

N° 749

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 septembre 2019

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur l'emploi des seniors,

Par Mme Monique LUBIN et M. René-Paul SAVARY,

Sénateurs

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Michelle Gréaume, Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micoulean, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	7
AVANT-PROPOS	9
I. LA PROGRESSION DU TAUX D'EMPLOI DES SENIORS DEPUIS UNE VINGTAINE D'ANNÉES MASQUE DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES	13
A. LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SENIORS : UN OBJECTIF RÉCENT.....	13
1. 1965-2000 : <i>des politiques favorisant la sortie des seniors du marché du travail pour lutter contre le chômage de masse</i>	<i>13</i>
a) La mise en place de dispositifs de préretraite.....	14
b) L'abaissement de l'âge d'obtention du taux plein pour la retraite en 1982.....	16
c) L'instauration de la dispense de recherche d'emploi en 1984	18
2. 2000-2019 : <i>l'objectif explicite de maintien des seniors en emploi pour contribuer à l'équilibre des régimes de retraites</i>	<i>19</i>
a) La nécessité de prolonger la durée de cotisation pour équilibrer financièrement le système de retraite.....	19
b) La suppression progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité	20
B. LES SENIORS EN EMPLOI : PLUS NOMBREUX ET SANS DÉGRADATION DE LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL	22
1. <i>Une hausse du taux d'activité qui s'est accompagnée d'une progression du taux d'emploi .</i>	<i>22</i>
a) La progression du taux d'activité des seniors	22
b) Un taux d'emploi qui a suivi la hausse du taux d'activité	23
c) Un taux de chômage davantage déterminé par la conjoncture économique	24
d) La situation actuelle : un pivot autour de l'âge de 60 ans	25
2. <i>L'absence de précarisation des seniors en emploi.....</i>	<i>26</i>
a) Des emplois globalement plus stables.....	26
b) Une proportion plus forte de non-salariés en raison d'effets de structures	26
c) Un temps partiel plus répandu mais moins souvent subi.....	27
d) Des conditions de travail globalement moins pénibles	27
C. UN MARCHÉ DU TRAVAIL ENCORE INSUFFISAMMENT INCLUSIF	28
1. <i>Des accidents du travail moins fréquents mais plus graves et des arrêts de travail plus longs</i>	<i>28</i>
2. <i>Des perspectives de retour à l'emploi qui diminuent fortement avec l'âge</i>	<i>30</i>
a) Des sorties du chômage plus difficiles et un chômage de longue durée plus important.....	30
b) Une exclusion de l'emploi souvent définitive	31
c) Des embauches en contrats précaires plus fréquentes	31
3. <i>Un nombre important de seniors sont en inactivité subie.....</i>	<i>32</i>
4. <i>Des comparaisons européennes défavorables à la France, surtout pour la catégorie 60-64 ans</i>	<i>34</i>
a) Un taux d'activité relativement faible en France, notamment en raison du nombre de retraités.....	34
b) Une évolution du taux d'emploi qui suit celle du taux d'activité.....	35
c) Un taux de chômage élevé qui reflète la situation du marché du travail français	35

II. LES RÈGLES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE ET LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL CONTRIBUENT À EXPLIQUER LA SITUATION DE L'EMPLOI DES SENIORS	37
A. LES EXPLICATIONS INHÉRENTES AUX RÈGLES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE	37
1. <i>La corrélation empirique entre règles de départ à la retraite et taux d'emploi des seniors.....</i>	<i>37</i>
a) Les pays de l'OCDE ayant l'âge moyen de départ à la retraite le plus faible connaissent les taux d'emploi des 60-64 ans les plus bas.....	37
b) L'atteinte des bornes d'âge de la retraite à taux plein constitue l'un des principaux motifs de départ à la retraite en France	38
2. <i>Les effets contrastés des réformes des retraites depuis 1993 sur l'emploi des seniors.....</i>	<i>40</i>
a) L'effet contrasté du recul de l'âge effectif de départ à la retraite sur les taux d'activité et d'emploi.....	41
b) Les effets différents sur l'emploi des seniors d'un recul de l'âge minimum légal et d'un allongement de la durée de cotisation pour le taux plein.....	44
c) Des âges moyens de départ à la retraite encore plus faibles dans la fonction publique en raison de règles spécifiques concernant certaines catégories de fonctionnaires	46
3. <i>L'impact toujours déterminant des retraites anticipées</i>	<i>47</i>
a) Un paysage simplifié des dispositifs de cessation anticipée d'activité	47
b) Des dispositifs coûteux qui ralentissent l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite	50
4. <i>Des dispositifs de transition emploi-retraite encore faiblement utilisés.....</i>	<i>55</i>
a) 13 % des retraités concernés par la surcote.....	55
b) 500 000 bénéficiaires du cumul emploi-retraites	57
c) Le caractère encore marginal de la retraite progressive.....	59
B. LES FREINS À L'EMPLOI DES SENIORS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL	62
1. <i>Les facteurs qui pénalisent les seniors sur le marché du travail.....</i>	<i>62</i>
a) Des attentes salariales élevées	62
b) Le poids des représentations des recruteurs et des dirigeants.....	62
c) Un moindre recours à la formation et des contenus inadaptés	63
2. <i>Des freins liés à la situation personnelle des actifs âgés</i>	<i>64</i>
a) L'impact de l'état de santé sur la capacité à occuper un emploi	64
b) Le poids des facteurs personnels et familiaux alors que les enjeux liés à la dépendance se développent.....	65
3. <i>Les effets non-désirés des règles d'indemnisation du chômage.....</i>	<i>65</i>
a) Les règles spécifiques visant à protéger les demandeurs d'emploi âgés	65
b) Un système implicite de pré-retraite supporté par l'assurance chômage.....	66
4. <i>L'échec des dispositifs ciblant spécifiquement les seniors</i>	<i>67</i>
a) Les effets pervers de la taxation des licenciements	67
b) L'échec des contrats de génération.....	68
c) Le recentrage des contrats aidés sur d'autres publics prioritaires	68
d) Des dispositifs toujours en vigueur connaissant un succès limité	69
III. FAIRE DE L'EMPLOI DES SENIORS UNE CAUSE NATIONALE PAR LA MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS.....	70
A. FAVORISER UNE PRISE DE CONSCIENCE DES EMPLOYEURS.....	70
1. <i>Changer le regard porté sur les salariés avançant en âge.....</i>	<i>70</i>
a) Améliorer la formation initiale des dirigeants et des recruteurs.....	70
b) Identifier les entreprises vertueuses et diffuser les bonnes pratiques	70

2. Inclure davantage la question de l'emploi des seniors dans les négociations obligatoires.....	71
a) Au niveau national et interprofessionnel.....	72
b) Au niveau des branches professionnelles	72
c) Au niveau des entreprises	73
3. Encourager l'adaptation de l'organisation du travail.....	74
4. Prévenir en amont les difficultés qui peuvent se poser en fin de carrière	75
a) Renforcer l'accès à la formation dès 45 ans.....	75
b) Faciliter les transitions professionnelles	76
5. Encourager les formes de travail nouvelles	78
B. ADAPTER LES RÈGLES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET DE L'ASSURANCE	
VIEILLESSE	79
1. Mettre fin aux effets non-désirés des règles d'assurance chômage	79
2. Permettre au bénéficiaire du cumul emploi-retraite d'acquérir des droits supplémentaires à la retraite.....	81
3. Élargir le champ des bénéficiaires de la retraite progressive	82
TRAVAUX DE LA COMMISSION	83
I. COMMUNICATION DE MME MONIQUE LUBIN ET M. RENÉ-PAUL SAVARY,	
RAPPORTEURS	83
II. EXAMEN DU RAPPORT	93
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	103

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation n° 1** Créer les conditions d'un changement du regard porté par les acteurs de l'entreprise sur les salariés avançant en âge en incitant les formations en ressources humaines à inscrire un module dédié à la gestion de la seconde partie de carrière.
- Recommandation n° 2** Mettre en place un label permettant de valoriser les entreprises ayant développé de bonnes pratiques en matière d'emploi des salariés âgés.
- Recommandation n° 3** Au niveau national et interprofessionnel, inciter les partenaires sociaux à ouvrir une nouvelle négociation sur l'emploi des seniors en vue d'arriver à un accord national interprofessionnel ambitieux.
- Recommandation n° 4** Au niveau des branches, inscrire explicitement la question de l'emploi des seniors parmi les thèmes de négociation obligatoire.
- Recommandation n° 5** Préciser les dispositions relatives aux thèmes sur lesquels les négociations obligatoires doivent porter afin de mentionner l'emploi des seniors.
- Recommandation n° 6** Rendre obligatoire la définition d'un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors dans les entreprises de plus de 300 salariés où la négociation obligatoire sur la gestion des emplois et des parcours professionnels n'aboutit pas.
- Recommandation n° 7** Compléter les informations devant figurer dans la base de données économiques et sociales afin qu'elle comporte des informations utiles et pertinentes sur l'emploi des salariés âgés dans l'entreprise.
- Recommandation n° 8** Encourager les entreprises à conclure des accords adaptant les conditions de travail des salariés âgés afin de les maintenir dans l'emploi.
- Recommandation n° 9** Dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences, lancer un appel à projets innovants afin de financer des expérimentations dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi seniors.
- Recommandation n° 10** Instaurer un abondement spécifique du compte personnel de formation pour les personnes qui perdent leur emploi après 45 ans.

