. Outre les catégorisations administratives par bornes d'âge, la loi cible deux types de publics : d'une part, des « experts », des salariés dotés d'expériences constituant une richesse pour les organisations productives ; d'autre part, des salariés « fragilisés » du point de vue de leurs compétences ou de leur état de santé notamment. Or, non seulement ces figures de seniors n'étaient pas suffisantes pour couvrir et donner sens à l'hétérogénéité des situations rencontrées dans les entreprises, mais les catégories d'âges proposées pouvaient paraître inadaptées.

- *Dans dix entreprises qui avaient déjà réfléchi auparavant à la question des seniors*, Forté et Meyer (2013) signalent que les salariés dans leur majorité refusent une stigmatisation des plus de 45 ans et ont intériorisé

les modifications quant à l'âge de la retraite. Certains salariés, les plus épanouis dans leur emploi et non forcement les mieux rémunérés, souhaitent même rester en emploi au-delà de l'âge à partir duquel ils pourraient prétendre à la retraite. Il ressort de manière générale que les salariés veulent choisir l'âge auquel ils partiront à la retraite. Pour les entreprises dont le personnel est vieillissant, le capital humain spécifique détenu par les seniors est une richesse. Les vagues de départs massifs appauvrissent les savoir-faire des entreprises et beaucoup d'entre elles souhaitent fidéliser les salariés vieillissants. La transmission des compétences semble être aussi une problématique majeure des entreprises, dans le but de conserver leur savoir-faire. Globalement, l'étude fait ressortir pour l'avenir l'importance d'adopter sur ce sujet une perspective large qui lie toutes les questions en rapport avec l'âge (pénibilité, GPEC, formation professionnelle, retraite, etc.) et la nécessité de faire émerger une gestion des ressources humaines qui tienne compte de l'avancée en âge de l'ensemble du personnel.

- *Dans onze entreprises interrogées en deux temps*, Caser et al. (2013) dégagent quatre dynamiques d'évolution : le statu quo (trois entreprises) ; le statu quo vertueux (deux entreprises) ; l'enrichissement/focalisation (deux entreprises) ; et l'activation/stimulation (quatre entreprises). Dans la quasi-totalité des cas, quel que soit l'objectif chiffré retenu, les entreprises semblent avoir fait preuve de prudence. Lorsque l'objectif global envisage une augmentation de la proportion ou des effectifs de seniors, il a été fixé à un niveau que les entreprises étaient certaines d'atteindre. Ainsi pour les mesures relatives au recrutement, seulement trois des onze entreprises étudiées ont retenu ce domaine d'action. Les actions prévues relèvent de deux logiques différentes : d'une part une logique d'égalité des chances, d'autre part une logique de résultat, qui se traduit par des objectifs de recrutement. La première logique est une sensibilisation à la non-discrimination sur l'âge qui va du simple rappel à la diffusion d'outils de sensibilisation aux responsables hiérarchiques et aux prestataires de recrutement. Seule une entreprise affiche une logique de résultat avec deux objectifs : 10 % d'intérimaires de 50 ans et plus et 20 % de 50 ans et plus parmi les entretiens réalisés.

Diffusion des bonnes pratiques

Les différents plans d'action pour l'emploi des seniors ont promu de bonnes pratiques qui ont été récompensées. Ainsi en 2007, la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte) – Unité territoriale du Val d'Oise et son réseau de partenaires, se sont engagés, avec le soutien du Fonds social européen, dans un programme pluriannuel pour identifier et récompenser les bonnes

pratiques d'entreprises en faveur du retour et du maintien dans l'emploi des seniors. Une quinzaine d'entreprises ont été récompensées par des Trophées Trajectoires[17]. Les différentes initiatives sont centrées sur l'implication, le recrutement et la valorisation des compétences, de l'expérience et du bien-être au travail des seniors. Elles s'inscrivent souvent dans une approche intergénérationnelle et une vision à moyen et long termes (encadré 4.3).

Encadré 4.3. **Quelques initiatives récompensées en France par les Trophées Trajectoires « Toutes les générations en entreprise »**

Très petite entreprise de mécanique de précision

- *Approche intergénérationnelle* : construction d'un binôme junior/senior, visant à enseigner le métier au jeune alternant, mais également à professionnaliser le senior/tuteur dans ses pratiques managériales et à développer les compétences de ce dernier conformément à la nouvelle stratégie (relation directe avec le client, capacité à être force de proposition, autonomie).
- Meilleure définition des métiers et réflexion sur l'évolution de ceux-ci, à moyen et long termes, tant dans l'intérêt de l'entreprise (adaptation aux mutations) que dans l'intérêt des collaborateurs (employabilité).

Grand établissement public de soins (près de 4 400 collaborateurs)

- *Démarche « formation-action » sur la transmission des savoirs, le knowledge management et la coopération intergénérationnelle* : à l'issue d'une première étape (conférences à destination du management, expérimentations au sein de groupes pilotes et formalisation de retours d'expérience), identification de « marraines » parmi les collaboratrices les plus expérimentées qui ont bénéficié d'une formation spécifique au tutorat. Véritables référents compétences au sein de l'hôpital, elles sont les garantes de la transmission des apprentissages professionnels informels sur la qualité et la sécurité des soins.
- Dans un environnement contraint (renouvellement générationnel, qualité des soins, contraintes budgétaires), une méthodologie rigoureuse a été utilisée pour promouvoir la coopération intergénérationnelle et valoriser l'expérience par le biais des apprentissages informels.

Organisation professionnelle régionale des travaux publics (150 entreprises employant 7 000 salariés)

- *Mise en évidence de la thématique santé* comme levier de l'employabilité et mise en place d'une formation inter-entreprises visant à professionnaliser l'encadrement de proximité. Initier en 2013 un projet multi-partenarial visant à créer un dispositif d'accompagnement des entreprises et des salariés concernés par des problématiques de réadaptation à l'emploi suite à la dégradation de leur santé (problèmes de restrictions, d'aptitudes, de handicap, etc.).
- Une approche résolument multidimensionnelle combinant les spécificités de la filière qui prend en compte des thématiques complémentaires : conditions de travail, santé, management et qualification.

Encadré 4.3. **Quelques initiatives récompensées en France par les Trophées Trajectoires « Toutes les générations en entreprise »** *(suite)*

Entreprise de services, spécialisée dans les prestations de restauration collective dans un groupe international (413 000 collaborateurs répartis dans 80 pays)

- *Associer les seniors* à l'identification et la mise en œuvre des conditions de la poursuite du travail : groupes de travail, composés des plus de 55 ans et de représentants du personnel, afin d'identifier les meilleures pistes d'actions ; visites des sites où travaillent les plus de 55 ans avec un rapport portant une attention particulière à la question du bien-être ; réunions d'information annuelles sur des sujets proposés par les plus de 55 ans.
- Suite aux actions engagées depuis quatre ans, augmentation du nombre des plus de 55 ans dans l'entreprise, du nombre de promotions accordées aux plus de 55 ans et de l'accès à la formation pour les plus de 55 ans.

Groupe de services aéroportuaires gérant plus de 120 implantations en Afrique, en Amérique du Nord, en Asie et en Europe (10 000 collaborateurs à travers le monde, dont 4 500 en France)

- *Privilégier la gestion globale des âges* à travers la transmission des savoirs et une coopération intergénérationnelle. Favoriser le maintien dans l'emploi des collaborateurs les plus âgés par des initiatives spécifiques sur les conditions de travail (nombreuses actions de prévention, formation professionnelle dédiée et adaptation des procédures et outils).
- Effort particulier de formation à destination des collaborateurs de plus de 45 ans, estimé au double de l'effort fait sur ces mêmes publics dans des entreprises équivalentes, avec une incidence directe sur leur employabilité et leur maintien dans l'emploi, même au-delà de l'âge de la retraite.

Caisse régionale d'une banque

- *Recrutement et formation de collaborateurs de plus de 45 ans* : partenariat avec Pôle emploi visant à établir une première sélection de candidats, la priorité ayant été placée sur les demandeurs d'emploi de longue durée de plus de 45 ans. Les candidats sélectionnés ont bénéficié d'un contrat de professionnalisation de neuf mois, alternant une semaine en agence et trois semaines en entreprise, en vue de l'obtention du diplôme « chargé d'accueil bancaire ». Les collaborateurs diplômés ont intégré l'entreprise, à l'issue de leur formation, sous CDI.
- En 2009, 14 personnes ont bénéficié de ce dispositif à l'échelle de la Caisse régionale : huit ont obtenu leur diplôme, dont cinq ont été intégrées en CDI en janvier 2010. Parmi ces cinq personnes, trois ont déjà évolué au sein de l'entreprise vers des métiers du conseil. Sur les six personnes qui ont abandonné, trois ont obtenu un diplôme reconnu par la profession. Sur la base de résultats encourageants (un taux d'obtention du diplôme de 80 % et un taux de recrutement de 45 %), l'entreprise a renouvelé cette initiative en 2010, en intégrant une nouvelle promotion de 12 personnes.

Source : Direccte – Unité Territoriale du Val d'Oise (2012), *Recueil des meilleures pratiques, Trophées Trajectoires* « *Toutes les générations en entreprise* », Ile de France.

Contrat de génération

De nouvelles actions dans les entreprises devraient permettre de faire mieux prendre conscience qu'il faut faire cohabiter plusieurs générations dans un collectif de travail. C'est dans cette perspective que le contrat de génération a été mis en place en France. Il s'inscrit dans une démarche de complémentarité entre l'emploi des jeunes et des seniors en favorisant les transmissions de connaissances entre générations au sein de l'entreprise[18]. Ce contrat a été créé par la Loi de mars 2013 suite à l'accord national interprofessionnel signé par tous les partenaires sociaux le 19 octobre 2012.

Le contrat de génération a pour objectif la mise en place d'actions spécifiques, et négociées, en faveur de l'emploi des jeunes, des salariés âgés et de la transmission de savoirs et des compétences. Il s'adresse à l'ensemble des entreprises et de leurs salariés selon deux modalités différentes[19] :

- Une obligation de négocier pour les entreprises de plus de 300 salariés avant le 30 septembre 2013 un accord ou un plan reprenant ces enjeux générationnels, sous peine de pénalité financière[20]. L'accord/plan doit comporter des objectifs et des indicateurs chiffrés. S'agissant des engagements en faveur de l'emploi des salariés âgés, les actions doivent s'inscrire dans au moins deux des cinq domaines suivants : recrutement des salariés âgés ; anticipation des évolutions professionnelles et gestion des âges ; organisation de la coopération intergénérationnelle ; développement des compétences et des qualifications et accès à la formation ; et aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite.

- Une aide financière pour les entreprises de moins de 300 salariés sans obligation de négocier un accord pour celles de moins de 50 salariés et avec obligation d'en négocier un (ou un plan d'action) pour celles de 50 à 300 salariés. L'aide est d'un montant de 4 000 EUR par an pendant trois ans pour les recrutements en CDI de jeunes de moins de 26 ans (ou moins de 30 ans pour les travailleurs reconnus handicapés) et le maintien en emploi des salariés de 57 ans ou plus (ou recrutés à partir de 55 ans) ou de 55 ans et plus pour les travailleurs reconnus handicapés.

Mise en œuvre et suivi

La mise en œuvre du contrat de génération pour le senior repose sur quelques règles dont :

- Il n'y a aucune condition de contrat, de qualification, ou de quotité de travail pour le maintien ou le recrutement d'un senior. Il n'y a qu'un critère d'âge. Bien que l'aide ne cible pas spécifiquement les moins qualifiés, elle est relativement plus importante pour les bas salaires puisqu'il s'agit d'une somme forfaitaire ne dépendant pas des salaires.

- En matière de rémunération, la condition est le respect des obligations légales et conventionnelles.

- Il n'est pas nécessaire que le jeune et le salarié âgé aient les mêmes fonctions. Ils peuvent également être situés dans des établissements différents (au sein d'une même entreprise). Le tuteur du jeune n'est pas nécessairement le salarié âgé et ce dernier peut transmettre ses compétences à d'autres salariés que le jeune recruté.

- Une condition de six mois de cohabitation minimum entre le jeune et le salarié âgé constituant le binôme est fixée afin d'éviter que l'employeur conclut un contrat de génération avec un salarié âgé qui partirait quelques jours ou semaines après, l'employeur pouvant alors conserver le bénéfice d'une aide pour le jeune alors que la transmission de compétences n'aurait pas été assurée.

- L'aide associée au contrat de génération peut également être mobilisée pour faciliter la transmission des petites entreprises. Pour les entreprises de moins de 50 salariés, il est ainsi possible de recruter un jeune dans la perspective de lui transmettre l'entreprise à terme. Dans ce cas, il n'est pas nécessaire que l'entreprise ait un salarié âgé. Le chef d'entreprise âgé de 57 ans ou plus joue le rôle du binôme.

- La négociation du contrat de génération doit s'articuler avec les négociations déjà mises en place dans l'entreprise ou le groupe portant sur la GPEC, la pénibilité et l'égalité professionnelles entre les femmes et les hommes. Si les accords ou plans d'actions relatifs au contrat de génération ne se substituent pas aux obligations en la matière, les entreprises doivent veiller à une bonne articulation des mesures mises en place.

Un comité de suivi, composé de la DGEFP, de la Dares et de Pôle emploi est instauré, à l'échelon national, afin d'examiner la mise en œuvre de l'aide « Contrat de Génération ». À l'initiative de la DGEFP, ce comité se réunit régulièrement (une fois par mois en 2013 et trimestriellement à compter de 2014). Conformément à la Loi portant création du contrat de génération, il est prévu à compter du 30 juin 2014 que le gouvernement dépose au Parlement un rapport annuel sur la mise en

œuvre du dispositif. Seront précisés le nombre d'accords d'entreprise, de groupe et de branche conclus, le nombre de plans d'action élaborés et le nombre d'entreprises n'étant couvertes ni par un accord ni par un plan d'action. Ce rapport analysera également les difficultés de mise en œuvre rencontrées par les entreprises et l'administration. Par ailleurs, le Code du Travail prévoit le dépôt d'un document annuel d'évaluation par les entreprises (ou le cas échéant les groupes) des accords ou plans d'action. Ces documents pourront venir enrichir le rapport annuel du gouvernement à partir de 2015. Au niveau national, de premières études seront réalisées par la Dares d'ici fin 2014/début 2015, probablement sur le modèle de ce qui avait été publié dans le cadre du suivi des accords « seniors ».

Comme tout dispositif nouveau, le contrat de génération connaît une montée en puissance progressive. Mi-octobre 2013, près de 13 000 demandes d'aides ont été enregistrées, soit près de de 26 000 emplois jeunes et seniors. Il s'agit principalement des entreprises de moins de 50 salariés, qui sont les seules à pouvoir accéder directement à l'aide sans passer par une négociation préalable. Les entreprises de 50 à moins de 300 salariés accèderont plus largement à l'aide lorsqu'elles seront davantage couvertes par des accords de branche ou des accords d'entreprise. Des premiers accords de branche ont été conclus ou sont en voie de l'être, une vingtaine sont en négociation. Le contrat de génération prend par contre de l'ampleur dans les entreprises de plus de 300 salariés, avec par exemple plus de 2500 accords et plans d'action déjà signés.

Pas de dispositif comparable dans les autres pays

Peu de pays de l'OCDE ont pris des initiatives en faveur des partenariats intergénérationnels et les initiatives lancées jusque maintenant apparaissent peu susceptibles d'avoir eu à ce jour un impact décisif (Parlement européen, 2013b ; OCDE, 2013). Le contrat de génération va par contre beaucoup plus loin dans ses objectifs que les mesures intergénérationnelles déjà mises en place ailleurs. Ces dernières ont pris la forme de dispositifs de travail partagé entre les générations ou de subventions distinctes pour promouvoir l'emploi des jeunes et des seniors. Par exemple, l'Italie en 2007 a encouragé la transformation des contrats à temps plein des travailleurs de plus de 55 ans en contrats à temps partiel et la création concomitante d'emplois à temps partiel pour les chômeurs âgés de moins de 25 ans (ou de moins de 30 ans s'ils possèdent un diplôme universitaire). Par ailleurs, le Pacte de solidarité entre les générations lancé en 2005 en Belgique a mis en place des mesures qui visent à faciliter le recrutement des jeunes très peu qualifiés et d'autres destinées à promouvoir l'emploi après 50 ans. En 2012, le Conseil supérieur de l'emploi de Belgique a procédé à une évaluation d'un grand nombre de mesures contenues dans le pacte. Ses principales conclusions

sont que leurs effets sur le vieillissement actif sont minimes et que 16 mesures n'ont pas (encore) été pleinement exécutées (Conseil supérieur de l'emploi, 2012).

Principaux constats

Les leviers d'action côté demande consisteraient à agir contre les comportements discriminatoires, à revoir les pratiques salariales et de gestion des fins de carrière, à s'interroger sur l'impact des ruptures conventionnelles sur le retour à l'emploi des seniors et à développer le volet embauches de seniors peu qualifiés dans le contrat de génération.

