



Mieux travailler avec l'âge **FRANCE**

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 1^{er} 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 connaître 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'avancant 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 1^{er} 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 reconverter. 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.

www.oecd.org/els/emploi/travailleursages