- Recommandation n° 11** Préciser les dispositions de l'article L. 6315-1 du code du travail afin que l'entretien professionnel qui a lieu tous les deux ans aborde la seconde partie de carrière du salarié lorsque celui-ci a plus de 45 ans.
- Recommandation n° 12** Renforcer et clarifier la communication institutionnelle sur le conseil en évolution professionnelle et les bilans de compétences.
- Recommandation n° 13** Prévoir un suivi renforcé par l'employeur et le service de santé au travail des salariés exposés à des facteurs de pénibilité afin d'envisager des transitions vers des postes moins exposés avant que ne surviennent des difficultés.
- Recommandation n° 14** Maintenir les avantages fiscaux liés au mécénat de compétences et développer la communication auprès des entreprises sur le prêt de main d'œuvre en faveur des PME.
- Recommandation n° 15** À l'occasion de la prochaine négociation de la convention d'assurance chômage, demander aux partenaires sociaux de trouver un équilibre entre la nécessaire protection des demandeurs d'emploi âgés et la lutte contre les stratégies de gestion des ressources humaines supportées par l'Unedic.
- Recommandation n° 16** Intégrer la problématique de l'accompagnement spécifique des seniors dans la prochaine convention tripartite État-Unedic-Pôle emploi.
- Recommandation n° 17** Rendre créatrices de droits à la retraite les cotisations prélevées sur les revenus d'activité exercée dans le cadre d'un cumul entre un emploi et une retraite à taux plein.
- Recommandation n° 18** Élargir à l'ensemble des actifs la retraite progressive.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

La commission des affaires sociales du Sénat poursuit ses travaux préparatoires à la réforme systémique des retraites entamés dès la fin de l'année 2017¹. Le 18 juillet dernier, le Haut-commissaire à la réforme des retraites Jean-Paul Delevoye a remis au Premier ministre ses préconisations pour la mise en place d'un système universel de retraite².

En évoquant l'instauration d'un âge « pivot » générationnel à 64 ans pour l'obtention d'une retraite à taux plein, le rapport s'inscrit dans le prolongement des dernières réformes des retraites qui ont toutes procédé à un recul de l'âge de départ à la retraite.

La majorité sénatoriale a de longue date considéré qu'un nouvel allongement de la durée d'activité était nécessaire pour assurer l'équilibre financier du système de retraite et maintenir un bon niveau de pension dans un contexte d'allongement du temps passé à la retraite³.

Afin d'éclairer le débat sur les conséquences du recul de l'âge de la retraite sur les actifs seniors, votre commission a lancé en janvier 2019 une mission d'information sur l'emploi des seniors. En nommant deux rapporteurs n'ayant pas le même point de vue sur la nécessité d'une augmentation de l'âge de départ à la retraite, elle a souhaité contribuer au débat public en établissant un diagnostic partagé quant à la situation des seniors sur le marché du travail et à l'impact des dernières réformes des retraites.

La première difficulté à laquelle ils ont été confrontés a été de définir le terme de « senior ». Issu du latin, il signifie en effet « plus âgé » et renvoie donc à une notion relative dont les bornes varient fortement selon les points de vue.

¹ Voir la page dédiée aux travaux de la commission sur la réforme des retraites sur le site du Sénat : http://www.senat.fr/espace_presse/actualites/201802/reforme_des_retraites.html

² Pour un système universel de retraite, Préconisations de Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire à la réforme des retraites, juillet 2019.

³ Voir en particulier la communication sur les 10 enseignements tirés des expériences étrangères de réforme systémique de nos collègues sénateurs Jean-Marie Vanlerenberghe et René-Paul Savary, juillet 2018.

Dans le monde sportif, la catégorie « senior » regroupe, selon les fédérations, les pratiquants âgés de 19 ans à 40 ans environ, plus âgés que les *juniors* et moins que les *vétérans*. Dans certaines entreprises, un cadre ou un consultant débute sa carrière en tant que *junior* et devient *senior* au bout de quelques années d'expérience. La notion de « marché des seniors », ou de *silver économie*, renvoie davantage aux retraités, voire aux personnes qui commencent à connaître une perte de leur autonomie.

Lorsqu'il est question, comme dans le présent rapport, d'emploi des seniors, la focale porte tantôt sur des personnes approchant de l'âge de la retraite tantôt sur les personnes ayant entamé leur « seconde partie de carrière ».

Dans cette dernière acception, les bornes d'âge sont difficiles à fixer, notamment parce qu'elles sont fortement subjectives. L'âge auquel un employeur ou un recruteur potentiel considèrent une personne comme âgée ne coïncide pas nécessairement avec la perception de cette dernière. L'âge n'est en outre pas vécu de la même façon selon qu'on exerce un métier physiquement pénible ou une profession principalement intellectuelle.

Au cours de leurs auditions, vos rapporteurs ont ainsi été désolés d'entendre que l'âge à partir duquel les salariés sont souvent renvoyés à leur séniorité et disent ressentir leurs premières difficultés dans les entreprises est de 45 ans, âge qui correspond bien souvent à la moitié de la vie active !

La définition du « senior » n'est pas plus uniformément arrêtée dans les politiques publiques. Les règles d'assurance chômage fixent par exemple des bornes à 53 ou 55 ans pour les durées maximales d'indemnisation tandis que la non-dégressivité des indemnités chômage s'appliquerait pour les plus de 57 ans. L'envoi des documents du droit à l'information retraite devient annuel à partir de 55 ans mais lorsqu'une entreprise signe un contrat de professionnalisation, elle bénéficie d'une aide de l'État si le salarié a plus de 45 ans.

Par ailleurs, les données statistiques disponibles sur l'emploi des seniors retiennent des bornes d'âge qui varient selon les organismes producteurs de ces statistiques. Ces derniers s'attachent au demeurant à construire des séries longues, ce qui implique de conserver les mêmes définitions alors même que le contexte économique et social évolue. Vos rapporteurs s'interrogent même sur la pertinence de l'emploi du terme « senior » qui peut être stigmatisant, renvoyant à une perception que les intéressés eux-mêmes n'ont pas.

Le présent rapport porte sur la problématique de l'emploi des personnes approchant l'âge de la retraite et, dans une moindre mesure, des personnes choisissant de poursuivre leur activité au-delà de cet âge.

Vos rapporteurs ont choisi de retenir le seuil de 55 ans pour la définition du travailleur senior, tout en étant conscients d'une part que des difficultés peuvent apparaître avant cet âge et d'autre part que c'est bien plus tôt qu'il convient d'agir pour prévenir ces difficultés.

La question de l'emploi des seniors fait l'objet d'une imposante littérature et a connu deux récents éclairages qui ont contribué à alimenter les travaux de vos rapporteurs.

Le Conseil économique, social et environnemental (Cese), tout d'abord, a particulièrement insisté sur la représentation des seniors dans l'entreprise et la nécessité de lutter contre les stéréotypes en rendant effectif le principe de non-discrimination à l'égard des seniors¹. Commandé par le Haut-commissariat à la réforme des retraites, le rapport de France stratégie d'octobre 2018² réunit l'ensemble des données statistiques les plus récentes concernant la situation des seniors sur le marché du travail et les freins identifiés sur ce dernier ou dans le système de retraite pour la poursuite de leur activité.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de ces travaux dont la fréquence souligne la très forte acuité de cet enjeu. L'emploi des seniors va d'ailleurs prochainement faire l'objet d'une nouvelle concertation avec les partenaires sociaux³ avant que le Gouvernement ne présente un « grand plan » comme évoqué dans la dernière déclaration de politique générale du Gouvernement⁴.