Premièrement, les travailleurs en France sont plus sensibles en 2010 qu'en 2000 à la discrimination liée à l'âge sur le lieu de travail, même s'ils introduisent peu de réclamations à ce sujet. Il semble pourtant exister de la discrimination à l'embauche après un certain âge. Une façon de la détecter pourrait être d'utiliser régulièrement la méthode des « candidatures fictives » pour identifier la «suspicion de discrimination » par une entreprise particulière. Cette suspicion devrait suffire pour que la charge de la preuve de discrimination soit transférée à l'entreprise. D'autres leviers peuvent inciter les entreprises à limiter les discriminations. Amadieu (2013) met en avant la jurisprudence[21], l'action des organisations syndicales, les bonnes pratiques en cours dans d'autres pays, mais avant tout la sensibilisation des acteurs clés.

Par ailleurs, il serait utile de promouvoir davantage les méthodes qui permettent de lever certains freins à l'embauche de salariés expérimentés, comme des problèmes d'image des seniors, parfois considérés, à tort, comme moins aptes à s'adapter à un poste de travail (Delacroix, 2012). Pragmatiquement, un outil prometteur pour les seniors peu diplômés mais expérimentés semble être la méthode de recrutement par simulation développée par Pôle emploi. Pourtant il n'est pas garanti que cet outil, tout comme les candidatures anonymes, élimine la discrimination à l'embauche, car elles ne peuvent qu'influencer la première étape de la sélection et elles éliminent également la discrimination positive, si elle est présente dans les contrats à promouvoir (Behaghel et al., 2011).

Deuxièmement, les pratiques salariales basées sur l'âge et l'ancienneté semblent avoir peu évolué en France depuis l'examen de l'OCDE en 2005. Il faut pourtant regarder au-delà de la comparaison du salaire des seniors travaillant à temps complet par rapport à celui des jeunes une année donnée pour savoir si le profil salarial par âge est pentu pour toutes les carrières salariales des seniors en France. Pour répondre à cette question, Andrieux et Chantel (2012) ont suivi le profil d'une cohorte de travailleurs pour écarter l'effet de composition lié au fait que les moins qualifiés sortent le plus

précocement du marché du travail. Il apparaît, dès lors, que les salaires stagnent pour plus de la moitié des salariés entre 50 ans et la fin de leur carrière, sauf pour ceux restés à temps plein jusqu'à la retraite.

En France, au-delà du SMIC, les salaires dépendent principalement des négociations individuelles entre travailleurs et employeurs. Les pouvoirs publics pourraient encourager les partenaires sociaux à placer la question de la progression salariale en fonction de l'expérience, qu'il convient de distinguer clairement de l'ancienneté, au cœur des négociations salariales nationales et d'accords sectoriels. Ces négociations gagneraient également à être plus décentralisées, y compris dans le secteur public national et territorial. Il s'agirait de reconsidérer l'établissement de la prime d'ancienneté ou la prise en compte automatique de l'âge et de l'ancienneté dans les grilles salariales pour valoriser au contraire l'expérience. En effet, selon Börsch-Supan et Supan (2013), l'expérience des ouvriers plus âgés leur permet d'éviter de faire des erreurs majeures, au contraire des plus jeunes, sur une ligne d'assemblage automobile en Allemagne et de maintenir leur productivité au moins jusqu'à 60 ans.

Troisièmement, en France comme dans de nombreux pays de l'OCDE, les salariés âgés comme ceux qui ont un faible niveau d'éducation présentent un risque plus élevé d'être licencié que les travailleurs de 35-44 ans et sont plus susceptibles que les autres de voir leur situation professionnelle se dégrader ensuite. L'analyse plus fine par type de rupture du contrat de travail en 2004-11 faite dans ce chapitre montre que le taux de réemploi et la vitesse de retour à l'emploi sont relativement beaucoup plus faibles pour les seniors. La rupture conventionnelle n'a pu qu'être partiellement incluse dans cette analyse car elle n'est montée en charge qu'à partir de 2009. D'après les résultats d'une enquête réalisée par la Dares auprès de salariés ayant signé une rupture conventionnelle entre avril et juillet 2011, les 50 ans ou plus ayant signé une rupture conventionnelle se distinguent par une proportion plus grande de séparations résultant d'une acceptation commune avec leur employeur (57 %) que la moyenne (48 %) (Bourieau, 2013). Les 50 ans et plus sont le moins en emploi immédiatement après la rupture (16.5 % contre 24.5 % en moyenne) et 12 mois après la rupture (36.5 % contre 55.2 % en moyenne). Un an après la rupture, ils sont pour 47 % à la recherche d'un emploi tandis que 7 % sont à la retraite ou en préretraite. Des travaux de recherche devraient être poursuivis pour mieux évaluer l'impact des ruptures conventionnelles pour le retour à l'emploi des seniors.

Déjà en 2011, la Cour des comptes préconisait de suivre le recours aux ruptures conventionnelles pour les salariés âgés afin de prévenir un usage défavorable à leur emploi (Cour des comptes, 2011). Il faut souligner l'ambiguïté du dispositif de rupture conventionnelle, pour lequel les seniors

apparaissent surreprésentés : il pourrait constituer une « préretraite déguisée » et être une forme de détournement de la Loi sur les discriminations. S'il paraît logique de penser que la rupture conventionnelle a concentré des flux qui s'orientaient précédemment vers d'autres modes de rupture consensuels (comme la préretraite), la question du consentement reste posée. Ce consentement est postulé dans la rupture conventionnelle, ce qui évacue le risque de repérer une discrimination individuelle, mais une action collective (sans doute syndicale) dans le cadre des discriminations indirectes paraît envisageable si une accumulation de ruptures conventionnelles sur une classe d'âge particulière peut être mise en évidence.

Enfin, la volonté de l'État de faire du contrat de génération un levier d'évolution des pratiques des entreprises en matière de gestion des âges va dans la bonne direction. Le message est bien que les jeunes et les seniors sont complémentaires dans les entreprises plutôt que substituables. C'est l'opposé de la culture de la préretraite introduite dans les années 80 pour que les seniors laissent leur place aux jeunes. Il faudrait analyser l'impact pour les seniors de ce dispositif intergénérationnel de grande ampleur qui n'existe sous cette forme dans aucun autre pays de l'OCDE. Plusieurs questions se posent. Tout d'abord, est-il efficace de cibler les politiques sur tous les jeunes et tous les seniors, indépendamment de leur niveau de qualification. Ne faudrait-il pas cibler le contrat sur les seniors les moins qualifiés ? Dans leur note sur l'emploi des jeunes peu qualifiés en France, Cahuc et al. (2013) proposent de cibler les contrats de génération sur les rémunérations inférieures à 1.6 fois le SMIC pour l'embauche des jeunes en CDI, entre autres pour éviter les effets d'aubaine. Comme la quasi absence de mobilité professionnelle et de retour à l'emploi sont les points faibles du marché du travail des seniors peu qualifiés en France, la question se pose aussi d'approfondir le volet recrutement des seniors plutôt que son maintien dans l'emploi dans le contrat de génération. C'est également une des recommandations de l'IGAS (2013) dans son rapport d'évaluation des mesures pour promouvoir plus de retour à l'emploi des seniors au chômage.

Notes

1. Le Défenseur des droits est une autorité constitutionnelle indépendante inscrite dans la Constitution depuis le 23 juillet 2008 et instituée par la loi en 2011. Elle regroupe les missions du Médiateur de la République, du Défenseur des enfants, de la Haute Autorité de Lutte contre les

Discriminations et pour l'Égalité et de la Commission nationale de Déontologie de la Sécurité. Le Défenseur des droits préside trois collèges qui l'assistent pour l'exercice de ses attributions en matière de défense et de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations et de promotion de l'égalité. www.defenseurdesdroits.fr/connaitre-son-action/la-lutte-contre-les-discriminations/lage/critere/lage.

2. C'est-à-dire cantonner une personne âgée de plus de 50 ans à des tâches moins intéressantes.

3. L'analyse des salaires et des trajectoires salariales de 50 ans à la fin de carrière se fonde dans cette étude sur les informations des panels Déclaration annuelle de données sociales et État de l'Insee pour les individus de l'échantillon inter-régimes de retraités de 2008. Ces données retracent la chronique annuelle des salaires et des conditions d'emploi des salariés sélectionnés dans l'échantillon 2008 (et donc vivants en 2008), qu'ils soient ou non retraités en 2008.

4. Ainsi, un salarié dont le salaire évoluerait exactement comme les salaires moyens dans l'économie aurait un salaire individuel relatif de 100 à chaque âge.

5. L'étude se base sur un ensemble de données administratives, dont un fichier longitudinal appariant des registres d'employeurs et de travailleurs (*Finnish Longitudinal Employer-Employee Data*).

6. La proposition de Hairault (2012) de taxer les entreprises qui licencient des travailleurs à moins de dix ans de l'âge d'accès au taux plein de retraite s'apparente à une contribution de type Delalande, dont la suppression était recommandée à la France par l'OCDE en 2005.

7. Passé le délai de carence de quatre mois, si le salarié qui a démissionné a été continument inscrit à Pôle emploi et peut prouver des démarches actives de recherche d'emploi depuis sa démission, il peut être admis en indemnisation avec tous les droits dont il aurait bénéficié en cas de licenciement ou de rupture conventionnelle.

8. Soit, selon le Code du travail, un cinquième de mois de salaire par année d'ancienneté, auquel s'ajoutent deux quinzièmes de mois par année d'ancienneté au-delà de dix ans d'ancienneté pour l'indemnité légale. Elle peut être supérieure dans le cadre de la convention collective de la branche à laquelle appartient l'entreprise.

9. L'étude ne fournit malheureusement pas de résultats par âge.

10. Une analyse fine de la nature des ruptures de contrats de travail dont sont victimes les travailleurs a été réalisée à partir de l'Enquête emploi de l'Insee sur la période 2004-11 (Nafilyan et Parent, 2014).

11. Elles représentent en 2009-11 pour les 55-64 ans 13 % des ruptures de contrat (hors retraites) contre 3 % pour les 25-54 ans.

12. Des estimations probit ont été réalisées pour expliquer la probabilité de rupture de contrat (hors retraites), puis expliquer séparément chaque type de rupture de contrat : licenciement économique, licenciement personnel, démission, rupture conventionnelle (2009-11), et fin de contrat temporaire. Les populations sur lesquelles ces estimations sont réalisées diffèrent pour chacune d'entre elle, puisque les probabilités de licenciement économique ou de rupture conventionnelle portent sur les personnes en CDI uniquement (qui seules peuvent être confrontées à ces types de séparations avec leur employeur), tandis que l'estimation des fins de contrats temporaires porte sur les titulaires d'un CDD, saisonnier, d'apprentissage ou d'intérim, et les estimations sur les licenciements personnels et les démissions portent sur tous les types de contrats de travail. Nafylian et Parent (2014) ont également réalisé des estimations intégrant des effets croisés pour chacune des variables, autorisant les coefficients des variables de contrôle à différer entre les 25-49 ans et les 50 ans et plus et permettant d'identifier les caractéristiques qui rendent les seniors particulièrement vulnérables sur le marché du travail.

13. Les comparaisons entre pays sont à faire avec prudence en raison de disparités dans les définitions et la nature des données utilisées (licenciements auto-déclarés dans une enquête ou définis au niveau de l'entreprise dans des données administratives).

14. Utilisant une méthode basée sur les transitions trimestrielles, les vitesses de reprise d'emploi selon la nature de la rupture de contrat de travail sont analysées en France par Nafilyan et Parent (2014). L'échantillon n'est pas restreint aux personnes ayant au moins un an d'ancienneté comme dans OCDE (2013).

15. Il existe d'abord une dérogation pour enfant. Si l'agent public a encore un ou plusieurs enfants à charge lorsqu'il atteint la limite d'âge, il peut poursuivre son activité à raison d'un an supplémentaire par enfant dans la limite de trois ans. Par ailleurs, si à la date de son 50^{e} anniversaire, il était parent d'au moins trois enfants vivants, il peut poursuivre son activité professionnelle une année supplémentaire. Il y a aussi une dérogation pour carrière incomplète. Le fonctionnaire ou l'agent contractuel qui ne dispose pas du nombre de trimestres suffisant pour bénéficier d'une retraite à taux plein lorsqu'il atteint la limite d'âge, peut demander à poursuivre son activité pendant dix trimestres au maximum et dans la limite de la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein. L'administration peut répondre défavorablement à cette demande si l'intérêt du service le justifie. Enfin, il existe une dérogation propre aux

emplois de direction. Le fonctionnaire, qui occupe un emploi supérieur de l'administration de l'État (préfet, recteur d'académie, etc.) lorsqu'il atteint la limite d'âge, peut, à titre exceptionnel, être maintenu dans cet emploi par décision du gouvernement, dans l'intérêt du service et avec son accord, pendant deux ans maximum.

16. Des pénalités financières représentant 1 % de la masse salariale se sont multipliées ces dernières années (seniors, égalité hommes-femmes, pénibilité). Un délégué syndical parle à propos des différents thèmes de négociations engagées sur la période 2009-11 d'un accord « vieille femme pénible » (Huyez-Levrat et Klaine, 2013).

17. À l'occasion de l'année européenne du vieillissement actif et de la solidarité intergénérationnelle, les Trophées Trajectoires se sont ouverts en 2012 à un réseau de partenaires européens. Ainsi, se sont associés à cette Direccte, afin d'élaborer les outils nécessaires à l'évaluation des pratiques d'entreprises : l'Université de Liège, l'Institut Finlandais de Santé au Travail, l'association *Gender Studies* de la République tchèque et l'Institut du travail et des affaires sociales de Pologne.

18. Un dispositif de solidarité intergénérationnelle via une incitation à la fonction tutorale avait par ailleurs été proposé par le syndicat Force ouvrière en 2010 (Force ouvrière, 2010). Il s'agissait de valoriser les fins de carrière pour les salariés seniors tout en assurant un transfert de savoir-faire à l'égard de jeunes salariés embauchés notamment en contrat de professionnalisation. Une allocation de solidarité intergénérationnelle serait versée par l'État aux employeurs en compensation du maintien de salaire des salariés seniors (plus de 58 ans) qui acceptent d'assumer une mission de tuteur dans l'entreprise vis-à-vis d'un jeune de moins de 25 ans embauché en contrat de professionnalisation, en aménageant le rythme et le temps de travail.

19. Des outils de communication ont été mis en place pour faciliter l'appropriation de cet outil, en particulier le site internet www.contrat-generation.gouv.fr.

20. L'échéance du 30 septembre sera interprétée souplement pour les entreprises en voie de conclure une négociation.

21. Ainsi le tribunal de grande instance de Grenoble a jugé discriminatoire en mars 2013 une mesure adoptée en novembre 2012 par le Syndicat national des moniteurs du ski français et a condamné ce dernier à verser 10 000 EUR de dommages et intérêts à 20 moniteurs. La mesure attaquée, dénommée « pacte intergénérationnel », prévoyait une réduction d'activité pour les moniteurs de plus de 62 ans, afin de favoriser l'embauche des moniteurs les plus jeunes.

Bibliographie

Amadieu, J.-Fr. (2013), « La crise a favorisé les discriminations au travail », Le Monde, 19 mars.

Andrieux, V. et C. Chantel (2012), « Les salaires et les parcours de 50 ans à la fin de carrière », *Dossiers Solidarité et Santé*, n° 33, Drees, Paris.

Apec – Association pour l'emploi des cadres (2013), « Recruter un cadre : entre sélection et risque de discrimination », *Les études de l'emploi cadre*, Paris.

Apec (2012), « Les seniors en entreprise : état des lieux », *Les études de l'emploi cadre*, Paris.

Apec (2011), « Parcours professionnel des cadres à mi-carrière », *Les études de l'emploi cadre*, Paris.

Aubert, P. (2007), « L'emploi des salariés âgés : le rôle des salaires et de la productivité dans la demande de travail des entreprises », thèse de doctorat, CREST (Centre de Recherche en Économie et Statistique), http://pastel.archives-uvertes.fr/docs/00/50/37/09/PDF/L_emploi_des_salaries_ages.pdf.

Aubert, P., E. Caroli et M. Roger (2006), « Nouvelles technologies et nouvelles formes d'organisation du travail : Quelles conséquences pour l'emploi des salariés âgés ? », *Revue économique*, vol. 57, n° 6.

Behaghel, L., E. Caroli et M. Roger (2011), « Age Biased Technical and Organisational Change, Training and Employment Prospects of Older Workers », IZA DP n° 5544, Bonn.

Behaghel, L., B. Crépon et T. Le Barbanchon (2011), « Do Anonymous Resumes Make the Battlefield More Even? Evidence from a Randomized Field Experiment ». Document, Crest (Paris) and J-PAL Europe.

Behaghel, L., B. Crépon et B. Sédillot (2008), « The Perverse Effects of Partial Employment Protection Reform: The Case of French Older Workers », *Journal of Public Economics*, vol. 92, n° 3-4.

Bloom, D. et A. Sousa-Poza (2013), « Aging and Productivity: Introduction », *Labour Economics*, vol. 22.

Börsch-Supan, A. et M. Weiss (2013), "Productivity and Age: Evidence from Work Teams at the Assembly Line", Munich Center for the Economics of Aging, Max Plank Institute for Social Law and Social Policy.

Bourieau, Ph. (2013), « Les salariés ayant signé une rupture conventionnelle », *Dares Analyses n° 064*, Dares, Paris.