Dans ce contexte, vos rapporteurs s'attacheront à expliquer l'évolution très contrastée de l'emploi des seniors depuis la fin des années 1960. Face à la montée du chômage de masse, les travailleurs seniors ont été incités à sortir précocement du marché du travail à l'aide de nombreux dispositifs de cessation anticipée d'activité (les préretraites) dont le poids sur l'âge moyen de départ à la retraite a été significatif. Ce n'est qu'avec les premières réformes des retraites et plus particulièrement la réforme de 2003 que l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors est devenu une priorité.

Cette évolution explique le redressement observé depuis le début des années 2000 en matière d'emploi des seniors tout particulièrement pour la tranche 55-59 ans. **La problématique de l'emploi des seniors se concentre désormais sur la tranche 60-64 ans pour laquelle le niveau observé en France demeure substantiellement inférieur au regard de nos voisins européens.** Si la persistance de règles de départ à la retraite plus avantageuses explique cet écart, le marché du travail français s'avère également difficile pour les actifs seniors.

¹ L'emploi des seniors, avis n° 2018-14 du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport d'Alain Cordesse, rapporteur, au nom de la section du travail et de l'emploi, mercredi 25 avril 2018.

² Les seniors, l'emploi et la retraite, Emmanuelle Prouet et Julien Rousselon, octobre 2018.

³ Annonce de la ministre du travail Muriel Pénicaud le 19 juin 2019.

⁴ Voir le compte-rendu de la séance publique du Sénat du 12 juin 2019.

Méfiance infondée des managers vis-à-vis des seniors, plus faible accès à la formation professionnelle, « effet horizon » limitant l'intérêt supposé d'investir dans le travailleur plus âgé, règles d'assurance chômage n'incitant pas au maintien dans l'emploi...

Le rapport examine ces différentes causes afin d'envisager les pistes permettant de lever les freins à l'emploi des seniors. Il fait également le point sur les dispositifs de transition emploi-retraite (retraite progressive, cumul emploi retraite, surcote...) encore trop peu connus et insuffisamment attractifs pour les salariés.

Pour vos rapporteurs, un chiffre résume à lui seul l'enjeu qui se pose au législateur à la veille de la réforme des retraites : **plus de la moitié des personnes de la génération née en 1946 et qui a atteint 67 ans en 2013 a connu une période de chômage ou d'inactivité entre l'emploi et la retraite.**

Si la problématique de l'emploi des seniors est bien identifiée, les solutions proposées tant par les pouvoirs publics que par les partenaires sociaux depuis une quinzaine d'années¹ n'ont pas réussi à enrayer les difficultés rencontrées en fin de carrière.

C'est donc avec lucidité et humilité que vos rapporteurs formulent dans ce rapport une série de recommandations à destination principalement des entreprises.

Elles sont toutefois guidées par une conviction et un souhait.

Vos rapporteurs sont convaincus qu'il n'existe aucun dispositif miracle ni incitatif (de type contrat de génération ou baisse de charges...) ni punitif (de type contribution Delalande) qui puisse régler à lui seul le problème de l'emploi des seniors. La solution doit passer par une prise de conscience des entreprises quant à la valeur ajoutée des travailleurs seniors et de la nécessité d'avoir une gestion équilibrée de leur pyramide des âges.

Ils souhaitent enfin que ce rapport contribue à **faire de l'emploi des seniors une cause nationale** autour de laquelle doivent désormais s'articuler les réformes des retraites, de l'assurance chômage et du marché du travail.

¹ Un premier accord national interprofessionnel sur l'emploi des seniors a été signé en octobre 2005 par les partenaires sociaux.

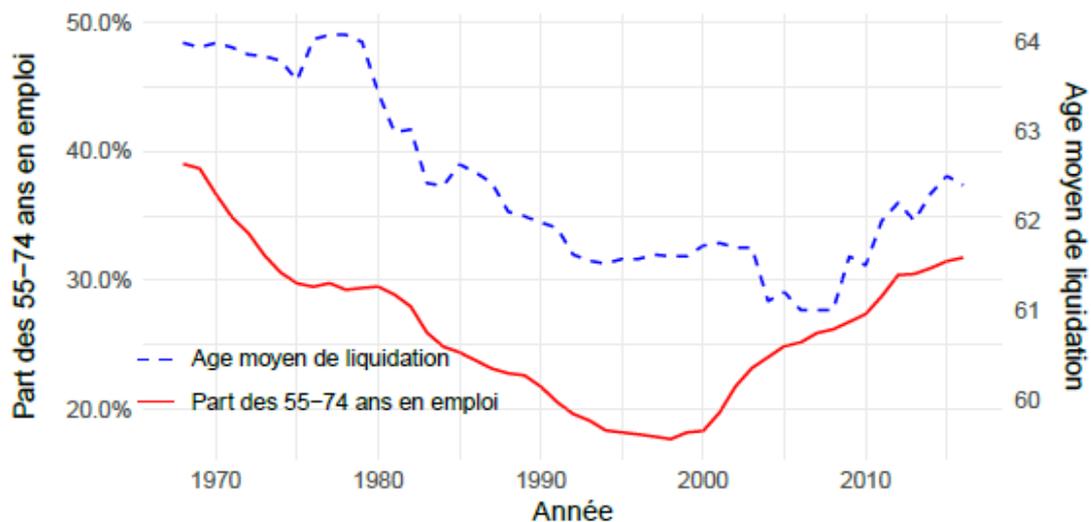
I. LA PROGRESSION DU TAUX D'EMPLOI DES SENIORS DEPUIS UNE VINGTAINE D'ANNÉES MASQUE DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES

A. LE MAINTIEN DANS L'EMPLOI DES SENIORS : UN OBJECTIF RÉCENT

1. 1965-2000 : des politiques favorisant la sortie des seniors du marché du travail pour lutter contre le chômage de masse

En 1965, le taux d'emploi¹ des 55-74 ans est de près de 40 %. Il chute continuellement jusqu'au début des années 2000 pour atteindre 20 % avant de remonter progressivement depuis lors.

Âge moyen de liquidation et taux d'emploi des 55-74 ans



Source : Institut des politiques publiques, note n° 42, juin 2019

Les économistes discutent les causes de ce retournement et en particulier le rôle des règles du système de retraite déterminant l'âge moyen de départ à la retraite.

Pourtant, comme le montre le graphique ci-dessus, la forte chute du taux d'emploi des seniors à partir des années 1970 précède de près de 10 ans celle de l'âge moyen de liquidation de la retraite qui n'intervient qu'à partir du début des années 1980. De même la reprise de l'emploi des seniors à partir de 2000 s'amorce plus de cinq ans avant le recul de l'âge moyen de départ à la retraite enregistré à partir de 2007-2008.

¹ Le taux d'emploi est le rapport entre la population en emploi et la population totale. Il ne doit pas confondre avec le taux d'activité qui mesure la population en activité, qu'elle occupe ou recherche un emploi.

Entre 1965 et 2000, cette évolution s'explique par la mise en œuvre de politiques publiques ayant incité les travailleurs âgés, confrontés au chômage de masse, à sortir précocement du marché du travail à travers des dispositifs de cessation anticipée d'activité et par l'abaissement de l'âge d'obtention du taux plein pour la retraite.

Sur la période, trois orientations ont été prises successivement pour répondre socialement au développement du chômage et aux restructurations de certains secteurs économiques.

a) La mise en place de dispositifs de préretraite

Historiquement, le premier dispositif de cessation anticipée d'activité a été créé en 1963 sous la forme d'une préretraite. L'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (AS-FNE) a permis d'accompagner la restructuration de certains secteurs ou régions industriels en permettant à des salariés de plus de 60 ans, sans espoir de reclassement, de bénéficier d'un revenu de remplacement jusqu'à l'âge de liquidation de leur pension à taux plein. À l'époque, cet âge était fixé à 65 ans.

La confirmation de la montée du chômage dans les années 1960¹ a conduit les partenaires sociaux à mettre en place en 1972² la garantie de ressources, dispositif de préretraite généralisé à tous les salariés licenciés de plus de 60 ans. Elle permet à ces salariés de percevoir une indemnité égale à 70 % de leur salaire antérieur jusqu'à 65 ans. La garantie ressource a été étendue en 1977 aux salariés âgés démissionnaires.

L'objectif visé est alors d'inciter les actifs les plus âgés à sortir du marché du travail dans une logique de partage du travail entre les générations. Le revenu perçu par le salarié était financé en partie, ou totalement, par son entreprise, l'État ou l'Unédic.

Les dispositifs publics de pré-retraite, progressivement fermés depuis 2003

L'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (AS-FNE) - 1963-2012 : cette allocation concernait initialement les travailleurs de 60 ans licenciés, présents dans des secteurs en restructuration, ou dans des régions en difficulté d'emploi, sans espoir de reclassement. Une convention pouvait être mise en place entre l'entreprise et l'État. Ce dernier finançait par l'intermédiaire du fonds national pour l'emploi une « préretraite licenciement ». Modifiée à plusieurs reprises, l'AS-FNE ne fait plus l'objet de nouvelles conventions depuis 2011.

La garantie ressource - 1972-1982 : la garantie ressource permettait aux salariés licenciés âgés de plus de 60 ans d'attendre l'âge légal de la retraite en percevant une indemnité égale à 70 % de leur salaire antérieur. Elle a été étendue en 1977 aux salariés âgés démissionnaires. L'abaissement de l'âge légal de la retraite à 60 ans par l'ordonnance du 26 mars 1982 abroge ce dispositif rendu inutile.

¹ L'Unédic est créé en 1958 et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en 1962.

² Par l'accord national interprofessionnel du 27 mars 1972.

Les contrats de solidarité : créés en 1982, ces contrats incitaient au retrait d'activité des travailleurs âgés de plus de 55 ans par la mise en place soit d'une préretraite démission, soit d'une préretraite progressive. Dans le cas d'une préretraite démission, le salarié volontaire pour démissionner bénéficiait d'une préretraite si son employeur le remplaçait par un jeune inscrit à l'ANPE ou par d'autres catégories d'emplois prioritaires (femme seule par exemple). Ces préretraites « démission », très couteuses, ont été supprimées dès 1983. Les contrats de solidarité de préretraite progressive visaient à favoriser le travail à temps partiel des salariés de plus de 55 ans. Pour en bénéficier, l'employeur s'engageait à recruter d'autres personnes de manière équivalente. Pris en charge intégralement par l'État en 1984, ce dispositif s'est élargi en 1992 avec la création de la pré-retraite progressive.

La cessation progressive d'activité dans la fonction publique - 1982-2009 : dispositif de pré-retraite progressive, permettant aux agents ayant au moins 33 ans d'activité et 25 ans de service public de travailler à temps-partiel jusqu'à leur retraite. Créé en 1982 avec l'objectif de libérer des emplois dans la fonction publique, ce dispositif a été resserré progressivement avant d'être supprimé en 2008.

La préretraite progressive (PRP) : mise en place en 1992 à la suite des contrats de solidarité de préretraite progressive, la PRP permettait à un salarié senior, dans le cadre d'un plan social négocié avec l'État, de travailler à temps partiel jusqu'à sa retraite en contrepartie pour l'entreprise de l'embauche de jeunes salariés ou d'une diminution du nombre de licenciements économiques. Il bénéficiait alors d'un revenu de remplacement financé par l'État. Ce dispositif s'adressait à des entreprises engagées dans une réduction des effectifs mais aussi à des entreprises ayant une capacité d'embauche, cette dernière devant recruter des demandeurs d'emploi. Il a été abrogé par la réforme des retraites de 2003 à compter de 2005.

L'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) : créée en 1995, l'ARPE est une préretraite financée par le fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi permettant à un salarié de 58 ans de cesser son activité en contrepartie pour son entreprise du maintien du volume d'heures travaillées grâce à une ou plusieurs embauches. Le préretraité perçoit alors une allocation de remplacement de 65 % de son salaire brut antérieur. Ce dispositif a également été abrogé par la réforme des retraites de 2003.

Le congé de fin d'activité dans la fonction publique : ce congé, créé en 1996, s'adressait aux agents de la fonction publique âgés d'au moins 58 ans et totalisant 37,5 ans de cotisation (durée d'assurance requise pour le taux plein dans la fonction publique jusqu'en 2003), dont 25 ans dans le service public. La réforme des retraites de 2003 a fermé le dispositif pour les personnes nées après 1946.

La cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) : mise en place en 2000, elle permet de faire bénéficier certains salariés d'une cessation totale ou partielle d'activité à partir de 55 ans pour les handicapés ou travailleurs soumis à des conditions particulièrement pénibles de travail. Ce dispositif, ouvrant droit à une préretraite, ne concerne que les entreprises soumises à un accord de branche qui le prévoit. Depuis 2005, les branches ne peuvent plus négocier de tels accords. Les accords antérieurs sont toujours valides.

Le congé de solidarité outre-mer : spécifique aux départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le congé de solidarité est un dispositif de préretraite pour les salariés âgés de 55 ans et plus ayant pour contrepartie l'embauche d'un jeune de moins de 30 ans. Créé en 2000 pour une période temporaire, il est finalement abrogé le 31 décembre 2007.

Source : D'après Dares, annexe à la note Dares Résultats, n° 021, mai 2018

Les dispositifs de préretraite, intégrale ou progressive, se sont ainsi développés aussi bien dans le secteur privé que dans le secteur public et ont connu des durées de vie plus ou moins longues (*voir l'encadré ci-dessus*).

Les entreprises ont également développé, à côté de ces dispositifs publics de préretraite, des dispositifs de préretraite d'entreprises ne recourant pas au financement public. Ces instruments ont souvent été mis en place pour gérer une restructuration, dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi, ou pour compenser la pénibilité de certains métiers.

Mises en place par des accords d'entreprises qui en fixent les conditions, ces préretraites peuvent correspondre à deux formules. Si le contrat de travail est simplement suspendu, le préretraité continue d'être comptabilisé dans les effectifs de l'entreprise et s'acquitte, comme son employeur, de ses cotisations sociales. Si le contrat de travail est rompu, le préretraité perçoit une rente versée par son entreprise non assimilable à un salaire. Le maintien de sa protection sociale et le partage de son financement avec l'employeur dépendent du plan de préretraite.

Jusqu'en 2003, les revenus versés dans le cadre d'une préretraite « maison » n'étaient soumis à aucune cotisation ou contribution sociale, ce qui en faisait un instrument attractif de pilotage de la pyramide des âges dans une entreprise. Dispositif apprécié des salariés, la préretraite d'entreprise a été un outil de gestion important jusque dans les années 1990.

Elle a participé au rapport ambigu qu'a entretenu le patronat français avec l'assurance vieillesse depuis les années 1960 appelant au recul de l'âge de départ à la retraite tout en finançant ces différents dispositifs¹.

b) L'abaissement de l'âge d'obtention du taux plein pour la retraite en 1982

Au début des années 1980, la persistance du chômage et la fin programmée du dispositif de garantie de ressources en 1983 ont conduit le Gouvernement à mettre en œuvre la promesse de la « retraite à 60 ans ».

¹ Voir l'article de Mickaël Ciccotelli, Le patronat français et la gestion de la main d'œuvre âgée en France. Entre intégration salariale et mise au rebut libérale (fin des années 1950 à nos jours) in *Retraite et société* n° 73 2016/1, *Cnav*.

En 1982, le recours à la garantie de ressources est en effet important. Sur les 10 % des 55-64 ans bénéficiant d'un dispositif de préretraite, 8 % sont concernés par la garantie de ressources. L'abaissement de l'âge du taux plein de la retraite de 65 à 60 ans est donc en partie une réponse à l'extinction de ce dispositif instauré par les partenaires sociaux.

En 1945, lors de la création du régime général d'assurance vieillesse, l'âge minimum légal de départ à la retraite est fixé à 60 ans mais il ne permet d'obtenir un taux de remplacement que de 20 %, calculé en fonction de la moyenne des salaires des dix dernières années. Il fallait attendre 65 ans et justifier d'une durée d'assurance de 30 ans pour pouvoir prétendre à un taux de remplacement de 40 % qui correspondait alors au taux plein. À l'époque, les régimes complémentaires n'étaient pas généralisés et la retraite se limitait pour le salarié au régime de base.

La première réforme des retraites en 1971¹, dite « loi Boulin », ne touche pas la borne d'âge de 65 ans pour l'obtention du taux plein mais fera passer le taux de remplacement correspondant de 40 à 50 % du salaire moyen de référence. De même, ce dernier n'est plus calculé sur les dix dernières mais sur les dix meilleures années de la carrière. Elle fera passer en revanche la durée de cotisation pour l'obtention du taux plein de 30 ans à 37,5 ans (150 trimestres).

La seconde réforme des retraites de 1982, prise par ordonnance², n'abaisse donc pas l'âge minimum légal de 65 ans à 60 ans mais autorise les salariés, ayant cotisé 150 trimestres, à partir avec la retraite à taux plein dès 60 ans.

Cette réforme prévoit également des majorations de durée d'assurance permettant d'accélérer au-delà de 65 ans l'obtention du taux plein quelle que soit la durée d'assurance et préfigurant l'âge d'annulation de la décote.