Cahuc, P., S. Carcillo et K.F. Zimmermann (2013), « L'emploi des jeunes peu qualifiés en France », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 3, Paris

Caron, L., F. Caser, C. Delgoulet, E. Effantin, A. Jolivet, L. Thery et S. Volkoff (coord.) (2012), « Les conditions de travail dans les accords et plans d'action "seniors" », Étude pour le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT), *Rapport de recherche n° 79*, Centre d'études de l'emploi (CEE).

Caser F., A. Jolivet, Y. Lochard, S. Mailliot, M. Parlier, J-M. Pernot, C. Vincent et G. Trouiller (2013), « Construction et mise en œuvre d'accords et plans d'action en faveur de l'emploi des seniors », Rapport de recherche pour la Dares, Ires et Anact, Rapport n° 05/2013.

Claisse C, C. Daniel et A. Naboulet (2011), « Les accords collectifs d'entreprise et plans d'action en faveur de l'emploi des salariés âgés : une analyse de 116 textes », *Documents d'études n°157*, Dares, Paris.

Conen, W.S., H. P. Dalen van et K. Henkens (2012), « Ageing and Employers' Perceptions of Labour Costs and Productivity: A Survey Among European Employers », *International Journal of Manpower*, vol. 33, n° 6.

Conseil supérieur de l'emploi (2012), *Rapport 2012*, www.emploi.belgique.be/publication.

Cour des comptes (2011), *Les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi*, Paris.

Dalmasso, R., R. Gomel, D. Méda et E. Serverin (2012), « Les raisons de rompre un CDI par rupture conventionnelle », *Connaissance de l'emploi*, Les 4 pages du CEE, n° 97.

Daniel, K. et J. S. Heywood (2007), « The Determinants of Hiring Older Workers », *Labour Economics*, vol. 14.

Défenseur des droits (2013), *Rapport annuel* 2012, Paris

Defresne, M., P. Marioni et C. Thévenot (2010), « Emploi des seniors : pratiques d'entreprises et diffusion des politiques publiques », *Dares Analyses n° 054*, Dares, Paris.

DGT – Direction générale du travail (2012), « Bilan de la négociation sur l'emploi des salariés âgés », séance du 14 novembre du COR, Paris.

Delacroix, R. (2012), *Si Senior ! Travailler plus longtemps en entreprise, c'est possible*, Éditions Lignes de repères, Paris.

Demailly, D. (2012), « La structure des rémunérations en 2010 », *Dares Analyse n° 063*, Dares, Paris.

Direccte – Unité Territoriale du Val d'Oise (2012), *Recueil des meilleures pratiques, Trophées Trajectoires « Toutes les générations en entreprise »,* Ile de France.

Eurofound (2013), *Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, Dublin. www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1210012s/index.htm.

Farvaque, N. et M. Lefebvre (2010), « Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors », Pôle emploi et Territoires de l'Office européen de Recherches sociales (ORSEU), Lille.

Force ouvrière (2010), « Proposition Force ouvrière, Un dispositif de solidarité intergénérationnelle via une incitation à la fonction tutorale », Note.

Forté, M. et F. Meyer (2013), « Accords et plans seniors : quels changements pour 10 entreprises pionnières en Alsace ? », Rapport de recherche pour la Dares, Institut du travail, Université de Strasbourg.

Hairault, J.-O. (2012), « Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements », Cepremap, Opus 28, Paris

Huttunen, K., J. Pirttilä et R. Uusitalo (2013), « The Employment Effects of Low-wage Subsidies », *Journal of Public Economics,* vol. 97.

Huyez-Levrat, G. et M.-A. Klaine (2013), « L'impact de la prescription législative sur les pratiques RH en direction des seniors », Rapport de recherche pour la Dares, Cabinet Maturescence.

IGAS – Inspection générale des affaires sociales (2013), *Retour à l'emploi des seniors au chômage,* Rapport d'évaluation, La Documentation française.

Levasseur, S. (2008), « Progrès technologique et employabilité des seniors », *Revue de l'OFCE*, n° 106, Paris.

Minni, C. (2013), « Les ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », *Dares Analyses n° 31*, Dares, Paris.

Moreau, Y. (2013), *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*. Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

OCDE (2013), *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.

Pak, M. (2013), « Le temps partiel en 2011 : des profils et des conditions d'emploi très contrastés selon que le temps partiel est "choisi" ou "subi" », *Dares Analyse n° 005*, Dares, Paris.

Parlement européen (2013a), « Résolution du Parlement européen du 21 mai 2013 sur une stratégie pour des retraites adéquates, sûres et viables », Strasbourg.

Parlement européen (2013b), « Combining the Entry of Young People in the Labour Market with the Retention of Older Workers », Strasbourg.

Roger, M. et M. Wasmer (2011), « Heterogeneity Matters: Labour Productivity Differentiated by Age and Skills », *Document de travail n° 4*, Direction des Études et Synthèses Économiques, Insee, Paris.

Romeu Gordo, L. et V. Skirbekk (2013), « Skill Demand and the Comparative Advantage of Age: Jobs Tasks and Earnings from the 1980s to the 2000s in Germany », *Labour Economics*, vol. 22.

Zwick, T. et C. Göbel, 2013), « Are Personnel Measures Effective in Increasing Productivity of Old Workers? », *Labour Economics*, vol. 22.

Chapitre 5

Améliorer l'employabilité des seniors en France

À mesure que les travailleurs avancent en âge, il faut veiller à ce qu'ils puissent actualiser de façon continue leurs compétences, accéder facilement aux dispositifs offerts par les services publics et privés de l'emploi et bénéficier de meilleures conditions de travail. Ce chapitre présente un état des lieux de la situation française dans ces trois domaines et montre qu'il faut redoubler d'efforts pour renforcer l'employabilité des seniors. Il est crucial de le faire pour répondre à la montée du chômage des seniors et à la nécessaire prolongation de la vie au travail.

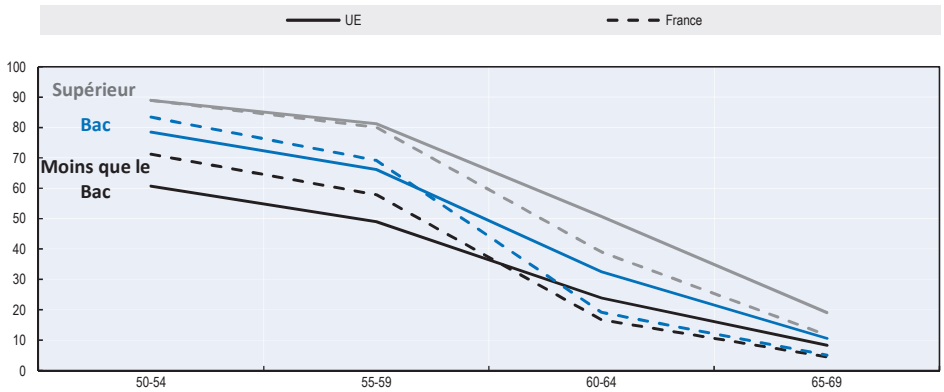
Compétences des travailleurs

Même les seniors plus éduqués décrochent tôt de l'emploi en France

Le taux d'emploi des seniors les plus éduqués est sensiblement plus élevé que celui des seniors de niveau d'éducation inférieur en 2012 en France comme en moyenne dans les pays européens (graphique 5.1). En France, le taux d'emploi des 50-54 ans du niveau Bac ou inférieur au Bac est toutefois plus élevé que la moyenne européenne. Pourtant le profil par âge est préoccupant car on constate un décrochage très marqué en France entre 55 et 59 ans des taux d'emploi indépendamment du niveau d'éducation. Le taux d'emploi du niveau Bac devient similaire à celui des personnes sans Bac à partir de 60 ans alors que ce n'est pas le cas en moyenne en Europe.

Graphique 5.1. **Profil d'emploi par niveau d'éducation, France et Union européenne, 2012**

Pourcentages



Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'EFT-UE.

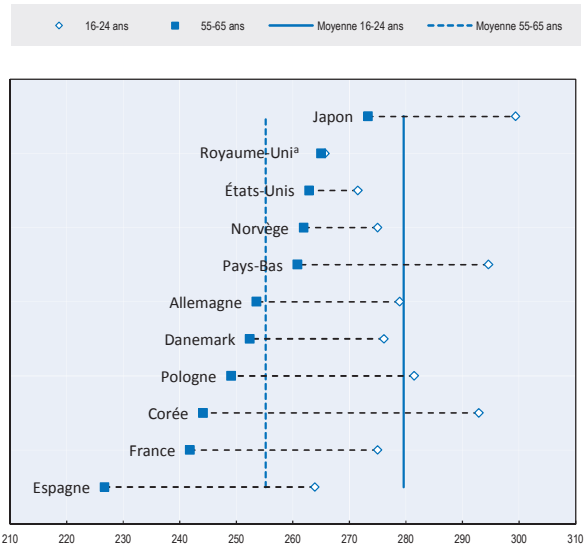
StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965611

Il existe une différence marquée des compétences entre générations

Le développement des compétences est un instrument politique essentiel pour maintenir les travailleurs en emploi. Les résultats tout récents de la nouvelle enquête internationale de l'OCDE sur les compétences des adultes (PIAAC) montrent, en particulier, que les travailleurs les moins qualifiés qui n'ont pas bénéficié de formations leur permettant de stabiliser leurs capacités cognitives sont les plus vulnérables à l'évolution technologique

(OCDE, 2013d). Les compétences en littératie et en numératie des adultes français se situent parmi les plus basses des 24 pays participant à l'évaluation. Mais les différences de compétences entre générations en France sont assez marquées par comparaison avec les autres pays. Pourtant, les mauvaises performances en littératie de la France sont en bonne partie imputables aux résultats des 55-65 ans, tandis que les 16-24 ans obtiennent des scores plus proches de la moyenne (bien que toujours inférieurs à cette dernière) (graphique 5.2). La France a dès lors beaucoup progressé en termes de compétences des jeunes générations à partir d'un niveau bas pour les générations âgées. C'est en Corée que les progrès entre générations sont les plus marqués contrairement au Royaume-Uni qui n'en a pas connu. La question qui devrait être analysée dans les travaux futurs à partir de cette enquête est de savoir si les plus âgés sont sortis du système éducatif avec un niveau médiocre de compétences ou si leurs compétences se sont détériorées au cours de leur vie professionnelle. Les défaillances de la formation professionnelle en France semblent jouer un grand rôle dans la moindre employabilité des seniors.

Graphique 5.2. **Progrès dans le domaine des compétences en littératie pour deux générations, différents pays de l'OCDE, 2012**



a) Angleterre et Irlande du Nord.

Source: Estimations de l'OCDE à partir de la *Base de données sur l'évaluation des compétences des adultes (PIAAC).*

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965630

Formation initiale, qualification et formation continue sont liées

L'accès à la formation professionnelle continue est en France surtout dicté par le niveau de formation initiale. C'est parce qu'ils appartiennent à une génération moins bien formée (initialement) que leurs cadets, que les seniors ont un accès plus faible à la formation continue. En France comme selon les moyennes internationales, les travailleurs de 55-64 ans participent presque deux fois moins à des formations liées à l'emploi que leurs collègues plus jeunes (tableau 2.1).

L'âge ne fait qu'accentuer un rapport à la formation professionnelle essentiellement lié au niveau de qualification. Plus de la moitié des cadres âgés de 50 à 59 ans ont accédé à la formation au cours de l'année 2006 alors que c'est le cas de 18 % des ouvriers aux mêmes âges et au final, les cadres de plus de 50 ans se forment plus que les ouvriers de moins de 30 ans (Fournier, 2010). L'amélioration de l'accès à la formation professionnelle doit dès lors s'opérer d'autant plus tôt que les salariés sont peu qualifiés et la frontière des 50 ans, voire celle des 45, s'avère beaucoup trop tardive pour bon nombre d'entre eux.

Les seniors sont sous-représentés dans les dispositifs de formation

Les périodes de professionnalisation du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors de 2006 ont pour objet de favoriser, par des actions de formation alternant enseignements théoriques et pratiques, le maintien dans l'emploi des salariés en CDI. Un des groupes cibles concerne ceux qui comptent 20 ans d'activité professionnelle ou qui sont âgés d'au moins 45 ans et disposent d'une ancienneté minimum d'un an de présence dans la dernière entreprise qui les emploie. Pourtant, en 2009 seulement 30 % des bénéficiaires d'une période de professionnalisation avaient plus de 45 ans, soit moins que leur part dans la population des salariés en CDI (40 %). Il existe également une sous-mobilisation du congé individuel de formation (CIF) et du droit individuel à la formation (DIF) pour des salariés de plus de 45 ans : en 2009, 17 % des bénéficiaires d'un CIF et 32 % d'un DIF avaient 45 ans ou plus.

Deux directions à privilégier

Plusieurs raisons sont avancées pour expliquer le retard dans la formation professionnelle des seniors en France. Tout d'abord, une moindre appétence pour la formation professionnelle semble exister parmi les travailleurs seniors. Ensuite, les seniors sont moins présents dans les entreprises les plus en pointe, soumises à de forts changements organisationnels et à une nécessité de reconversion interne permanente. Enfin, les entreprises forment moins également à partir d'un certain âge, et notamment pour ne pas investir dans des salariés perçus comme allant partir rapidement à la retraite.

Rendre plus attrayante la formation aux yeux des seniors

Il faut montrer aux seniors les avantages potentiels de participer à une formation. Si la formation continue contribue à protéger leur emploi, elle est indispensable pour les aider à s'adapter aux nouvelles pratiques de travail dans les entreprises. Il est dès lors pertinent de concevoir des formations qui intègrent les spécificités des seniors comme par exemple les dispositifs en lien avec l'activité réelle de travail, les méthodes pédagogiques participatives ou les formations modulables et régulières. La formation est en fait très peu utilisée pour prévenir l'obsolescence des compétences et favoriser les mobilités des salariés âgés. À partir d'un panel d'entreprises françaises suivies sur la seconde moitié des années 90, Behaghel, Caroli et Roger (2011) confirment le caractère biaisé des nouvelles technologies et de certaines pratiques de travail innovantes à l'encontre des salariés âgés. Internet et l'adoption d'ordinateurs connectés en réseau ainsi que l'élargissement des responsabilités confiées aux opérateurs tendent à accroître la part des trentenaires et à réduire celle des seniors dans la masse salariale. De plus, le défi est de taille pour les moins diplômés parmi eux qui sont, selon Behaghel et Greenan (2010) les moins bien placés pour se former aux nouvelles technologies.

Convaincre les entreprises de former les seniors, surtout les moins qualifiés

Il faut accroître l'investissement des entreprises dans la formation de leurs salariés les moins qualifiés, indépendamment de leur âge et certainement en deuxième partie de carrière. De plus, les années qui viennent seront marquées par la prolongation de la vie et les entreprises peuvent espérer rentabiliser par la formation continue le maintien de leurs seniors sur une plus longue période. Il faut dès lors que les entreprises intègrent dans leurs pratiques la prolongation de cet « effet horizon »[1]. L'effet horizon est présent dans les pratiques de recrutement en Norvège : selon le baromètre *Senior Policy*, 33 % des employeurs norvégiens déclarent que les candidats doivent avoir au moins dix années avant la retraite pour être invités à une interview (OCDE, 2013b).

Actions menées récemment en France

Développer la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences)

Pour développer les pratiques de GPEC dans les branches et les entreprises et « former plutôt que licencier », les autorités françaises se sont appuyées sur les engagements de développement de l'emploi et des compétences. Il s'agit d'un dispositif d'incitation dont dispose l'État pour aider les branches et les entreprises (en particulier les PME) à s'engager dans des démarches d'anticipation des mutations et de prévention des risques d'inadaptation des salariés à l'emploi. Les salariés de plus de 45 ans sont

considérés comme prioritaires dans ce dispositif depuis 2005 avec comme objectifs clés la prévention des risques d'adaptation à l'emploi et le maintien dans l'emploi des salariés en deuxième partie de carrière. Un indicateur de performance dans le Budget opérationnel de programme permet de déterminer annuellement la part des salariés de 45 ans et plus dans les publics bénéficiaires des actions relevant des engagements de développement de l'emploi et des compétences. L'objectif fixé pour 2012 est de 35 % et pour 2013 de 37 % mais l'indicateur est stable autour de 31 % depuis 2008.

Pour la période 2009-12, 18 accords de branches incluant des engagements de développement de l'emploi et des compétences ont été signés. La valeur ajoutée de ces accords se situe au niveau du dialogue social qui est au cœur de la démarche d'anticipation et donne une assise politique forte aux démarches et actions envisagées. Ce dialogue social conduit également les organisations professionnelles de branche à travailler ensemble, voire à se rapprocher.