Après la réforme « Boulin » qui avait permis d'augmenter les droits à la retraite sans conséquence toutefois sur l'emploi des moins de 65 ans, l'ordonnance « Mauroy » augmente la durée passée à la retraite et agit fortement sur la baisse de l'âge moyen de départ à la retraite³.

Il est en effet passé de 64 ans en moyenne en 1982 à 61 ans en 2005. Si elle ne modifie pas en tant que tel l'âge minimum d'ouverture des droits, cette réforme a toutefois eu un effet immédiat sur l'emploi des seniors.

¹ Loi n° 71-1132 du 31 décembre 1971 portant amélioration des pensions de vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des travailleurs salariés agricoles.

² Ordonnance du 26 mars 1982.

³ D'autant que cette mesure portant sur les régimes de base a été suivie d'un accord des partenaires sociaux pour permettre de liquider également la retraite complémentaire sans décote avant 65 ans.

c) *L'instauration de la dispense de recherche d'emploi en 1984*

En 1984, les partenaires sociaux créent dans le cadre des négociations de l'Unédic un dispositif permettant une sortie anticipée du marché du travail : la dispense de recherche d'emploi, parfois appelée « pré retraite Unédic »

Elle permet au demandeur d'emploi de plus de 57 ans de continuer de percevoir son indemnité chômage sans satisfaire à l'obligation de rechercher un emploi.

En 1999, la borne d'âge est abaissée à 55 ans à condition pour le bénéficiaire d'avoir cotisé au moins 160 trimestres (durée d'assurance requise pour le taux plein).

Un nombre important de demandeurs d'emploi¹ a bénéficié à la dispense de recherche d'emploi dès la fin des années 1980 et jusqu'à la fin des années 2000. Pendant les années 1990, elle représentait le principal dispositif de cessation anticipée d'activité et concernait près de 6 % des 55-64 ans.

*

L'ensemble de ces dispositifs de cessation anticipée d'activité a donc contribué à faire baisser le taux d'emploi des seniors dès la fin des années 1960 sans pour autant diminuer l'âge moyen de départ à la retraite. La réforme des retraites de 1982 a accentué la baisse déjà observée du taux d'emploi des seniors.

A la veille de la réforme des retraites de 2003, le taux d'emploi des 55-59 ans en France était de 49,7 % contre 78 % en Suède ou 57,7 % en Allemagne.

Entre 1970 et 1998, le taux d'emploi des hommes de 55-59 ans a perdu 15 points passant de 84 % à moins de 70 %. Pour l'Insee, « *l'effet des préretraites est massif* » dans la chute de l'emploi des seniors².

Ce constat a donc progressivement remis en cause les politiques de sortie du marché du travail des seniors pour lutter contre le chômage. Le financement du système de retraite, qui se trouvait compromis par ces dispositifs, conduit le Gouvernement en 2003 à un changement de paradigme en matière d'emploi des seniors dans le cadre de sa réforme des retraites.

¹ Les bénéficiaires de dispense de recherche d'emploi ont représenté en moyenne 7 % des 55-64 ans pendant les années 2000.

² Insee, *Économie et statistique*, n° 355-356, 2002.

2. 2000-2019 : l'objectif explicite de maintien des seniors en emploi pour contribuer à l'équilibre des régimes de retraites

La première réforme des retraites de 1993, en prolongeant la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein, amorce un changement de paradigme conduisant au maintien des seniors en emploi.

La réforme des retraites de 2003 affiche explicitement l'objectif de maintenir et de développer l'emploi des seniors pour financer les retraites et rattraper le retard de la France par rapport à ses voisins européens.

Aujourd'hui, le taux d'emploi des 55-74 ans retrouve son niveau de 1975 et dépasse les 30 %. Si ce chiffre doit être affiné car il masque des contrastes importants selon les classes d'âge¹, son évolution mérite d'être expliquée au regard des choix de politiques publiques menées depuis près de 50 ans et dont les objectifs ont fortement variés. Deux époques peuvent être distinguées.

a) La nécessité de prolonger la durée de cotisation pour équilibrer financièrement le système de retraite

Parmi les sept principales réformes des retraites menées en France depuis 1945, six ont procédé à l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

Après la loi Boulin qui avait fait passer cette durée de 30 à 37,5 ans, la réforme de 1993 est la première à prendre la mesure du choc démographique que représente l'arrivée à la retraite des générations du baby-boom pour l'assurance vieillesse. Elle allonge la durée d'assurance requise pour le taux plein à 40 ans et modifie le calcul du salaire annuel moyen de référence en le faisant reposer non plus sur les 10 mais sur les 25 meilleures années. Cette réforme ne s'applique toutefois qu'aux salariés du privé.

La réforme des retraites de 2003, tout en s'inscrivant dans la continuité de la réforme de 1993, marque une rupture. Elle fixe l'objectif explicite du maintien dans l'emploi des seniors en premier lieu pour assurer l'équilibre financier du système de retraite.

Elle procède à ce titre à l'alignement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein des fonctionnaires titulaires sur celle du secteur privé et prévoit un mécanisme de prolongation de cette durée d'assurance en fonction de l'augmentation de l'espérance de vie.

¹ Voir le B du présent I.

Tout gain dans l'espérance de vie entraîne d'une part, un allongement de la durée de cotisation, à hauteur des deux tiers de ce gain et d'autre part, l'augmentation de la durée passée à la retraite, à hauteur du tiers de ce même gain. Ce principe fixé dans la loi conduit alors à repousser la durée de cotisation requise pour le taux plein de 40 à 41,5 ans pour la génération née en 1955.

La loi de 2003 crée également un système incitatif à la poursuite d'activité au-delà de l'âge d'obtention du taux plein : la surcote. Pendant de la décote qui minore la pension de base pour toute année non travaillée séparant l'assuré de son âge du taux plein, la surcote majore la pension de base d'un taux initialement fixé à 3 % par année supplémentaire cotisée.

S'agissant des règles de départ à la retraite, la réforme de 2003 représente donc un changement de paradigme par rapport à celui qui avait présidé à la réforme de 1982. L'objectif du maintien dans l'emploi des seniors ne sera pas contesté par les Gouvernements successifs.

La réforme de 2010, qui n'a pas modifié la durée d'assurance requise pour le taux plein, prévoit non seulement un recul de deux ans de l'âge minimum légal mais également de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans.

Enfin, tout en supprimant le mécanisme automatique d'augmentation de la durée d'assurance requise pour le taux plein en fonction de l'espérance de vie, la réforme de 2014 a poursuivi sa prolongation pour la porter à 43 ans pour les générations nées à partir de 1973.

Ces différentes réformes ont conduit à reculer progressivement l'âge de départ effectif moyen à la retraite et à augmenter, selon des effets discutés et qui seront précisés¹, les taux d'activité et d'emploi des seniors.

b) La suppression progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité

La réforme des retraites de 2003 marque également une rupture dans le paysage complexe des dispositifs de cessation anticipée d'activité.

Elle met en extinction progressive trois dispositifs : la préretraite progressive, l'allocation de remplacement pour l'emploi et le congé de fin d'activité. Cette abrogation, présentée comme une mesure de recentrage, a ouvert la voie à la suppression des préretraites publiques qui auront presque toutes disparues en 2012.

S'agissant des préretraites d'entreprise, la réforme de 2003 instaure une taxe sur les préretraites consécutives à une rupture de contrat de travail.

¹ Voir le II-A du présent rapport.

À la différence des préretraites suivant une simple suspension du contrat, la préretraite postérieure à une rupture n'était pas considérée comme un salaire. Les rentes servies n'étaient donc pas soumises aux cotisations sociales.

Outre le dommage pour le salarié qui ne pouvait plus s'ouvrir de droits supplémentaires à la retraite¹, ce dispositif présentait l'avantage pour l'entreprise de pouvoir se séparer de ses salariés seniors sans avoir à procéder à un licenciement.

Le taux de la taxe sur les préretraites s'élevait en 2003 à 23,85 % mais il a été relevé dès 2007 à 50 %².

Alors qu'elle était au début des années 2000 le principal dispositif de cessation anticipée d'activité, la dispense de recherche d'emploi ne sera pas modifiée par la réforme des retraites de 2003.

Dans le rapport de votre commission sur le projet de loi³, notre ancien collègue Dominique Leclerc invitait le Gouvernement à relever progressivement l'âge de dispense de recherche d'emploi tant ce mécanisme lui apparaissait contradictoire avec l'objectif de maintien dans l'emploi porté par la réforme des retraites. Il citait à ce titre les travaux du Conseil d'orientation des retraites (COR) pour qui « *ce dispositif stigmatis[ait] un âge à partir duquel des personnes ne seraient plus employables* »⁴. Suivant cette logique, la dispense de recherche d'emploi sera finalement fermée le 1^{er} janvier 2012.

En matière de dispositifs de cessation anticipée d'activité, la réforme des retraites de 2003 instaure une nouvelle catégorie de dispositifs appelés à remplacer les préretraites et la dispense de recherche d'emploi : les retraites anticipées.

À rebours de l'objectif de maintien dans l'emploi des seniors, les retraites anticipées sont censées assurer une plus grande équité entre les assurés dans un contexte d'allongement de la durée d'assurance.

À la différence des deux premières catégories de dispositifs de cessation anticipée d'activité, les retraites anticipées ouvrent le droit aux assurés de bénéficier de leur pension de retraite à taux plein avant d'atteindre l'âge minimum légal. La charge financière n'est donc plus portée par l'entreprise, l'Unédic ou l'État mais par le système de retraite.

¹ Sauf si l'accord de préretraite le prévoyait. Les salariés concernés bénéficiaient souvent de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein pour la retraite de base. Néanmoins, en bénéficiant de la préretraite, ils n'étaient plus en mesure d'acquérir de nouveaux droits auprès de leur régime complémentaire.

² Un taux réduit, initialement de 12 % mais relevé jusqu'à 19,5 %, existait sur les avantages de préretraite, à la suite d'une rupture de contrat de travail, prévoyant de faire bénéficier le préretré des mêmes couvertures que les autres salariés (en particulier l'assurance volontaire invalidité, veuvage, vieillesse et le maintien des cotisations sur le régime complémentaire de retraite sur la base du salaire qu'aurait perçu le bénéficiaire s'il était resté en activité). Il a été supprimé depuis.

³ Rapport n° 382 (2002-2003) fait au nom de la commission des affaires sociales du Sénat sur le projet de loi portant réforme des retraites, juillet 2003.

⁴ Réunion du COR du 11 juin 2002.

La loi de 2003 a créé deux dispositifs. Les retraites anticipées pour carrières longues (RACL) tout d'abord permettent aux assurés ayant commencé leur carrière jeune (avant 17 ans initialement) et justifiant d'une durée de cotisation supérieure à celle d'obtention du taux plein pour leur génération de partir à la retraite avant 60 ans (dès 56 ans pour les salariés ayant commencé à travailler à 14 ans).

Le second dispositif concerne les travailleurs handicapés (retraite anticipée des travailleurs handicapés). La loi de 2003 autorise les départs avant l'âge légal (dès 55 ans) pour les assurés handicapés justifiant d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % sous réserve de justifier d'une durée d'assurance minimale dont une partie cotisée obtenue en situation de handicap.

La réforme de 2003 a donc contribué à redessiner le paysage des cessations anticipées d'activité tel que nous le connaissons aujourd'hui. Elle a surtout réformé à la fois le paradigme et les instruments mis en place depuis les années 1960 pour accompagner socialement le retrait des travailleurs âgés du marché du travail.

Le redressement de l'emploi des seniors constaté dès le début des années 2000 a donc pu se confirmer jusqu'à aujourd'hui.

B. LES SENIORS EN EMPLOI : PLUS NOMBREUX ET SANS DÉGRADATION DE LEURS CONDITIONS DE TRAVAIL

1. Une hausse du taux d'activité qui s'est accompagnée d'une progression du taux d'emploi

a) La progression du taux d'activité des seniors

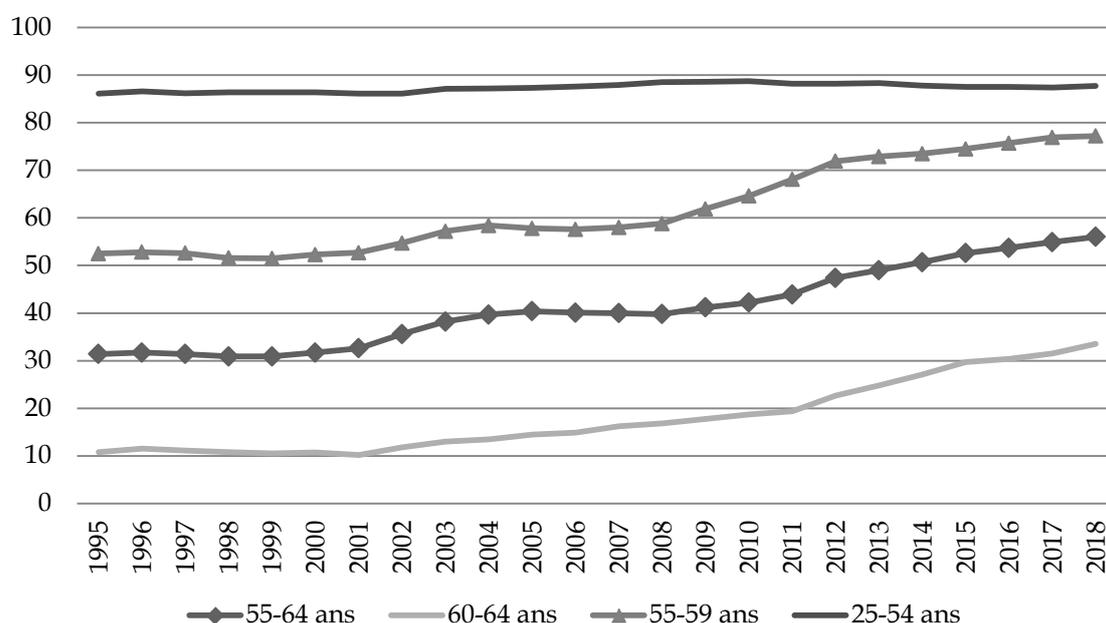
Le taux d'activité¹ des 55-64 ans a connu une progression marquée au cours des deux dernières décennies, passant d'environ 30 % en 2000 à 56 % en 2018 (*voir graphique ci-dessous*). Ce chiffre masque toutefois des situations très différentes en fonction des différentes tranches d'âge.

Pour la tranche 55-59 ans, marginalement concernée par la retraite, ce taux s'élève actuellement à près de 80 % et tend à se rapprocher du taux d'activité des 25-54 ans, qui est resté à peu près stable depuis 20 ans.

Le taux d'activité des 60-64 ans, dont une partie est à la retraite, a connu une progression parallèle, passant de moins de 11 % en 2000 à 33,5 % en 2018.

¹ Rapport entre la population active (personne occupant ou recherchant un emploi) et la population totale.

Taux d'activité des seniors en France



Source : Commission des affaires sociales, d'après Eurostat

En ce qui concerne les 55-64 ans, l'écart qui demeure entre le taux d'activité des femmes (53,9 %) et celui des hommes (58,3 %) ne semble pas propre aux seniors¹.

b) Un taux d'emploi qui a suivi la hausse du taux d'activité

Le taux d'emploi² a connu une évolution similaire à celle du taux d'activité, soit une progression à partir de la seconde moitié des années 1990 qui s'est accélérée au cours des années 2000 (voir graphique ci-après). En effet, alors que l'emploi ne concernait qu'une part minoritaire des 55-64 ans il y a une vingtaine d'années (32 % en 2000³), il représente aujourd'hui la situation majoritaire des personnes de cette classe d'âge (56 % en 2018).