Les entreprises de plus de 300 salariés sont soumises à une obligation triennale de négocier sur la GPEC (Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences). Cette obligation vient de la Loi sur la cohésion sociale de 2005, qui précède la loi de 2008 incitant à la négociation sur l'emploi des seniors. Afin de développer cet outil d'anticipation des mutations de l'entreprise, la Loi de sécurisation de l'emploi de 2013 a multiplié les thèmes de la négociation en matière de GPEC afin d'enrichir le contenu des accords souvent jugés trop formalistes et éloignés d'une véritable approche en termes de stratégie et d'anticipation de l'évolution des compétences et des besoins de l'entreprise. Des accords nouvellement signés semblent prometteurs, comme par exemple l'accord triennal de GPEC signé chez l'assureur MMA en juillet 2013. Cet accord intègre les dispositifs intergénérationnels d'accueil des nouveaux salariés et de développement professionnel des seniors (comme le contrat de génération), ainsi que la mobilité professionnelle. La gestion des âges utilise l'entretien de seconde partie de carrière qui se tient tous les cinq ans à partir de 45 ans. Elle inclut un volet de maintien dans l'emploi, l'assureur ayant pour objectif de maintenir à 12.6 %, au moins, le taux d'emploi des salariés de 57 ans et plus. Pourtant, la part réservée à des embauches de salariés de 55 ans et plus, à hauteur de 1 % des embauches en CDI, reste très faible.

Recentrage des dépenses de formation sur la sécurisation des parcours professionnels depuis 2009

La Loi de 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie a créé le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), dont l'objectif est de soutenir et financer les projets de développement de compétences et de qualification ainsi que les actions

de formation des publics les plus fragilisés (demandeurs d'emploi, premiers niveaux de qualification) et les entreprises les plus exposées. Les ressources du FPSPP proviennent des contributions des entreprises au titre de la formation professionnelle continue, et leur répartition fait l'objet d'un accord paritaire conclu entre organisations syndicales et d'employeurs (dernier accord en octobre 2012) donnant lieu à une convention cadre entre l'État et le fonds paritaire. Le Fonds financera en priorité en 2013-15 les actions qui favorisent l'accès à l'emploi des jeunes et la formation des salariés, en particulier les plus fragiles (lutte contre l'illettrisme, formations certifiantes dans le cadre de périodes de professionnalisation associées à un DIF, qualification des salariés des entreprises recourant au chômage partiel). Il faudrait que les projets mis en œuvre par le FPSPP s'adresser plus spécifiquement aux publics seniors, également fragiles au regard de leur accès à la formation professionnelle.

La réforme de la formation professionnelle est en cours

Les partenaires sociaux ont été invités à la deuxième conférence sociale de juillet 2013 à mener une négociation interprofessionnelle durant le deuxième semestre 2013 portant entre autres sur la mise en œuvre des nouveaux dispositifs de formation professionnelle suite à l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et de la Loi de sécurisation professionnelle de juin 2013. L'objectif du gouvernement est de présenter un projet de loi s'appuyant sur les résultats de cette négociation fin 2013-début 2014.

Les principaux nouveaux dispositifs de formation professionnelle sont les suivants. Chaque personne va disposer d'un *compte personnel de formation* dès son entrée sur le marché du travail. Ce compte sera mobilisé par la personne lorsqu'elle accède à une formation à titre individuel, qu'elle soit salariée ou demandeuse d'emploi. Toute personne bénéficiera aussi d'un *conseil en évolution professionnelle* dont l'objectif prioritaire est d'améliorer sa qualification. Mis en œuvre dans le cadre du service public local de l'orientation (chargé de coordonner et de mettre à disposition une information complète sur les formations, les certifications, les métiers, les emplois et les niveaux de rémunération), il vise à améliorer l'information disponible, pour tous les salariés, sur leur environnement professionnel et l'évolution de l'activité sur leur territoire ainsi que sur les dispositifs auxquels il peuvent accéder afin de réorienter leur trajectoire professionnelle. La loi a également créé une *période de mobilité volontaire sécurisée* (sorte de détachement) afin de permettre au salarié d'exercer une activité professionnelle chez un nouvel employeur afin de diversifier son expérience et son parcours professionnel. Pendant cette période, le contrat de travail est suspendu et à son terme, le salarié a la garantie de retrouver son emploi ou un emploi similaire, à moins qu'il ne décide de quitter son entreprise d'origine.

Services de l'emploi

Les services de l'emploi pour les seniors en France

En règle générale, Pôle emploi offre un accompagnement en fonction de la distance à l'emploi

L'offre de services de Pôle emploi est déterminée en fonction de la distance à l'emploi des demandeurs d'emploi, diagnostiquée lors de l'entretien d'inscription et de diagnostic. Cette règle a été établie dans la Convention tripartite signée en janvier 2012 par l'État, l'Unédic et Pôle emploi et le plan stratégique « Pôle emploi 2015 » issu d'une concertation avec les partenaires sociaux. Actant la fin du suivi mensuel personnalisé, trois modalités d'accompagnement, d'intensité graduée, sont désormais possibles : l'accompagnement renforcé ciblé sur les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail ou qui présentent un risque élevé d'éloignement (environ 6 % des demandeurs d'emploi en septembre 2013) ; l'accompagnement guidé pour les personnes ayant besoin d'un appui régulier dans leur recherche d'emploi (environ 55 % des chômeurs) ; et le suivi et appui à la recherche d'emploi pour les chômeurs proches du marché du travail et autonomes dans leur recherche d'emploi (environ 39 %). La situation du demandeur d'emploi doit être réévaluée lors de points d'étapes au quatrième et au neuvième mois de chômage, afin d'ajuster la modalité d'accompagnement.

Le fait d'être senior n'est donc pas un critère déterminant. Il y a pourtant parmi les 15 indicateurs d'efficacité et de qualité de service dans la Convention tripartite 2012-14, un indicateur qui mesure la performance de Pôle emploi dans le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans. Il s'agit de la part des demandeurs d'emploi seniors de 50 ans et plus encore inscrits sur les listes de Pôle emploi 12 mois après leur inscription. L'objectif est que cette part qui était de 47 % en mars 2011 diminue au cours des trois années suivantes pour atteindre 41 % en 2014 (IGAS, 2013). Cet indicateur reste élevé et atteint 55 % en 2013.

Le conseiller référent prend en charge les demandeurs d'emploi d'une même modalité de suivi et d'accompagnement au sein de son portefeuille. La taille indicative du portefeuille « accompagnement renforcé » se situe à 70 demandeurs d'emploi au plus, celle du portefeuille « accompagnement guidé » au plus à 150 demandeurs d'emploi et celle du portefeuille « suivi » se situe entre 200 et 350 demandeurs d'emploi[2]. À l'issue de l'entretien d'inscription et de diagnostic, est conclu un plan d'action qui retrace les actions à entreprendre par le demandeur d'emploi. Concernant l'entretien obligatoire qui doit avoir lieu au plus tard au quatrième mois suivant l'inscription du demandeur d'emploi, le conseiller peut à titre dérogatoire l'organiser en collectif pour les demandeurs d'emplois relevant de la modalité « suivi ». Indépendamment des contacts obligatoires au quatrième

et neuvième mois, le conseiller décide de la fréquence et de la modalité de contact avec les demandeurs d'emploi en fonction de leur situation.

L'offre de services de Pôle emploi aux entreprises a évolué à partir de juin 2013 afin de mieux prendre en compte la diversité des situations des entreprises et pour répondre aux besoins de recrutement avec des services différenciés d'appui et d'accompagnement au recrutement. Les employeurs peuvent aussi bénéficier d'un accompagnement personnalisé de la part des conseillers Entreprises dans les agences Pôle emploi pour tout ce qui concerne les mesures pour promouvoir l'emploi des seniors, les aides financières qui y sont associées et leurs conditions de mise en œuvre.

L'accès aux mesures pour l'emploi (hors mesures jeunes) ne dépend théoriquement pas de l'âge

Les demandeurs d'emploi seniors peuvent avoir accès à l'ensemble de la panoplie des mesures pour l'emploi (hors mesures jeunes) pour retourner à l'emploi (contrats assortis d'aides suivant des barèmes régionaux et sous certaines conditions[3]). L'outil de promotion du recrutement sans CV et par simulation qui permet de repérer les meilleurs candidats sans prêter attention à leur âge, à leur diplôme ou aux postes occupés précédemment, peut être particulièrement utile aux seniors avec un faible niveau d'éducation. De plus, comme les candidats sont sélectionnés sur des tests d'aptitude, cette mesure permet tout naturellement de lever certains freins comme des problèmes d'image des seniors, parfois considérés à tort comme moins aptes à s'adapter à un poste de travail et même une certaine discrimination liée à l'âge (voir chapitre 4).

Pour les demandeurs d'emploi seniors, l'accès à plusieurs services a été amélioré comme suit :

- L'évaluation en milieu de travail est préalable au recrutement (jusqu'à 120 heures pour les plus de 50 ans contre 80 heures en général), l'employeur pouvant ainsi apprécier l'aptitude du candidat, sur le terrain.
- Limités à 24 mois, les contrats aidés peuvent être allongés jusqu'à cinq ans pour le recrutement de personnes de plus de 50 ans bénéficiaires de prestations de solidarité et d'aide sociale comme l'ASS, l'allocation adulte handicapé ou le RSA. La durée maximale peut être portée, par décisions de prolongation successives d'un an au plus, à 60 mois.
- Les contrats de professionnalisation adultes qui, outre les exonérations de cotisations sociales, ouvrent depuis 2011 le droit à une aide forfaitaire de 2 000 EUR lorsqu'ils concernent un salarié de plus de 45 ans.

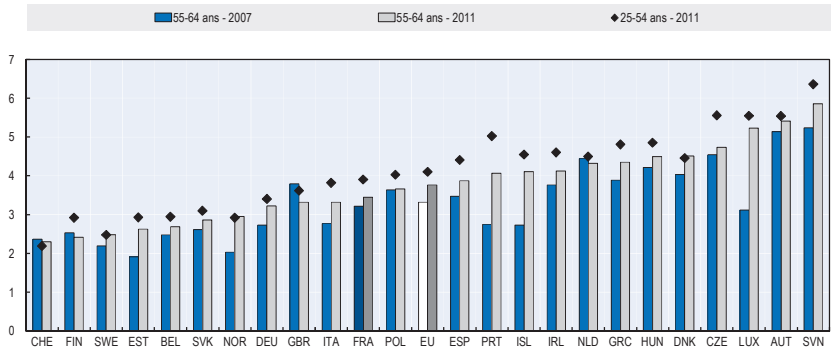
Plusieurs services sont réservés aux seniors tels que :

- Un atelier d'information seniors pour leur présenter les aides à l'emploi et à la formation, les encourager à envisager des formes alternatives de travail (création d'entreprise, consulting, portage salarial[4], partage de salariés) et répondre à leurs questions sur les allocations qui leur sont offertes.
- Le club seniors ou club de chercheurs d'emploi seniors pour encourager la motivation des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, leur capacité à entretenir un réseau et à rester en prise avec le marché du travail. La méthode employée par Pôle emploi consiste à dynamiser et à mutualiser des recherches pour le compte des seniors membres du club, afin de faire gagner du temps aux participants qui bénéficient de l'expérience des pairs. Le conseiller animateur du club s'appuie sur un senior « moteur » pour bénéficier d'un co-animateur. Il appuie les candidatures des participants dès lors que l'un d'entre eux intéresse un recruteur et monte des actions sur mesure.
- Le Forum Emploi Seniors : par exemple, le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Ile-de-France et le ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social ont organisé en mars 2013 la cinquième édition du forum de l'emploi régional dédié aux seniors, en collaboration avec Pôle emploi Ile-de-France et l'association « À compétence égale »[5]. L'objectif est de mettre en relation employeurs et demandeurs d'emploi mais aussi d'offrir aux seniors des conseils sur la recherche d'emploi, les formations et les prestations et services proposés ainsi que des conférences sur des thèmes précis (comme par exemple, rechercher efficacement un emploi, créer son entreprise, partager son temps dans un groupement d'employeurs).

L'aide à la recherche d'emploi est importante pour les demandeurs d'emploi seniors qui connaissent des difficultés pour le faire efficacement. On constate déjà moins de diversité de méthodes de recherche d'emploi après 55 ans. Le nombre de méthodes différentes utilisées par les demandeurs d'emploi pour chercher du travail peut, en effet, être estimé à partir des douze canaux différents renseignés par l'enquête communautaire sur les forces de travail (EFT-UE). Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi de 55-64 ans en France, ce nombre moyen est de 3.4 en 2011, en très légère hausse par rapport à avant la crise en 2007, mais en retrait par rapport à la moyenne européenne de 3.8. Par contre ce nombre moyen est plus élevé pour les 25-54 ans dans la plupart des pays européens dont la France, à l'exception de la Suisse, la Suède, la Norvège, les Pays-Bas, le Danemark et l'Autriche (graphique 5.3).

Graphique 5.3. **Diversité de méthodes de recherche d'emploi des chômeurs au sens du BIT, par âge, France et Europe, 2007 et 2011**

Nombre moyen de canaux différents utilisés pour trouver un emploi



Source : Estimations de l'OCDE à partir de l'EFT-UE.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965649

Pôle emploi a développé en particulier un accompagnement interne et externe pour le public des cadres seniors demandeurs d'emploi

Les cadres demandeurs d'emploi sont en moyenne nettement plus âgés que l'ensemble des demandeurs d'emploi : au 30 juin 2012, 34.2 % ont au moins 50 ans, contre 20.4 % pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. De plus, parmi les cadres inscrits à Pôle emploi, la proportion de demandeurs d'emploi de longue durée est relativement élevée : 40.5 % sont inscrits depuis plus d'un an contre 42.2 % pour l'ensemble.

Pôle emploi a développé des ateliers pour les cadres seniors (encadré 5.1). De plus, la prestation « Atouts Cadres » a été mise en place par Pôle emploi depuis août 2010. Ce dispositif s'adresse à des personnes ayant déjà de l'expérience et des qualifications, d'où une population relativement âgée. Elle répond à la nécessité de proposer aux demandeurs d'emploi cadres une réponse spécifique à leurs besoins et de garantir la délivrance d'un service adapté, en complément de l'offre de services existante. Sans s'y substituer, cette nouvelle prestation tient compte de la fin de la co-traitance avec l'Apec depuis avril 2010. « Atouts Cadres » vise également à accroître la capacité de placement de Pôle emploi dans les régions et agglomérations identifiées comme ayant un volume important de demandeurs d'emploi cadres (supérieur à 5 %). Cette prestation est confiée à des opérateurs externes ayant une expertise dans le domaine du placement des cadres. Ces derniers sont désignés suite à un appel d'offres

lancé pour un marché de deux ans, reconductible deux fois une année. Son évaluation en 2012 permet de souligner différents constats positifs sur la mise en œuvre de la prestation et ses résultats (Benabdelmoumen et al., 2013). Les publics orientés vers la prestation bénéficient d'un accompagnement qui répond de façon satisfaisante aux besoins spécifiques des cadres, faisant appel à la fois à du coaching personnalisé et des actions collectives, ayant pour effet de dynamiser la recherche d'emploi. Les taux de retour à l'emploi sont supérieurs à ceux observés pour des cadres ayant un profil proche, mais n'ayant pas bénéficié d'un accompagnement renforcé, et la qualité des emplois retrouvés grâce à « Atouts Cadres » s'avère meilleure.

Encadré 5.1. **Atelier pour les seniors dans l'agence Paris Cadres Brochant (une des quatre agences Paris Cadres)**

Public seniors dans l'agence

L'agence comprend 30 collaborateurs (dont quatre managers) et est chargée du suivi des demandeurs d'emploi cadres des 8e, 17e, 18e et 19e arrondissements de Paris. Elle est compétente sur l'offre de service dédiée au placement. En juin 2013, elle gérait 2 923 demandeurs d'emploi (dont 22 % de seniors) et plus de 38 000 entreprises sont rattachées à l'agence.

Les seniors inscrits sont par définition des ex-salariés qui ont perdu un emploi de cadre ou ont cotisé à une caisse cadre. Ils sont en majorité de jeunes quinquagénaires (53 % ont 50-56 ans, 26 % ,57-59 ans et 21 %, 60 ans et plus) ; 62 % ont moins de deux ans de chômage ; 22 % se sont inscrits suite à une rupture conventionnelle ; 87 % sont indemnisés ; et 45 % sont des femmes.

Les services s'appuient sur un parcours adapté dont le diagnostic est établi le premier mois. Il s'agit principalement d'un accompagnement suivi (45 %) ou guidé (47 %) et rarement d'un accompagnement renforcé (8 %). Le calendrier porte sur deux autres rendez-vous obligatoires (quatrième mois et neuvième mois) mais d'autres rendez-vous sont possibles à la demande. Presque tous (88 %) ont bénéficié d'au moins un service depuis leur inscription.

Atelier pour les seniors

Objet : présentation de tous les accompagnements : prestations d'évaluation, orientation, de création d'entreprises ; formations ; VAE ; accompagnements partenaires ; aides et contrats spécifiques seniors ; formes alternatives d'emploi ; et indemnisation.

Motivations des participants : être informés de tous les services pour s'inscrire à ceux qui répondent le mieux à leurs besoins et leurs attentes ; sortir de l'isolement ; rencontrer d'autres seniors demandeurs d'emploi ; avoir des contacts avec des recruteurs et des directeurs de ressources humaines en face à face lors par exemple de petits déjeuners.

Participation : idéalement après six mois de chômage après avoir mûri son projet et avoir rencontré des problèmes pour retrouver un emploi.

Les aides à l'emploi se révèlent souvent peu efficaces pour les seniors qui les sollicitent peu

Les outils d'aide à l'emploi sont peu utilisés par les seniors et les entreprises, partiellement parce que les résultats sont peu efficaces. Ainsi, les plus de 50 ans sont peu bénéficiaires des aides à la mobilité (9.5 % des aides à la recherche d'emploi et 12.4 % des aides à la reprise d'emploi en 2012 contre respectivement 26.6 % et 24.2 % pour les 25-29 ans). Après avoir bénéficié de ces aides, ils ont, toutes choses égales par ailleurs, une probabilité, de retrouver un emploi inférieur de 13 points de pourcentage à celle des jeunes de 25-29 ans (Buchner, 2012).

Il en est de même de l'aide à la reprise ou à la création d'entreprise. Ouverte aux personnes indemnisées au titre de l'ARE, cette aide permet de bénéficier d'un capital dès le début de la reprise ou de la création d'une entreprise. Son montant correspond depuis 2012 à 45 % du reliquat des droits restants de l'allocataire. Selon l'Unédic (2013), avec en 2011, 10 % de bénéficiaires âgés de 50 ans et plus alors qu'ils représentent 23 % parmi les indemnisés de l'assurance chômage, les seniors sont nettement sous-représentés, contrairement aux 30-39 (37 % des bénéficiaires pour 26 % d'indemnisés). Cela confirme le constat fait récemment par la Commission européenne et l'OCDE. Alors que les taux d'activité entrepreneuriale (c'est-à-dire les personnes qui envisagent de créer une entreprise ou qui démarrent leur activité) diffèrent peu entre personnes d'âge intermédiaire et seniors aux États-Unis, en Islande et en Slovaquie, dans des pays tels que l'Autriche, la Belgique et la France, les seniors sont bien moins enclins à choisir la voie entrepreneuriale (Commission européenne et OCDE, 2013).

Les seniors se retrouvent dans des emplois aidés du secteur non marchand peu efficaces pour le retour à l'emploi

Même des contrats spécifiques comme le CDD senior ou des dispositifs améliorés pour les seniors restent peu utilisés. C'est le cas des contrats de professionnalisation, pour lesquels seuls les contrats conclus avec des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus continuent de bénéficier de l'exonération totale de cotisations depuis janvier 2008. Pourtant avec 81 % des entrées en 2011, le contrat de professionnalisation reste très majoritairement destiné aux jeunes, les plus de 45 ans ne représentant que 2 % des entrées. De même, la prolongation des contrats aidés au-delà de 24 mois pour les seniors bénéficiaires des prestations de solidarité et d'aide sociale ne semble avoir d'impact que sur leur accès aux emplois aidés du secteur non marchand. En 2012, les plus de 50 ans représentaient 24 % des contrats aidés dans le secteur non marchand, soit autant que les jeunes, mais moins de 2 % des contrats aidés dans le secteur marchand contre 93 % des

jeunes (Beauvoir et al., 2013). Ce constat est préoccupant car l'efficacité des emplois aidés du secteur non marchand dans le retour à l'emploi est évaluée comme faible. D'après Bayardin (2013), 37.5 % des salariés de 50 ans ou plus sortis d'un contrat aidé du secteur non marchand en 2011 sont en emploi six mois après la fin de l'aide de l'État. Ils sont 67.1 % parmi les salariés sortis d'un contrat aidé du secteur marchand.

Pour le second semestre 2013, les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans font partie des publics prioritaires des contrats aidés tout comme les demandeurs d'emploi de très longue durée (18 mois d'inscription dans les 24 derniers mois) et les bénéficiaires du RSA. Une enveloppe complémentaire de 92 000 emplois aidés est programmée dans le secteur non marchand, soit un total de 262 000 contrats pour le semestre. Avec 25 000 contrats programmés, l'enveloppe d'emplois aidés dans le secteur marchand reste constante au second semestre 2013.

L'accès à la formation des demandeurs d'emploi seniors est faible comme celui des seniors en emploi

Les disparités d'accès à la formation des demandeurs d'emploi selon l'âge restent similaires à celles des personnes en emploi. Les demandeurs d'emploi de moins de 26 ans bénéficient plus fréquemment d'une formation que leurs aînés : en 2011, 29.6 % y ont eu accès contre 19.2 % pour les 26-44 ans et 12.6 % pour les plus de 45 ans (Aude, 2013a). L'itinéraire des stagiaires de 45 ans et plus ou seniors est préoccupant et beaucoup moins porteur que pour leurs cadets (Aude, 2013b). Ils reprennent moins souvent un emploi dans les deux ans suivant une formation professionnelle (75 % contre 87 % pour les jeunes et les 26-44 ans), moins souvent un CDI (33 % contre 38 % pour les jeunes et 44 % pour les 26-44 ans), et mettent plus longtemps à retrouver cet emploi (au moins six mois pour la moitié des seniors contre trois mois pour les jeunes et les 26-44 ans). Un senior sur quatre a retrouvé cet emploi en 23 mois ou plus, contre 11-12 mois pour les jeunes et 26-44 ans. Au final, lorsque l'on tient compte de l'âge, du sexe et du niveau d'études du stagiaire, de l'objectif et du domaine du stage de formation, de la situation au regard de l'activité et de la durée de chômage ou inactivité précédant la formation, « toutes choses égales par ailleurs », un senior ayant suivi une formation a une probabilité d'obtenir un emploi stable plutôt que de rester au chômage ou en inactivité, 4.8 fois inférieure à celle d'un jeune. Un senior a également une probabilité d'obtenir un emploi temporaire 4.8 fois inférieure à celle d'un jeune, et une probabilité de suivre une nouvelle formation ou de poursuivre ses études 3.3 fois inférieure à celle d'un jeune.

Bonnes pratiques dans les pays de l'OCDE

Suite à la crise et à l'augmentation du chômage des seniors, il est important de mettre en œuvre une stratégie efficace d'activation pour rendre le retour à l'emploi possible. Les services publics et privés d'emploi devraient être encouragés à donner aux seniors au chômage plus d'accès aux mesures actives. Même si la plupart des pays de l'OCDE adoptent d'abord une stratégie standard (qui s'applique à tous les demandeurs d'emploi quel que soit leur âge), beaucoup ciblent ensuite des dispositifs précis sur les groupes les plus vulnérables parmi les chômeurs âgés.

Un large consensus s'est révélé parmi les SPE participant à l'examen entre pairs mené en Europe en 2012 quant aux meilleurs moyens de parvenir à la réinsertion des chômeurs âgés (PES-to-PES, 2012). Les plans d'action personnalisés encadrés par des activités collectives sont prônés pour les raisons suivantes :

- Les chômeurs âgés étant loin de constituer un groupe homogène, des plans d'action personnalisés efficaces doivent reposer sur un profilage passant par l'identification de difficultés et la mise en avant de dispositifs pour promouvoir les compétences des plus âgés. Il s'agit non seulement de leur accorder plus d'accès à la formation mais aussi de sensibiliser les conseillers des SPE à cet objectif. Par ailleurs, la création d'équipes spéciales avec un plus faible ratio d'usagers par conseiller a permis de mieux faire face aux défis supplémentaires auxquels de nombreux seniors sont confrontés dans leur réinsertion professionnelle.

- Un certain nombre de SPE ont obtenu de bons résultats en organisant des activités de groupe ciblant les chômeurs âgés. Par exemple aux Pays-Bas et en Allemagne, des séances de conseils en groupes d'entraide permettent de lutter contre l'isolement social et de remédier au manque de réseaux professionnels tout en améliorant les compétences en matière de recherche d'emploi. Les clubs d'emploi, qu'ils soient centrés sur l'âge ou non, peuvent également aider à identifier les postes vacants « cachés ». En raison des images stéréotypées que les employeurs ont des seniors, il peut s'avérer plus important pour cette catégorie cible de bénéficier de mesures visant à établir des contacts entre les chômeurs et les employeurs dans le cadre de salons de l'emploi, de sessions de *speed dating* et de périodes d'essai.

Dans de nombreux pays, les plans d'action individuels font partie des prestations proposées par les SPE pour répondre aux besoins particuliers des chômeurs de longue durée âgés. Plusieurs pays qui ont supprimé des

prestations passives plus longues pour les seniors les ont remplacées par des mesures actives dans une stratégie d'activation (encadré 3.5). Ainsi au Danemark et en Norvège, l'harmonisation sur les règles générales des prestations de chômage applicables aux travailleurs âgés s'est accompagnée de la garantie d'une mesure d'activation pour ceux très proches de la retraite qui ne trouvent pas de travail (voir chapitre 3).

Avec son programme *Perspektive 50plus* introduit en 2005, l'Allemagne a choisi une approche ciblée sur les groupes les plus vulnérables (encadré 5.2)[6]. En 2005, lors du premier appel à propositions, 62 pactes régionaux ont bénéficié de l'aide financière et du soutien du ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales. Ce programme est aujourd'hui entré dans sa troisième phase (2011-15) et le nombre de pactes est passé à 78, couvrant 96 % du territoire allemand[7]. Les partenaires des pactes régionaux sont les centres locaux pour l'emploi qui mettent en œuvre les politiques d'activation des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage de nature assistantielle (*Arbeitslosengeld II*) et qui travaillent en étroite coopération avec les municipalités, les chambres de commerce et d'industrie et les organismes de formation. Les objectifs sont établis dans des conventions annuelles entre les niveaux fédéral et régional.

Chaque phase a été évaluée. L'évaluation de la première phase a montré que le succès est lié à la combinaison de conseils et soutiens individualisés aux seniors et de contacts proactifs et ciblés auprès des employeurs (Büttner et al., 2008). La qualité de la présélection des candidats pour les offres d'emploi a bien répondu aux besoins des PME. Selon les résultats d'enquête, à la fois les chômeurs âgés de longue durée et les employeurs ont apprécié positivement le programme et ont trouvé en général qu'il était plus efficace que les actions précédentes. Deux limites sont à souligner : i) ce sont les jeunes seniors qui sont surtout activés ; et ii) l'objectif de prise de conscience du défi démographique n'a pas été atteint. L'évaluation de la seconde phase a confirmé les résultats positifs des participants (Knuth et al., 2012). L'objectif de 21 % de retour à l'emploi a été dépassé avec en 2010, environ 24 % des participants qui ont retrouvé un emploi d'au moins six mois. L'utilisation de subventions salariales a permis de sécuriser les emplois. Cependant, deux points faibles sont soulevés : i) les emplois retrouvés sont en majorité à temps partiel ; et ii) trop de participants sont restés sans emploi et assistés sociaux. Les évaluateurs recommandent dès lors d'intégrer certaines pratiques (par exemple plus de flexibilité dans les budgets au niveau local ; plus de services intégrés pour les demandeurs d'emploi au lieu de subventionner les entreprises, etc.) qui se sont avérées efficaces dans le Programme *Perspektive 50plus* à tous les groupes de demandeurs d'emploi recevant l'assurance chômage de nature assistantielle.

Encadré 5.2. **Le programme *Perspektive 50plus* en Allemagne**

Groupe cible : les chômeurs de longue durée de plus de 50 ans qui ne sont plus indemnisés par l'assurance chômage mais par l'*Arbeitslosengeld II*.

Objectifs : réintégrer les chômeurs âgés de longue durée dans le marché du travail ; augmenter la prise de conscience du changement démographique et du rôle des travailleurs âgés ; et changer les attitudes des employeurs et des collègues au sein des entreprises.

Formulation du programme et contenu novateur : implication de tous les acteurs au niveau régional et local ; approche globale incluant des politiques du marché du travail, des affaires sociales et de la santé ; et utilisation d'un large éventail d'outils, dont le profilage, les bilans professionnels et mesures de formation, les stages en entreprise, les mesures de placement, des subventions salariales pour les entreprises et des campagnes pour augmenter la prise de conscience des défis du changement démographique.

Facteurs de succès : grande autonomie dans l'utilisation du budget ; simplification des règles administratives ; adaptation du programme aux besoins régionaux et locaux ; et risque de réduction ou de perte du financement en cas d'objectifs non atteints.

Effets majeurs

- L'âge moyen des participants est de 54 ans en 2010. La majorité des participants a un faible niveau éducatif et plus d'un tiers n'a pas de diplôme de fin d'apprentissage. Environ 13 % n'ont pas travaillé au cours des dix dernières années et près d'un cinquième a des problèmes de santé.
- Au cours des première et seconde phases (2005-10), près de 130 000 chômeurs de longue durée âgés ont été réintégrés dans des emplois non aidés.
- Les objectifs de s'attaquer au chômage de longue durée ont aidé à éviter de sélectionner uniquement les meilleurs demandeurs d'emploi (phénomène d'écrémage souvent identifié dans les évaluations de programmes actifs), c'est-à-dire ceux qui ont le plus de chances de retrouver un emploi.
- Ce programme a permis de mieux prendre en compte les besoins des chômeurs de longue durée âgés et de revaloriser l'image des seniors. Les centres locaux pour l'emploi ont adapté leurs activités sur la base des résultats du programme.

On trouve en Australie et au Canada d'autres exemples d'approche ciblée sur les seniors en difficulté (encadré 5.3). En Australie, les prestataires qui participent au SPE (*Job Services Australia*) proposent eux aussi des programmes spécifiques aux travailleurs « d'âge mûr », c'est-à-dire aux Australiens âgés de 45 ans et plus. Ces travailleurs ont notamment accès au programme *Experience+ Career Advice*, qui inclut des conseils de carrière, des aides financières à la formation, une formation et un accompagnement en cours d'emploi pour les travailleurs présentant un

risque de santé, ainsi qu'une formation et un accompagnement permettant de passer à un emploi qui demande moins d'efforts physiques. De son côté, le Canada recourt depuis plusieurs années à une initiative ciblée pour les travailleurs âgés qui aide au retour à l'emploi ceux qui habitent dans des zones économiquement vulnérables.

Encadré 5.3. **Services pour les travailleurs d'âge mûr *(mature age workers)* en Australie et Initiative ciblée pour les travailleurs âgés au Canada**

Australie

Les demandeurs d'emploi de 45 ans et plus ont accès au service *Experience+ Career Advice*, qui offre les dispositifs suivants :

- *Career Advice* **:** conseil gratuit sur la carrière professionnelle et service d'aide à la rédaction du CV.
- *Experience+ Training* : subventions à la formation pour permettre aux seniors de se requalifier pour devenir mentors ou superviseurs d'apprentis ou de stagiaires.
- *On-the-Job Support* : formation et assistance aux seniors dont l'emploi peut être difficile à cause de problèmes de santé ou d'aptitude professionnelle.
- *Job Transition Support* : formation et assistance pour aider à passer d'un travail physique éprouvant à un travail moins pénible et pour aider les travailleurs dont l'emploi est supprimé.

Canada

L'Initiative ciblée pour les travailleurs âgés aide les chômeurs âgés (normalement de 55-64 ans) qui vivent dans des collectivités vulnérables (villes de moins de 250 000 habitants) touchées par des réductions d'effectifs, des fermetures d'entreprise ou un haut taux de chômage par des programmes pour les réintégrer dans l'emploi ou améliorer leur employabilité. Elle promeut les projets qui sont adaptés aux besoins particuliers et aux types d'apprentissage des participants, fournit des aides au profilage et à la sélection des participants, offre une panoplie de mesures d'aides à l'emploi et à l'amélioration de l'employabilité, y compris le soutien des pairs et la formation à des compétences ciblées. L'évaluation formative de cette initiative en 2010 a montré que 75 % des participants ont trouvé un emploi pendant ou après leur participation à ce programme et que 80 % d'entre eux se sont sentis plus employables grâce aux activités du programme. Toutes les provinces et tous les territoires participent actuellement à cette initiative. En octobre 2011, le programme a mis en place 331 projets qui ont touché plus de 16 000 participants.

Évaluation des mesures seniors

Il existe peu d'évaluations expérimentales de l'impact spécifique de mesures actives pour aider les chômeurs âgés à retrouver un emploi. Deux évaluations menées récemment concluent que plus d'activation et un accompagnement renforcé peuvent aider les seniors à retrouver un emploi.

- La participation obligatoire des chômeurs de 50-52 ans à une activation de la recherche d'emploi a un impact positif sur le retour à l'emploi en Flandre. Bollens (2011) a analysé l'impact pendant sept mois de cette participation obligatoire après trois mois de chômage en Flandre. Le programme d'accompagnement obligatoire pour tous les chômeurs en Belgique depuis 2004 s'arrêtait jusqu'alors à 50 ans mais la Flandre l'a rendu obligatoire en mai 2009 pour les 50-52 ans. Il consiste en une aide à la recherche d'emploi, des conseils et une formation. Les données utilisées sont des données individuelles de suivi des demandeurs d'emploi par le SPE. En utilisant une analyse de différence de différence, les sorties vers l'emploi sont plus élevées d'environ 3 à 4 points de pourcentage quatre à cinq mois après le programme pour les 50-52 ans par rapport aux 53-55 ans qui n'en ont pas bénéficié. Jusqu'en 2012, cet accompagnement obligatoire des demandeurs d'emploi de 50 ans et plus par la Flandre n'était pas encore suivi du contrôle des efforts de recherche par l'État fédéral, compétent pour décider du maintien des allocations de chômage. Depuis début 2013, l'État fédéral est passé au contrôle des efforts de recherche jusqu'à l'âge de 55 ans avec effet possible sur l'indemnisation, de sorte que ces résultats pourraient être améliorés dans le futur.