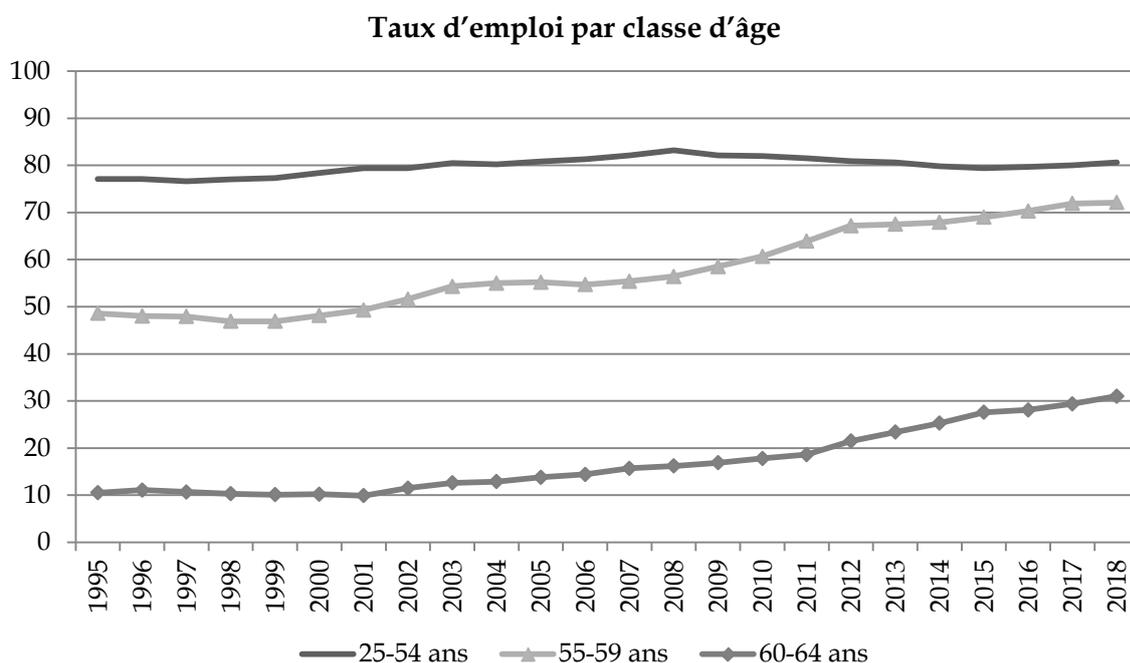
On constate ainsi que le taux d'emploi des 55-59 ans, qui était de 72,1 % en 2018 contre 48,1 % en 2000, tend à se rapprocher de celui des 25-54 ans.

Le taux d'emploi des 60-64 ans est dans le même temps passé de 10,2 % à 31 %.

¹ Pour les 15-64 ans, le taux d'activité des hommes est de 75,8 % et celui des femmes de 68,2 %.

² Rapport entre la population en emploi et la population totale.

³ Eurostat, France métropolitaine.



Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

L'écart entre le taux d'emploi des femmes (50,4 % pour les 55-64 ans) et celui des hommes (54 %) apparaît cohérent avec l'écart de taux d'activité et ne semble donc pas témoigner de difficultés spécifiques propres aux femmes seniors.

c) Un taux de chômage davantage déterminé par la conjoncture économique

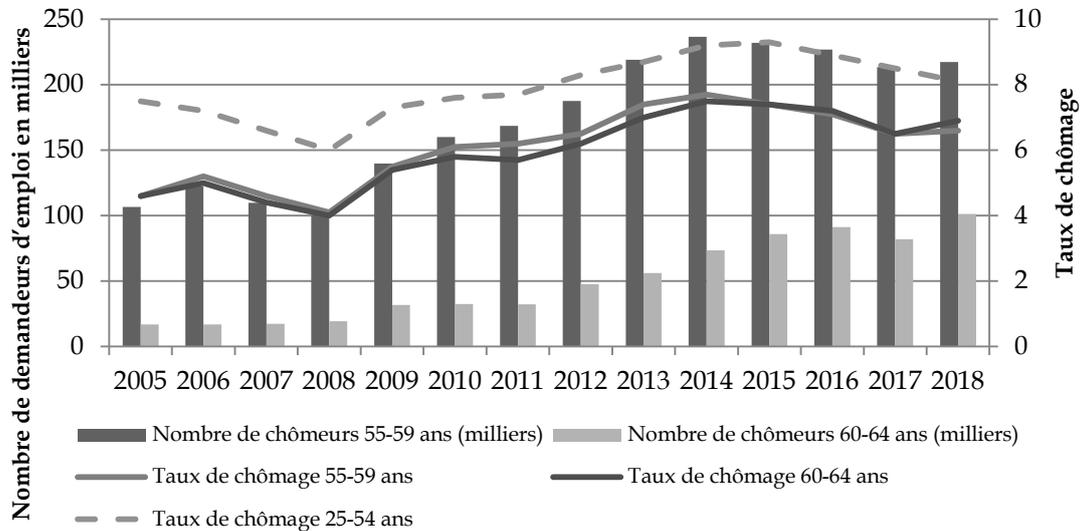
Le taux de chômage des seniors est structurellement moins élevé que celui du reste de la population. Il est en effet inférieur à 7 % pour les tranches 55-59 ans et 60-64 ans contre plus de 8 % pour le reste de la population active (voir graphique ci-dessous).

Cette différence s'explique en partie par un effet d'éviction. Une partie des personnes qui perdent leur emploi au-delà d'un certain âge basculent dans l'inactivité, soit parce qu'elles ont droit à la retraite et le font valoir soit parce qu'elles ne cherchent plus de travail et ne sont donc plus comptabilisées dans les chiffres du chômage.

L'augmentation du nombre d'actifs âgés de plus de 55 ans a entraîné une augmentation du nombre de chômeurs. Toutefois, en termes relatifs, les taux de chômage des 55-59 ans et des 60-64 ans ont connu une évolution similaire à celle du taux de chômage du cœur de la population active (25-54 ans).

Le taux d'emploi ayant progressé avec le taux d'activité, il semble donc que la progression du taux de chômage est davantage déterminée par la conjoncture économique que par les réformes des retraites ou du marché du travail ayant affecté les travailleurs âgés.

Nombre de demandeurs d'emploi et taux de chômage par classe d'âge



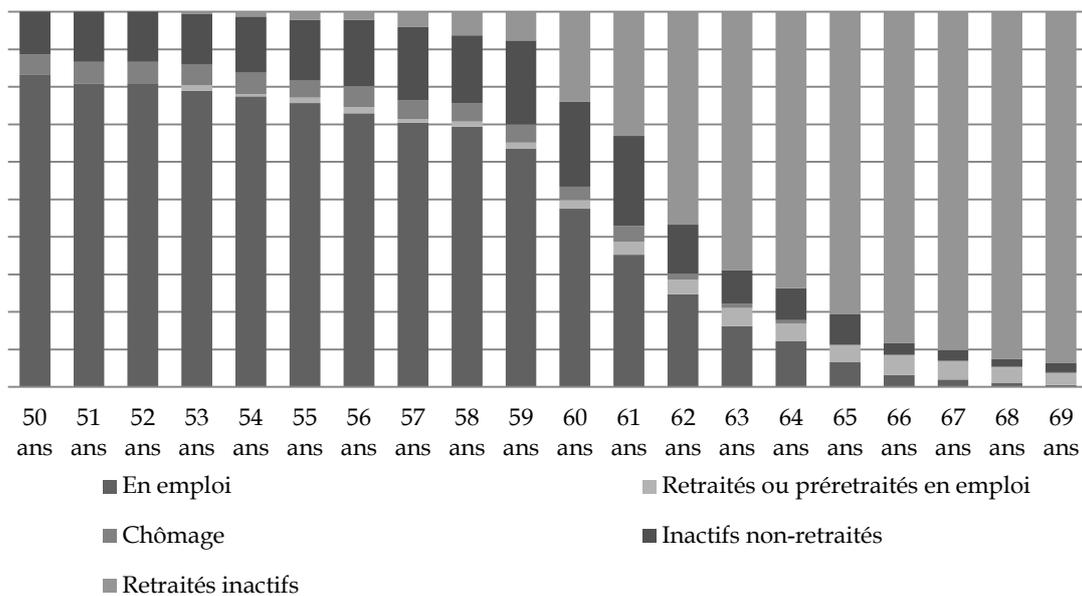
Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

d) La situation actuelle : un pivot autour de l'âge de 60 ans

Une analyse de la situation des personnes par âge montre une évolution rapide de la situation vis-à-vis de l'emploi avec un pivot autour de l'âge de 60 ans.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les personnes en emploi sont en effet majoritaires jusqu'à cet âge alors qu'elles deviennent de plus en plus marginales au-delà.

Répartition des séniors en fonction de leur situation en 2018



Source : Commission des affaires sociales d'après Dares

À partir de 60 ans, les situations de retraites ou préretraites ainsi que d'inactivité progressent rapidement, ce qui singularise la France des pays aux économies comparables.