- Arni (2012) a évalué de façon expérimentale l'impact pour les chômeurs âgés en Suisse d'un programme spécifique basé sur une intervention précoce, une grande intensité de l'accompagnement et une focalisation sur l'individu (encadré 5.4). Les deux mesures principales sont le doublement de l'intensité de l'accompagnement, avec des entretiens tous les 15 jours pendant quatre mois, et l'assignation systématique au nouveau séminaire de coaching « 45+ ». Ce séminaire de 20 jours est très intensif, des petits groupes de 10 à 15 personnes travaillant à des stratégies de recherche d'emploi, d'auto-marketing et de réorientation éventuelle de leur avenir professionnel. Les demandeurs d'emploi commencent le séminaire 50 jours (en moyenne) après leur entrée au chômage.

Si comme l'évaluation d'Arni (2012) le montre pour la Suisse, un accompagnement renforcé vers l'emploi peut aider les seniors dans leur recherche d'emploi, ce type d'aide est loin de combler en France les obstacles de réinsertion professionnelle des seniors au chômage. L'analyse de Parent (2014) montre que la situation des seniors en France est particulièrement difficile suite à un licenciement économique, des épisodes récurrents ou un épisode long de chômage (encadré 5.5)[8]. Non seulement les seniors retrouvent très peu souvent un emploi, mais lorsqu'ils y parviennent, la grande majorité des seniors sont obligés d'accepter des pertes salariales significatives. Plusieurs raisons peuvent expliquer cela, tout d'abord la logique de rémunération à l'ancienneté qui prévaut dans beaucoup

d'entreprises s'avère très pénalisante pour les seniors qui perdent leur emploi, les contraignant à une décote salariale très importante lorsqu'ils reprennent un emploi dans une nouvelle entreprise. Par ailleurs, il faut rappeler également que 41 % des seniors font état de discrimination en raison de l'âge lors de leurs recherches d'emploi, l'attitude des entreprises et de leurs recruteurs est ainsi très certainement en cause dans la situation difficile des seniors au chômage.

Encadré 5.4. **Un accompagnement renforcé peut aider les seniors à retrouver un emploi en Suisse**

Participants : demandeurs d'emploi âgés de 45-63 ans, devenus chômeurs entre décembre 2007 et 2008 dans les Offices régionaux de placement de Baden et de Brugg, et qui remplissaient certaines conditions minimales en matière de capacités linguistiques et de disponibilité.

Méthode : assignation aléatoire des 327 participants à un groupe de traitement ou de contrôle selon qu'ils bénéficient ou non des nouvelles mesures : 186 personnes font partie du groupe de traitement, 141 personnes du groupe de contrôle.

Principaux résultats

- 72 % du groupe de traitement contre 63 % du groupe de contrôle ont trouvé un emploi au bout d'un an. Deux facteurs jouent : une détermination plus réaliste des attentes salariales et des méthodes de recherche d'emploi plus efficaces.
- Le programme a un impact positif sur les participants de 45-54 ans, mais non sur ceux de 55 ans et plus. Une des explications est la conviction parmi les participants que réorienter leur recherche d'emploi après 55 ans ne va pas leur servir.
- La stabilité de l'activité professionnelle augmente dans les 18 mois suivant la sortie du chômage, ce qui évite en moyenne 20 jours de chômage futurs – cette économie de coûts pour l'assurance chômage permet de refinancer les coûts du programme.
- Au début du programme (avant le séminaire de coaching), les demandeurs d'emploi réduisent leur recherche d'emploi et le taux de sorties du chômage diminue. Une assignation plus précoce au séminaire réduit, voire élimine cet effet négatif sur le taux de sorties.
- Le coaching et des conseils plus intensifs augmentent l'efficacité de la recherche d'emploi.
- Les demandeurs d'emploi surestimant systématiquement leurs chances de retour à l'emploi, le séminaire de coaching les rend plus réalistes, en particulier quant aux salaires auxquels ils peuvent prétendre.
- Les conseillers sont en moyenne trop optimistes quant aux chances de retour à l'emploi et ont du mal à déterminer précocement un profilage, notamment du groupe qui a plus de risque de chômage de longue durée et devrait bénéficier d'un accompagnement renforcé.

Source : Arni, P. (2012), « Conseil et coaching intensifs pour demandeurs d'emploi âgés : une voie pour améliorer leurs chances sur le marché du travail ? », Évaluation systématique des résultats, rapport final pour l'Office de l'Économie et de l'Emploi du canton d'Argovie, Université de Lausanne.

Encadré 5.5. **Retour à l'emploi des chômeurs seniors ayant bénéficié d'un accompagnement renforcé vers l'emploi en France**

Une enquête statistique menée conjointement par la Dares et Pôle emploi auprès de demandeurs d'emploi entrés dans un programme d'accompagnement renforcé en 2009-10 a permis de recueillir des informations sur le contenu du parcours d'accompagnement, les attentes et l'opinion des demandeurs d'emploi vis-à-vis des prestations proposées, ainsi que sur leur situation au regard de l'emploi, 8, 13 puis 18 mois après leur entrée en accompagnement. Cette enquête a été réalisée dans le cadre de l'évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi pour l'accompagnement renforcé de licenciés économiques et de demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion, évaluation qui a fait l'objet d'un rapport de synthèse détaillé (Dares-Pôle emploi, 2013). L'analyse de Parent (2014) présentée ici porte plus particulièrement sur les distinctions selon l'âge tant dans les caractéristiques des chômeurs que dans leurs perspectives de retour à l'emploi. Cet encadré présente les principaux résultats de cette analyse pour les seniors (50 ans et plus) comparés aux personnes âgées de moins de 50 ans.

L'accompagnement renforcé porte sur deux types de publics : i) les licenciés économiques qui ont adhéré peu de temps après la perte d'emploi involontaire à une convention de reclassement personnalisé (CRP) ou à un contrat de transition professionnelle (CTP) avec une prise en charge pendant 12 mois assurée, soit par Pôle emploi, soit par un opérateur privé ; et ii) les publics en difficulté d'insertion (des demandeurs d'emploi de longue durée ou affectés par la récurrence des épisodes de chômage, ou encore des personnes inscrites depuis moins de 12 mois et exposées au risque de chômage de longue durée) qui ont bénéficié d'un accompagnement renforcé pour une durée de six mois, soit par des opérateurs privés dans le cadre de la prestation « Trajectoire emploi », soit par Pôle emploi dans le cadre du dispositif « Cap vers l'entreprise ». Il s'agit donc de deux publics très différents pris en charge à des moments distincts de leur épisode de chômage : au début pour les licenciés économiques, plus tardivement pour les publics en difficulté d'insertion.

L'accompagnement renforcé proposé par Pôle emploi comme par les opérateurs privés comporte une première phase de fixation d'une cible professionnelle ou d'un projet de reclassement (pour les travailleurs licenciés pour motif économique), une seconde phase d'outillage de la recherche d'emploi et une troisième phase d'accompagnement intensif de cette recherche. Un suivi dans l'emploi de trois mois est prévu, mais peu souvent réalisé (Dares-Pôle emploi, 2013). Les chômeurs voient ainsi leur conseiller environ toutes les semaines dans les phases les plus intensives du programme, toutes les trois à quatre semaines sinon, pour des entretiens variant entre une demi-heure et une heure. Les conseillers suivent un nombre réduit de demandeurs d'emploi (entre 30 et 50 chômeurs par conseiller) afin de les accompagner de manière personnalisée et de répondre aux problématiques spécifiques de chacun.

La principale difficulté que les seniors déclarent avoir rencontrée dans leur recherche d'emploi est une discrimination en raison de leur âge, cette difficulté étant citée comme principal obstacle à leur retour à l'emploi par un senior sur trois. Lorsque l'on considère également la seconde difficulté déclarée, ce sont près de 41 % des seniors qui considèrent qu'une discrimination des employeurs par rapport à leur âge a été un obstacle dans leur recherche d'emploi (obstacle principal ou secondaire), contre seulement 4 % des moins de 50 ans. Parmi les obstacles principaux cités,

viennent ensuite des difficultés liées au marché du travail pour un senior sur quatre, principalement la faiblesse du nombre d'offres d'emploi dans leur domaine et l'absence de réponse des employeurs à leurs candidatures. Les chômeurs de moins de 50 ans citent plus souvent que les seniors la raréfaction des offres d'emploi dans leur domaine et surtout le contexte économique difficile.

Retour à l'emploi. Les seniors rencontrent davantage de difficultés que les chômeurs de moins de 50 ans à retrouver un emploi. À partir de 50 ans pour les licenciés économiques et dès 40 ans pour les publics en difficulté d'insertion, le taux d'emploi diminue fortement et décroche par rapport aux autres classes d'âge plus jeunes. La situation des plus de 55 ans est encore plus problématique, leurs chances de retrouver un emploi étant deux fois plus faibles en moyenne que pour les autres catégories d'âge. Quel que soit le type de public, et l'horizon d'analyse (8 ou 13 mois), le taux d'emploi des plus de 55 ans ne dépasse pas 27 %.

Retour à l'emploi et durée d'accompagnement. Le taux d'emploi des licenciés économiques est significativement plus élevé à 13 qu'à huit mois pour toutes les classes d'âge, alors que ce n'est pas le cas pour les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion. Une part importante des licenciés économiques retrouve donc un emploi dans les quatre derniers mois de leur dispositif d'accompagnement CRP ou CTP, ce qui pourrait constituer un argument en faveur d'une durée longue d'accompagnement de ce public. Pourtant deux logiques semblent s'opposer (et il est impossible avec les données disponibles de distinguer laquelle des deux prédomine). D'une part, les licenciés économiques ayant souvent une grande ancienneté dans leur emploi précédent et des compétences spécifiques au secteur d'activité dans lequel certains ont passé la majeure partie de leur carrière, un accompagnement long d'un an peut se justifier, notamment pour permettre une reconversion. D'autre part, il est également possible que les licenciés économiques « retardent » volontairement ou non leur retour à l'emploi par un effet de verrouillage (*lock-in effect*) qui pourrait s'expliquer par le niveau d'indemnisation dont ils bénéficient qui est plus élevé que pour les bénéficiaires de l'ARE *.

Modalités de retour à l'emploi et difficultés particulières rencontrées par les seniors. Sur le modèle de l'analyse détaillée réalisée dans le rapport Dares-Pôle emploi (2013), Parent (2014) explique la probabilité de retour à l'emploi par un modèle probit, intégrant des effets croisés entre le fait d'être âgé de 50 ans ou plus et l'ensemble des autres variables explicatives.

- Certaines caractéristiques sont moins pénalisantes pour les seniors que pour les autres chercheurs d'emploi : si le fait d'être une femme est pénalisant pour les licenciées économiques de moins de 50 ans, ce n'est pas le cas des femmes seniors. Les seniors ouvriers qualifiés se reclassent relativement mieux que les ouvriers qualifiés de moins de 50 ans, par ailleurs, un plus fort taux de chômage dans la zone d'emploi est comparativement moins un obstacle pour les seniors que pour les personnes plus jeunes.
- D'autres caractéristiques sont significativement plus pénalisantes pour les seniors que pour les moins de 50 ans comme une forte ancienneté dans l'emploi précédent et le fait de ne pas disposer de connexion internet (c'est le cas de 27 % des seniors contre 18 % des moins de 50 ans).
- Parmi les caractéristiques qui sont tout autant pénalisantes pour les seniors que pour les autres classes d'âge, on retrouve les problèmes de mobilité (le fait de disposer du permis de conduire ou d'un moyen de transport personnel ou collectif) et les problèmes de santé qui constituent indifféremment de l'âge des obstacles majeurs au retour à l'emploi pour les deux types de publics étudiés.

Encadré 5.5. **Retour à l'emploi des chômeurs seniors ayant bénéficié d'un accompagnement renforcé vers l'emploi en France** *(suite)*

Qualité des emplois retrouvés. La qualité des emplois retrouvés par les seniors est plus faible que celle des emplois retrouvés par les personnes plus jeunes.

- *Emploi moins souvent permanent* : 39 % des seniors qui retrouvent un emploi un an après leur licenciement sont en CDI contre 46 % des plus jeunes. C'est le cas de 37 % des publics en difficulté d'insertion pour lesquels l'âge n'a pas d'effet sur la probabilité d'avoir un emploi permanent.
- *Emploi plus souvent à temps partiel* : un senior licencié économique sur trois qui retrouve un emploi est à temps partiel contre un sur sept pour les licenciés économiques de moins de 50 ans. Bien que l'écart soit plus faible pour les publics en difficulté d'insertion, le constat reste identique. En revanche, le risque, pour des personnes souhaitant travailler à temps plein, d'être obligé d'accepter un emploi à temps partiel ne varie pas avec l'âge du chômeur. Cependant, davantage de chômeurs seniors recherchent (et trouvent) un emploi à temps partiel, sans doute parce qu'ils souhaitent s'engager dans un processus de transition par étapes, de la vie active vers la retraite (en diminuant leur temps de travail).
- *Emplois moins bien rémunérés* : le salaire net mensuel médian des emplois retrouvés par les seniors licenciés économiques est de 20 % inférieur à celui des emplois perdus et pour les seniors en difficulté d'insertion, il est de 14 % inférieur à celui des emplois perdus. Les salaires des personnes de moins de 50 ans baissent plus modestement de 3-4 %. Cette évolution globale masque une large diversité de situations individuelles. Ainsi, 72 % des seniors licenciés reclassés au bout d'un an ont accepté un emploi moins rémunéré (baisse médiane de -33 %), contre 53 % des licenciés de moins de 50 ans (de l'ordre de -21 %). Seuls 22 % des seniors licenciés qui ont retrouvé un emploi ont vu leur salaire progresser (de l'ordre de +3 %), contre 38 % des licenciés de moins de 50 ans (de l'ordre de +16 %). Les seniors qui retrouvent un emploi font donc des concessions salariales significatives, et c'est encore davantage le cas pour 60 % des chômeurs seniors en difficulté d'insertion (perte médiane de 43 % de leur salaire précédent).

* L'allocation spécifique de reclassement s'élève en effet à 80 % de l'ancien salaire brut, sous réserve de justifier de deux ans d'ancienneté dans l'entreprise, contre 54 à 72 % pour l'ARE selon les cas. L'allocation spécifique de reclassement dont bénéficient les adhérents à la CRP ou au CTP est ainsi très proche de leur ancien salaire net.

Conditions et organisation du travail

Principaux défis

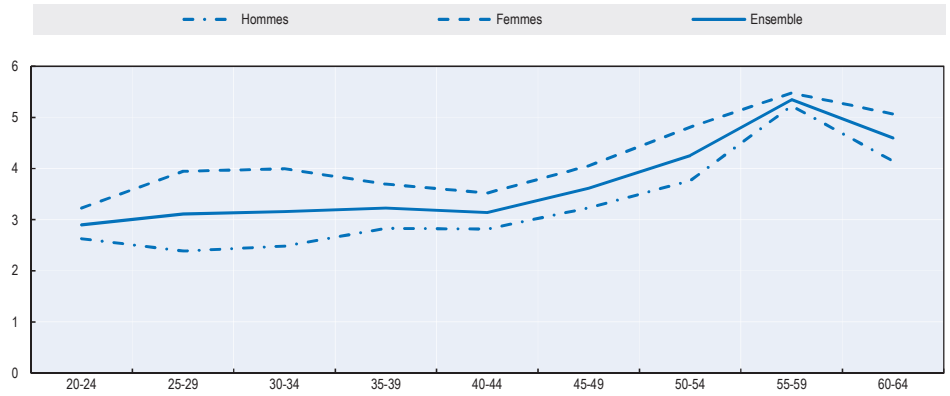
Pour beaucoup de décideurs politiques, de responsables des ressources humaines et de négociateurs patronaux et syndicaux, améliorer les conditions et l'organisation du travail sont des leviers très importants à considérer pour encourager l'allongement de la vie professionnelle.

Davantage d'absences au travail pour des raisons de santé lorsque l'on est âgé, sauf après 60 ans

Au cours d'une semaine moyenne de la période 2003-11, il y a davantage d'absences au travail pour des raisons de santé lorsque l'on est âgé (Inan, 2013). Alors que parmi les 20-24 ans, 2.9 % des salariés sont absents pour des raisons de santé, cette proportion atteint 5.4 % parmi les 55-59 ans. Toutefois, les 60-64 ans s'absentent un peu moins (4.7 %) : les salariés qui peuvent prolonger leur activité au-delà de 60 ans sont en moyenne en meilleure santé que ceux qui s'interrompent plus tôt (graphique 5.4). Les conditions de travail jouent un rôle important car l'absentéisme augmente fortement avec le niveau d'exposition aux contraintes physiques et psychosociales. Si les cadres sont beaucoup moins souvent absents pour maladie que les ouvriers (1.6 % contre 4.5 %), c'est dans une large mesure parce qu'ils sont dans l'ensemble moins exposés aux travaux pénibles.

Graphique 5.4. **Proportion des salariés absents pour des raisons de santé selon l'âge et le sexe, France, 2003-11**

En pourcentage de la classe d'âge



Source : Enquête emploi en continu de l'Insee ; Inan, C. (2013), « Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail », *Dares Analyses n° 009*, Dares, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965668

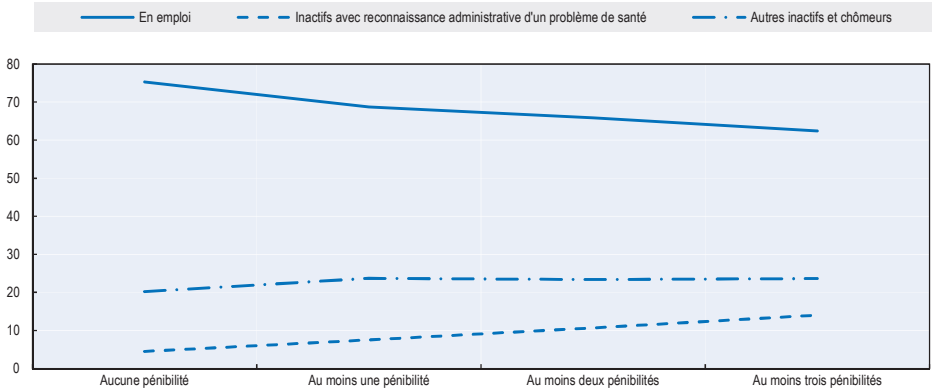
Risque de désinsertion professionnelle des seniors durablement soumis à un travail pénible

En 2007, 35 % des personnes de 50-59 ans ayant travaillé au moins dix ans déclarent avoir été exposées pendant 15 ans ou plus à l'une au moins des quatre pénibilités suivantes : travail de nuit, travail répétitif, travail

physiquement exigeant, produits nocifs ou toxiques (Coutrot et Rouxel, 2011). De plus, 40 % d'entre elles déclarent avoir cumulé au moins deux pénibilités physiques durant leur parcours professionnel, dans le même emploi ou dans des emplois successifs. Les personnes de 50-59 ans, qui ont été durablement exposées à des pénibilités physiques, sont moins souvent en bonne santé : 24 % se déclarent limitées dans leurs activités quotidiennes du fait d'un problème de santé contre 17 % des autres seniors. Elles sont également moins souvent en emploi après 50 ans, notamment après un cumul de pénibilités physiques : 68 % des personnes exposées à au moins une pénibilité et 62 % de celles exposées à au moins trois pénibilités sont en emploi après 50 ans contre 75 % de celles qui n'ont pas été exposées ou qui l'ont été moins de 15 ans (graphique 5.5).

Graphique 5.5. **Situation des individus âgés de 50-59 ans sur le marché du travail selon le cumul d'expositions antérieures longues (15 ans ou plus) à des pénibilités physiques**

Pourcentages



Source : Enquête santé et itinéraire professionnel, 2007 ; Coutrot, Th. et C. Rouxel (2011), « Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques », *Dares Analyses n° 020*, Dares, Paris.

StatLink http://dx.doi.org/10.1787/888932965687

Les seniors peu concernés par les accidents du travail mais plus fréquemment que les autres classes d'âge, victimes de maladies professionnelles

Il est par ailleurs reconnu que si les seniors ont proportionnellement moins d'accidents du travail que les jeunes salariés (moins expérimentés et souvent affectés aux postes les plus exposés), ceux-ci ont des conséquences plus lourdes pour les salariés âgés : la durée des arrêts de travail est plus

longue (20 jours en moyenne pour les salariés de 20 ans, 50 jours pour les salariés de 60 ans) et les taux d'incapacité permanente plus élevés (Moreau, 2013 ; Cour des Comptes, 2011). En ce qui concerne les maladies professionnelles, les 50 ans et plus représentent plus de la moitié des cas reconnus. L'âge de reconnaissance dépend fortement des maladies professionnelles : les troubles musculo-squelettiques qui représentent quatre maladies professionnelles sur cinq sont reconnus dans les trois quarts des cas chez des salariés âgés de 40-59 ans. Les affections liées à l'amiante (15 % des maladies professionnelles reconnues) et les cancers d'origine professionnelle sont reconnus à des âges plus élevés : 94 % des cancers professionnels sont reconnus après 50 ans.

Mieux intégrer en amont dans l'entreprise la question de la santé au travail est une des préconisations d'un rapport d'information de l'Assemblée nationale en 2013 (Poletti, 2013). Les arrêts maladie sont de plus en plus liés aux conditions de travail. Le rapport constate qu'au bout de six mois d'arrêt, 50 % des assurés ne reprennent pas le travail et, après un an, ce taux passe à 70 %. Le contrôle exercé par le service médical devrait plus consister dans un accompagnement de l'assuré, pour prévenir les arrêts à répétition et éviter, à terme, son éloignement du monde du travail, voire son licenciement pour inaptitude. C'est pourquoi, afin de favoriser la réinsertion professionnelle des assurés, le rapport propose de privilégier le contrôle ciblé des arrêts longs, à partir au moins du deuxième mois d'arrêt de travail. Cette pratique existe dans les pays nordiques. En particulier en Norvège, mieux anticiper et réduire l'absence au travail pour maladie est un des trois objectifs de l'accord d'inclusion dans le poste de travail (*Inclusive Workplace Agreement*) introduit en 2001 et qui touche dix ans après près de 60 % des salariés en Norvège (OCDE, 2013b).

La prochaine Convention d'objectifs et de gestion entre l'État et la branche accidents du travail et maladies professionnelles de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés pour la période 2014-17 a prévu de mettre en œuvre un parcours expérimental d'accompagnement personnalisé des victimes d'accidents du travail graves ou complexes. Cette démarche s'inspire des pratiques d'accompagnement en vigueur à l'étranger (notamment en Allemagne) pour les victimes d'accidents du travail. Elle vise à améliorer et préserver l'état de santé des personnes victimes d'accidents du travail et à faciliter leur réinsertion professionnelle. De plus, la prévention de la désinsertion professionnelle est déjà un axe fort d'action de la branche accidents du travail et maladies professionnelles qui a mis en place une offre de service dédiée et des cellules de coordination régionales et locales. La future convention va encore renforcer cette action en harmonisant le dispositif sur l'ensemble du territoire national.

Par ailleurs, dans le cadre de la réforme de la médecine du travail telle qu'issue de la loi du 20 juillet 2011 et de ses deux décrets d'application du 30 janvier 2012, une visite de pré-reprise par le médecin du travail a été rendue obligatoire pour tous les arrêts de plus de 30 jours quelle que soit leur cause, afin d'anticiper le retour au travail, les éventuels besoins d'aménagement de poste voire de reclassement des salariés, et ainsi diminuer le risque d'inaptitude.

Politiques mises en place par les autorités publiques et les partenaires sociaux

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques de santé et sécurité au travail et d'amélioration des conditions de travail relèvent de la responsabilité de l'État. Elles font l'objet d'une large concertation entre pouvoirs publics, partenaires sociaux, organismes d'expertise et de prévention, personnalités qualifiées et représentants d'associations de victimes des risques professionnels qui siègent dans les différentes formations du Conseil d'orientation sur les conditions de travail (COCT). C'est au sein de ce conseil que s'organise la concertation au niveau national. Son Comité Permanent propose des orientations et formule les recommandations qui lui paraissent appropriées. En 2013, son attention a été focalisée sur l'examen du bilan d'étape du deuxième Plan Santé au Travail dans la perspective de l'élaboration du troisième Plan Santé au travail, sur le renforcement des politiques de prévention de la pénibilité et sur les conséquences qu'emporte la signature, en juillet 2013 de l'accord national interprofessionnel sur la qualité de vie au travail.

Plans Santé au travail

Les pouvoirs publics et l'assurance maladie ont cherché à sensibiliser les employeurs à la question de la santé au travail. Un premier plan Santé au travail a été élaboré sur la période 2005-09. L'objectif était d'afficher des priorités afin de développer l'évaluation des risques professionnels, de mieux les prévenir et d'améliorer les conditions de travail. Un second plan Santé au travail pour la période 2010-14 a reconnu les seniors comme public prioritaire et a fixé des objectifs plus ambitieux en cohérence avec la stratégie européenne de santé au travail. Il a associé de manière plus étroite l'ensemble des intervenants dans le champ de la santé au travail et a mis l'accent sur l'opérationnalité du plan. Il a insisté sur la mise en œuvre effective d'actions visant à prévenir les risques professionnels, à réduire les accidents et maladies professionnelles, à prévenir la pénibilité et la dégradation de la santé, ainsi que leurs conséquences en termes de désinsertion professionnelle. Les différents plans nationaux ont également été déclinés au niveau régional dans des plans régionaux de santé au travail.

Chaque plan régional comporte ainsi des réponses à des enjeux locaux et des actions de prévention spécifiques et territorialisées en fonction des particularités du tissu économique régional ou de la population active. Ils reprennent aussi des priorités nationales obligatoires comme la formation, la prévention du risque chimique ou des risques psychosociaux.

Le site internet de la Direction générale du travail www.travailler-mieux.gouv.fr propose des rubriques sur des thématiques spécifiques (par exemple rubriques Comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail, pénibilité, troubles musculo-squelettiques), une approche par « dangers et risques » ainsi qu'une approche par « métiers et activités ». Il permet une compréhension simplifiée des thématiques majeures du travail, ce qui met à la portée de l'ensemble des citoyens des domaines pouvant être devenus complexes.

Pénibilité au travail

La prévention de la pénibilité prend une dimension nouvelle avec l'allongement nécessaire des carrières professionnelles. Il s'agit à la fois, de réduire l'exposition à la pénibilité, d'adapter et d'aménager les conditions de travail, mais aussi de faciliter les mobilités dans les carrières pour pouvoir sortir des métiers pénibles.

La négociation interprofessionnelle sur la pénibilité, prévue par la Loi 2003 sur la retraite, s'est déroulée de 2005 à 2008 mais plusieurs points de divergence sur un éventuel dispositif de compensation ont empêché la négociation d'aboutir. Deux options se sont opposées : une prise en charge par la solidarité nationale, notamment en raison de la nature de certains emplois (caractère indispensable de certaines activités dont la pénibilité ne peut être totalement empêchée) ou financement par les entreprises (par exemple avec un système du type bonus/malus) pour inciter à l'amélioration des conditions de travail.

La Loi de 2010 sur la retraite comprend un volet pénibilité qui a été inscrit dans le Code du travail et est entré en vigueur en janvier 2012. De nouveaux outils de prévention de la pénibilité ont été créés. Dix facteurs de risques professionnels liés à des contraintes physiques marquées, à un environnement physique agressif ou à certains rythmes de travail sont retenus par la loi, pour définir la pénibilité. Un dispositif de prévention de la pénibilité dans les entreprises a été instauré. Les entreprises de plus de 50 salariés dont plus de 50 % de l'effectif est exposé à un ou plusieurs facteurs de pénibilité doivent négocier ou à défaut élaborer un plan unilatéral afin de prévenir la pénibilité. Cet accord ou plan est d'une durée maximale de trois ans et doit aborder au moins trois domaines sur six : au moins un des deux domaines (réduction de l'exposition aux facteurs de pénibilité ; et adaptation et aménagement de

certains postes de travail) et au moins deux des quatre domaines (amélioration des conditions de travail, notamment sur le plan organisationnel ; développement des compétences et des qualifications ; aménagement des fins de carrières ; et maintien en activité). Les entreprises concernées qui ne seront pas couvertes par un tel accord ou plan d'action pourront, à l'issue d'une procédure de mise en demeure de l'inspection du travail, être pénalisées financièrement. Le montant de la pénalité est fixé à 1 % maximum des rémunérations ou gains versés aux salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de pénibilité en fonction des efforts constatés dans les entreprises en matière de prévention de la pénibilité. Un dispositif de traçabilité des expositions a également été instauré dans une fiche individuelle pour les salariés exposés à un ou plusieurs facteurs de pénibilité définis dans la loi. L'objectif est de permettre une meilleure prise en compte des conditions de travail pour faciliter la prise en charge d'une pathologie au titre d'une maladie professionnelle.

Des premiers éléments de bilan sur cette obligation de négocier (appelée souvent « 1 % pénibilité ») ont été élaborés par la Direction générale du travail (DGT, 2012). Début novembre 2012, 11 accords de branche relatifs à la prévention de la pénibilité ont été conclus et transmis à la DGT. Parmi les thèmes de négociation, les plus souvent choisis touchent directement aux conditions de travail : il s'agit de la réduction des poly-expositions et de l'amélioration des conditions de travail, notamment au plan organisationnel. Parallèlement, au 1er juin 2012, 1 422 accords ou plans d'actions ont été déposés auprès des directions régionales (Direccte) (53 % de plans d'action et 47 % d'accords). Une grande majorité d'accords et de plans d'action fait référence à un diagnostic sur lequel est bâti le dispositif de prévention de la pénibilité. Parmi les thèmes les plus fréquemment retenus, l'adaptation et l'aménagement du poste de travail trouve une place particulière. Le développement des compétences et des qualifications fait également partie des sujets souvent abordés et se traduit généralement par l'organisation de formations pour adopter des postures rendant le travail moins pénible ou permettant au salarié d'évoluer vers un poste moins exposé. Parmi les thèmes moins souvent abordés, on trouve l'aménagement des fins de carrières et le maintien en activité, ainsi que la réduction des poly-expositions.

L'Anact permet d'accompagner les entreprises dans tous les aspects de la gestion des âges

L'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact) et son réseau régional sont des acteurs essentiels pour l'accompagnement des entreprises dans la gestion des âges. Cette agence permet également de promouvoir et diffuser la qualité du travail dans les entreprises de toutes tailles. Dans son étude sur les bonnes pratiques des entreprises en matière de maintien et de retour en activité professionnelle

des seniors, l'Anact (2009) indique qu'il y a un équilibre à trouver entre actions plus larges et actions ciblées, notamment sur les seniors.

Dans certains cas, l'analyse conduit à prendre des dispositions pour l'ensemble des salariés comme les actions de prévention au regard de certaines contraintes de travail ou la réflexion globale sur l'évolution des métiers et sur les parcours dans l'entreprise. Dans d'autres, il se révèle pertinent de conduire des actions spécifiques pour les seniors comme un accompagnement adapté lors de reconversions importantes remettant fortement en cause l'expérience, les modalités de transition entre vie professionnelle et retraite ou la stimulation des fins de carrière.

En particulier, des expériences intéressantes sont menées par l'Anact dans le cadre du dispositif « Tempo ». Ce dispositif crée des synergies entre des entreprises réunies au sein de clusters où les différents thèmes de négociation obligatoires sont abordés (prévention de la pénibilité mais aussi emploi des seniors et égalité professionnelle entre les femmes et les hommes). Il s'agit de regroupements d'une dizaine d'entreprises représentées chacune par un binôme (dirigeant/représentant des salariés). L'objectif est d'accompagner les entreprises pour réaliser un diagnostic sur ces thématiques et dégager des pistes d'action. La démarche se poursuit actuellement en intégrant le sujet des contrats de génération. La démarche de réseau développée aux Pays-Bas auprès d'entreprises pionnières volontaires pour promouvoir l'employabilité durable de leurs travailleurs peut dégager des leçons utiles pour les expériences menées en France, notamment par l'Anact (encadré 5.6).

Encadré 5.6. **Dispositif de l'employabilité durable aux Pays-Bas lancé en avril 2012**

Il s'agit d'un dispositif piloté par une petite équipe du ministère de l'Emploi et des Affaires sociales pour promouvoir un dialogue direct avec des centaines d'employeurs et de travailleurs sur le maintien de l'employabilité.

Buts

- Prévenir la survenance du chômage et de la maladie
- Maintenir et améliorer les niveaux de productivité de tous les travailleurs
- Développer des activités de réseau sur les thèmes de la santé, la formation et la mobilité
- Encourager d'abord sur une base volontaire la participation des firmes innovantes et en mutation dynamique plutôt que la participation des firmes en difficulté
- Stimuler ensuite la participation des autres entreprises en diffusant les bonnes pratiques à suivre pour changer les normes et les pratiques

Les *cinq facteurs de succès dans les firmes* concernent leur implication, leur organisation du travail, la prise en compte de la santé au travail, le développement des compétences et la prévention de la pénibilité.

Encadré 5.6. **Dispositif de l'employabilité durable aux Pays-Bas lancé en avril 2012** *(suite)*

Quelques bonnes pratiques

Dans une firme pharmaceutique : mettre en place un bon équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée en offrant toute une série d'options de travail (temps flexible ; temps partiel ; télétravail), des programmes de promotion de la santé (y compris mentale), le respect de l'égalité des opportunités et de la diversité, des initiatives de prévention de la santé et de la sécurité au travail ainsi qu'un dialogue permanent et constructif entre les salariés et les équipes de ressources humaines et de communication.

Dans un chantier naval : arriver à anticiper les risques de pénibilité et atteindre des plus hauts niveaux de productivité en promouvant par exemple une restauration saine sur le lieu de travail, un contact rapide et direct avec l'équipe médicale et le directeur santé (ex-sportif de haut niveau), un suivi possible et sur mesure dans les locaux du chantier pour faire face à des situations difficiles ainsi que la participation des familles et des associations locales dans les activités sportives dans le centre de santé du chantier.

Source : OCDE (2014), *Ageing and Employment Policies. Netherlands 2014. Working Better with Age,* Éditions OCDE, Paris, à paraître.

Principaux constats

Pour mieux anticiper le vieillissement au travail, il faut premièrement renforcer l'accès à la formation professionnelle. Deuxièmement, favoriser le retour sur le marché du travail de ceux qui en ont été éloignés et en ont la capacité nécessite de mobiliser plus fortement et de façon innovante les outils classiques de la politique de l'emploi (contrats aidés et prestations de Pôle emploi) pour les seniors. Enfin, il est crucial d'améliorer les conditions de travail et de santé des actifs de façon à prévenir la désinsertion professionnelle et la pénibilité.

Premièrement, il faut à la fois rendre plus attrayante la formation aux yeux des seniors et convaincre les entreprises de former les seniors, surtout les moins qualifiés. L'âge ne fait qu'accentuer un rapport à la formation professionnelle essentiellement lié au niveau de qualification. Le défi est de taille. Santelmann (2013) fait le constat que l'impact de l'usage de la formation professionnelle est quasiment nul pour les moins qualifiés en termes d'employabilité ou de montée en qualification durant la vie professionnelle. Une des causes premières de cette situation est que le système de formation continue est proche des standards scolaires de transmission des savoirs et est loin d'être en synergie avec les dynamiques de l'expérience, les innovations technologiques et sociales et les modes spécifiques du développement des adultes.

Mobiliser la réforme en cours de la formation professionnelle en faveur des seniors est une étape déterminante. Il s'agit que la négociation

interprofessionnelle développe les nouveaux dispositifs pour promouvoir l'emploi des seniors, et principalement les moins qualifiés parmi eux. Il s'agit aussi que les financements publics de la formation s'adressent mieux aux besoins des seniors qu'ils soient actifs occupés ou sans emploi.

Deuxièmement, la France, comme la plupart des pays de l'OCDE, a adopté pour tous les demandeurs d'emploi de plus de 25 ans une stratégie standard qui s'applique à tous quel que soit leur âge. La sélection des publics à accompagner par Pôle emploi s'effectue selon leurs difficultés individuelles d'accès à l'emploi. L'accès aux mesures pour l'emploi ne dépend théoriquement pas de l'âge (hors mesures jeunes). De nombreux pays de l'OCDE comme l'Allemagne, l'Australie et le Canada ciblent pourtant des dispositifs précis sur les groupes les plus vulnérables parmi les chômeurs âgés. Ces dispositifs sont innovants surtout dans leur mise en œuvre au niveau local.

Les SPE européens ont reconnu que ce sont les plans d'action personnalisés encadrés par des activités collectives qui font partie des meilleures pratiques (PES-to-PES, 2012). Les chômeurs âgés étant loin de constituer un groupe homogène, les plans d'action personnalisés efficaces doivent reposer sur un profilage passant par l'identification de difficultés et la mise en avant de dispositifs pour promouvoir les compétences des plus âgés.

Certains services sont adaptés en France aux besoins spécifiques des demandeurs d'emploi seniors comme les ateliers et les clubs d'emploi seniors. Il est vrai que la diversité de recherche d'emploi des seniors est particulièrement faible en France par rapport à d'autres pays comme la Slovénie, l'Autriche et le Luxembourg. Un accompagnement précoce vers l'emploi semble de plus être une mesure efficace, du moins pour les pré-seniors, selon des évaluations de retour à l'emploi des seniors en Belgique et en Suisse.

Pourtant en France, une aide plus intensive à la recherche d'emploi est loin de combler les obstacles de réinsertion professionnelle des seniors au chômage par rapport à leurs cadets. C'est ainsi le cas des accompagnements renforcés proposés suite à un licenciement économique, des épisodes récurrents ou un épisode long de chômage : non seulement les seniors retrouvent très peu souvent un emploi, mais lorsqu'ils y parviennent la grande majorité d'entre eux sont obligés d'accepter des pertes salariales significatives.

Troisièmement, en France, comme dans la majorité des pays de l'OCDE, on constate davantage d'absences au travail pour des raisons de santé lorsque l'on est âgé. De plus, si les seniors sont peu concernés par les accidents du travail, ils sont plus fréquemment que les autres classes d'âge, victimes de maladies professionnelles de longue durée. Plus pourrait être fait en France dans l'accompagnement du travailleur, pour prévenir les arrêts de

travail à répétition et éviter, à terme, son éloignement du monde du travail, voire son licenciement pour inaptitude.

Pour l'Observatoire européen des relations industrielles, des conditions de travail pénibles touchent les travailleurs bien avant la cinquantaine en Europe et particulièrement les catégories socioprofessionnelle les moins qualifiées (Eurofound, 2013). Il faut donc agir tôt avec un impact ciblé sur les professions les plus à risque de désinsertion professionnelle comme les travailleurs durablement soumis à un travail pénible. les politiques relatives aux travaux pénibles effectués par les seniors proposent généralement une retraite anticipée ou des prestations d'invalidité, plutôt qu'une amélioration du cadre de travail. Il est important que les principaux acteurs adoptent une stratégie plus globale en améliorant les conditions de travail durant tout le cycle de vie, en particulier pour les travailleurs qui occupent des emplois physiquement éprouvants

En lien avec les réflexions et négociations suscitées par la Loi de 2008 sur l'emploi des seniors, l'amélioration des conditions de travail et la prévention de la pénibilité sont maintenant un domaine durablement investi par un petit nombre d'entreprises en France conscientes de l'enjeu que constitue le maintien en emploi des seniors (Jolivet et al., 2012). Pour la réussite des actions menées, les accords/plans gagnent à intégrer dans une dynamique d'ensemble une connaissance fine des compétences des salariés et des conditions de réalisation des tâches, les performances et la compétitivité de l'entreprise ainsi que le cadre posé par la loi. C'est l'un des enjeux de taille du renouvellement actuel de ces accords et plans dans le contexte du contrat de génération.

Notes

1. Selon Hairault et al. (2006), les entreprises sachant que l'horizon est, pour les salariés âgés, au maximum égal à la durée restante jusqu'au départ à la retraite ont tendance à renoncer à réaliser des investissements pour ces salariés, par comparaison avec des salariés plus jeunes, pour lesquels l'horizon de « retour sur investissement » serait plus long.
2. La répartition des demandeurs d'emploi selon les trois modalités d'accompagnement n'est pas établie sur l'ensemble des chômeurs. Sont exclus de ce calcul les demandeurs d'emploi qui ont entre 0 et 4 mois d'inscription et ceux suivis par des opérateurs privés de placement, qui bénéficient d'un contrat de sécurisation professionnelle (CSP), ou de programmes spécifiques comme Atouts Cadres.

3. Le contrat unique d'insertion, en vigueur depuis janvier 2010, permet l'embauche de personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Il prend la forme du contrat initiative emploi dans le secteur marchand et du contrat d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand. Les conventions de cellules de reclassement sont destinées aux salariés licenciés économiques pour les aider à retrouver un emploi. Le CSP s'adresse aux salariés licenciés économiques d'une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Il s'est substitué à la convention de reclassement personnalisé (CRP) et au contrat de transition professionnelle (CTP), depuis septembre 2011 (voir encadré 5.5).
4. Le portage salarial est un mode de travail permettant d'associer les avantages de développer une activité professionnelle tout en conservant la couverture sociale d'un salarié à travers une relation tripartite entre un client (entreprise, administration, collectivité locale, association, un particulier), un consultant (spécialiste ou formateur dans un domaine donné) et une société de portage.
5. voir www.forumemploiseniors.fr.
6. Le rapport de l'IGAS (2013) qui formule 14 recommandations visant à favoriser le retour à l'emploi des seniors chômeurs est complété par un rapport distinct sur le programme allemand *Perspektive 50plus* (Daniel et al., 2013). Ce qui est particulièrement positif pour l'IGAS dans ce programme, c'est que la démarche allemande repose sur l'initiative locale et non sur des prescriptions nationales comme en France et les projets locaux sont très divers, dans leur contenu comme dans leurs modes d'organisation.
7. Le gouvernement fédéral n'a pas planifié pour le moment de poursuivre le programme *Perspektive 50plus*.
8. L'OCDE remercie Pôle emploi et la Dares pour les résultats complémentaires fournis en vue de la rédaction de cette analyse sur les distinctions selon l'âge des bénéficiaires.

Bibliographie

Anact – Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (2009), *Les bonnes pratiques des entreprises en matière de maintien et de retour en activité professionnelle des seniors*, Rapport d'étude, Lyon.

Arni, P. (2012), « Conseil et coaching intensifs pour demandeurs d'emploi âgés : une voie pour améliorer leurs chances sur le marché du travail ? », Évaluation systématique des résultats, rapport final pour l'Office de l'Économie et de l'Emploi du canton d'Argovie, Université de Lausanne.

Aude, J. (2013a), « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2011 : baisse de 4 % des entrées en formation », *Dares Analyses* n° 027, Dares, Paris.

Aude, J. (2013b), « Les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle : quels itinéraires après la formation ? », *Dares Analyses* n° 036, Dares, Paris.

Bayardin V., (2013), « Devenir à six mois et accompagnement des personnes sorties de contrats aidés en 2011 », *Dares Analyses* n° 071, Dares, Paris.

Beauvoir, R., G. Chanteloup, C. Minni (coordination), L. NGuyen, V. Rémy et M. Rey (2013), « Emploi, chômage, population active : bilan de l'année 2012 », *Dares Analyses* n° 037, Dares et Insee, Paris.

Behaghel, L. et N. Greenan (2010), « Training and Age-biased Technical Change », *Annals of Economics and Statistics,* vol. 99, n° 100.

Behaghel, L., E. Caroli et M. Roger (2011), « Age Biased Technical and Organisational Change, Training and Employment Prospects of Older Workers », IZA Discussion Paper, n° 5544, Bonn.

Benabdelmoumen, S., A. Stehlin et V. Thévenot (2013), « Évaluation de la prestation d'accompagnement renforcé "Atouts Cadres"», *Repères et Analyses*, n° 56, Pôle emploi, Paris.

Bollens, J. (2011), « Evaluating the Mandatory Activation of Older Unemployed », Papier présenté au Belgian Day for Labour Economists, Ghent, HIVA, K.U. Leuven.

Buchner, D. (2012), « Aides à la mobilité géographique. Un accès à l'emploi durable facilité », *Repères et analyses*, n° 48, Pôle emploi, Paris.

Büttner, R., M. Knuth, O. Schweer et T. Stegmann (2008), « Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt auch mit 50plus. Ausgewählte Ergebnisse aus der Evaluation des Bundesprogramms "Perspektive 50plus" für ältere Langzeitarbeitslose » [Perspectives du marché du travail des travailleurs de 50+. Principaux résultats de l'évaluation du Programme fédéral Perspektive 50plus], Institut Arbeit und Qualifikation (IAQ) Report, n° 3, Duisburg.

Commission européenne et OCDE (2013), *Synthèse sur l'entrepreneuriat des seniors. L'activité entrepreneuriale en Europe*, Bruxelles et Paris.

Cour des comptes (2011), *Les revenus de remplacement versés aux seniors sans emploi*, Paris.

Coutrot, Th. et C. Rouxel (2011), « Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques », *Dares Analyses n° 020*, Dares, Paris.

Daniel, C., L. Eslous et A. Karvar (2013), *Le programme allemand de retour à l'emploi des seniors au chômage de longue durée : Perspektive 50plus*, IGAS, La Documentation française.

Dares-Pôle emploi (2013), « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », *Synthèse-Éval'* n° 03 (Dares) et *Les Cahiers Études* n° 15 (Pôle emploi), Paris.

DGT – Direction générale du travail (2012), « L'obligation de négocier sur la pénibilité dans les entreprises. Premiers éléments de bilan », Conseil d'orientation des retraites (COR), Séance du 14 novembre 2012.

Eurofound (2013), *Role of Governments and Social Partners in Keeping Older Workers in the Labour Market*, Dublin, www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1210012s/index.htm.

Eurostat (2013), *Labour Market Policy*, Luxembourg.

Fournier, Ch. (2010), « Former les seniors, un objectif à reformuler », *Bref*, n° 278, Céreq, Marseille.

Hairault J.-O., F. Langot et T. Sopraseuth (2006), « Les effets à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des seniors », *Économie et Statistique,* n° 397, Insee, Paris.

Hairault, J.O. (2012), « Pour l'emploi des seniors. Assurance chômage et licenciements », Cepremap, Opus 28, Paris

Inan, C. (2013), « Les absences au travail des salariés pour raisons de santé : un rôle important des conditions de travail », *Dares Analyses* n° 009, Dares, Paris.

IGAS – Inspection générale des affaires sociales (2013), *Retour à l'emploi des seniors au chômage, Rapport d'évaluation*, La Documentation française.

Jolivet, A., S. Volkoff, C. Mardon, F. Caser, C. Delgoulet et L. Théry (2012), « Conditions de travail et seniors : Quelques expériences », *Connaissance de l'emploi*, Les 4 pages du CEE, n° 92.

Knuth, M., C. Niewerth, T. Stegmann, L. Zink, B. Boockmann, T. Brändle, A. Kirchmann, R. Kleimann, C. Klempt et H. Langkabel (2012), « Evaluation der Zweiten Phase des Bundesprogramms Perspektive 50plus – Beschäftigungspakte für Ältere in den Regionen (2008-2010) » [Évaluation de la seconde phase du programme Perspektive 50plus dans les régions (2008-2010)], IAQ, Institut für angewandte Wirtschaftsforschung (IAW), 30, Duisburg et Tübingen.

Moreau, Y. (2013), *Nos retraites demain : équilibre financier et justice*, Rapport au Premier ministre, La Documentation française.

Nafilyan, V. et G. Parent (2014), « Situations et transitions des seniors sur le marché du travail en France », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

OCDE (2014), *Ageing and Employment Policies. Netherlands 2014. Working Better with Age*, Éditions OCDE, Paris, à paraître.

OCDE (2013a), *Études économiques de l'OCDE : France 2013*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_surveys-fra-2013-fr.

OCDE (2013b), *Ageing and Employment Policies. Norway 2013. Working Better with Age*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264201484-en.

OCDE (2013c), *Perspectives de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-fr.

OCDE (2013d), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2013. Premiers résultats de l'évaluation des compétences des adultes,* Éditions OCDE, Paris.

Parent, G. (2014), « Retour à l'emploi des chômeurs seniors ayant bénéficié d'un accompagnement renforcé vers l'emploi », Working Paper de l'OCDE, à paraître.

PES-to-PES (2012), « Peer Review on Public Employment Services and Older Workers », Commission européenne, Bruxelles.

Poletti, B. (2013), « Projet de rapport d'information sur les arrêts de travail et les indemnités journalières », Commission des affaires sociales, Assemblée nationale, Paris.

Santelmann, P. (2013), « Pour une formation professionnelle tout au long de la vie », in J.H. Lorenzi et H. Xuan (dir. pub.), *La France face au vieillissement. Le grand défi*, Descartes & Cie, Paris.

Unédic (2013), *L'assurance chômage en 2012*. Rapport d'activité, Paris.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

ÉDITIONS OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
(81 2014 01 2 P) ISBN 978-92-64-20683-0 – n° 61150 2014

Vieillissement et politiques de l'emploi

FRANCE

MIEUX TRAVAILLER AVEC L'ÂGE

L'espérance de vie n'a jamais été aussi élevée qu'aujourd'hui tandis que la fécondité est en diminution dans la majorité des pays de l'OCDE. Pour faire face à ces tendances démographiques, il faut adapter les dépenses publiques de protection sociale et assurer leur viabilité à long terme, en particulier en favorisant l'emploi des seniors. Avec le recul de l'âge légal de la retraite, les seniors vont travailler plus longtemps et les entreprises devront les garder en emploi. Mais, parmi les seniors, ceux qui perdent leur emploi risquent de rester longtemps au chômage car leurs chances d'en retrouver un sont faibles. Comment les pays peuvent-ils réagir face à cette réalité ? Comment donner aux seniors de meilleurs choix et incitations au travail ? Comment promouvoir la diversité des âges dans les entreprises ? Cette série de rapports s'attache à analyser et évaluer quelles sont les meilleures politiques à mener pour favoriser l'employabilité, la mobilité professionnelle et la demande de travail à un âge plus élevé.

Sommaire

Chapitre 1. Le défi de vivre et travailler plus longtemps en France

Chapitre 2. La situation actuelle des seniors sur le marché du travail en France

Chapitre 3. Renforcer les incitations à la poursuite du travail en France

Chapitre 4. Lever les obstacles au maintien dans l'emploi et au recrutement des seniors en France

Chapitre 5. Améliorer l'employabilité des seniors en France

Déjà publié en anglais dans la même série :

Norvège

Veuillez consulter cet ouvrage en ligne : ***http://dx.doi.org/10.1787/9789264206847-fr.***

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.
Rendez-vous sur le site ***www.oecd-ilibrary.org*** pour plus d'informations.

éditionsOCDE
www.oecd.org/editions

ISBN 978-92-64-20683-0
81 2014 01 2 P

9 789264 206830