2. L'absence de précarisation des seniors en emploi

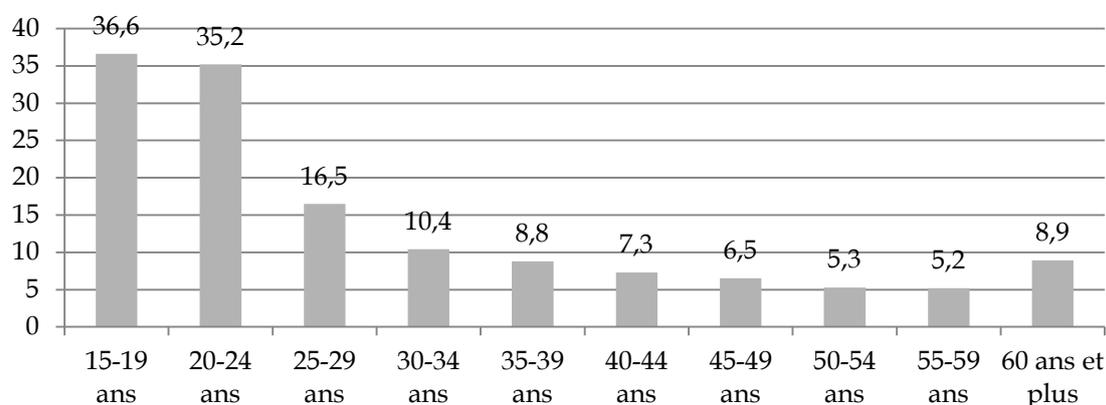
a) Des emplois globalement plus stables

Les seniors en emploi sont plus fréquemment en contrat à durée indéterminée (CDI) que le reste de la population (92,8 % des plus de 50 ans et 93,2 % des 55-64 ans contre 87,5 % des 25-49 ans)¹.

A l'inverse, seuls 5,6 % des salariés âgés de 55 à 64 ans sont en contrat à durée déterminée contre 10,5 % de l'ensemble des salariés et 1,1 % contre 2,7 % sont en intérim.

Les seniors en emploi semblent par ailleurs s'inscrire dans une plus grande stabilité. Un document de travail de l'Insee publié en 2014 et portant sur les salariés du secteur privé pour la période 2008-2011 suggère que la rotation de la main d'œuvre a tendance à décroître avec l'âge.

Mobilité à court terme



Source : Insee, Claude Picart, Une rotation de la main d'œuvre presque quintuplée en 30 ans, document de travail n° F1402

Lecture : Sur 100 salariés âgés de 55 à 59 ans occupant un emploi l'année n, 5,2 ne l'occupaient pas l'année n-1 et ne l'occupaient plus l'année n+1. Pour les 35-39 ans, ce taux est de 8,8 %.

b) Une proportion plus forte de non-salariés en raison d'effets de structures

Les 55-64 ans sont plus fréquemment des non-salariés (19 % contre 11,6 % pour l'ensemble des actifs occupés). Selon France stratégie, ce constat s'explique en partie par un effet générationnel, et en partie également par le fait que les personnes exerçant des professions libérales restent plus longtemps en emploi.

¹ Insee, enquête emploi 2016, cité par France stratégie p. 26.

Ce phénomène n'est toutefois pas propre à la France et la surreprésentation du travail indépendant parmi les seniors est plutôt moins prononcée dans notre pays.

c) Un temps partiel plus répandu mais moins souvent subi

France stratégie relève que les seniors sont nettement plus concernés par le travail à temps partiel que les autres classes d'âge. En effet, 20,1 % des 55-59 ans et 30,7 % des 60-64 ans ayant un emploi travaillaient à temps partiel en 2017, contre 16,2 % des 25-49 ans.

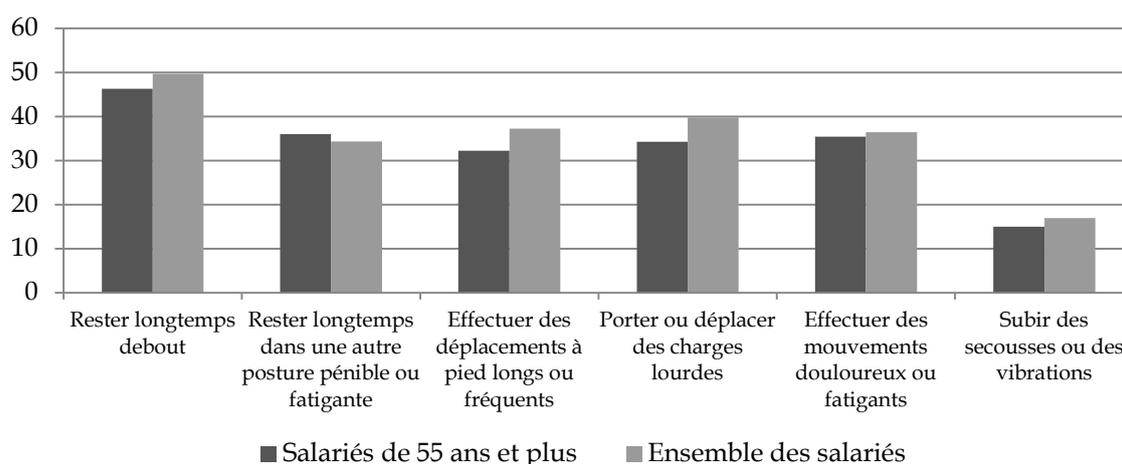
Toutefois, seuls 26 % des 55-64 ans travaillant à temps partiel qui ne sont pas retraités souhaitent travailler davantage, contre 35,1 % des 25-49 ans, ce qui suggère que le temps partiel est moins souvent subi par les seniors que par le reste de la population.

d) Des conditions de travail globalement moins pénibles

Selon le rapport de France stratégie (p. 80), les seniors qui occupent un emploi ne sont pas exposés à des conditions de travail plus difficiles que le reste de la population active.

Les seniors subissent ainsi moins de contraintes physiques, sont moins confrontés à des horaires atypiques, ont des rythmes de travail moins contraignants et disposent de plus d'autonomie que les actifs plus jeunes, même si ces différences s'expliquent en partie par un effet de composition, les emplois les plus pénibles étant souvent quittés plus tôt et donc occupés par des travailleurs plus jeunes.

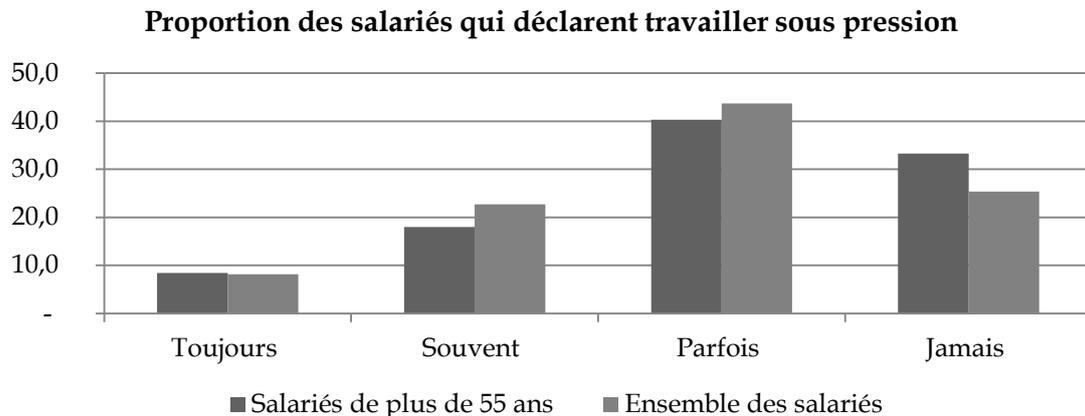
Efforts physiques et contraintes posturales selon l'âge en 2016



Source : Dares, enquête conditions de travail.

Lecture : en 2016, 46,3 % de salariés de plus de 55 ans et 49,7 % de l'ensemble des salariés déclaraient rester debout longtemps dans le cadre de leur travail

De même, il semble que les travailleurs âgés soient moins souvent soumis à un travail sous pression que leurs cadets.



Source : Dares, enquête conditions de travail

C. UN MARCHÉ DU TRAVAIL ENCORE INSUFFISAMMENT INCLUSIF

Si l'augmentation du taux d'activité encouragé par les pouvoirs publics depuis deux décennies a permis une hausse marquée du taux d'emploi des seniors, dans des conditions qui ne font pas apparaître de précarité spécifique, des progrès substantiels doivent encore être réalisés.

1. Des accidents du travail moins fréquents mais plus graves et des arrêts de travail plus longs

Une étude de Santé Publique France portant sur les années 2011 et 2012¹ a montré que les seniors étaient globalement moins fréquemment victimes d'accidents du travail, mais que ces accidents étaient plus graves. Ainsi, on recensait en 2012 30,5 accidents du travail avec arrêt pour 1 000 équivalents temps plein (ETP) parmi les salariés de plus de 50 ans contre 40 pour l'ensemble des salariés. La proportion d'accidents graves, c'est-à-dire d'accidents entraînant l'incapacité permanente était de 12,4 % pour les plus de 50 ans contre 6,7 % pour l'ensemble des salariés.

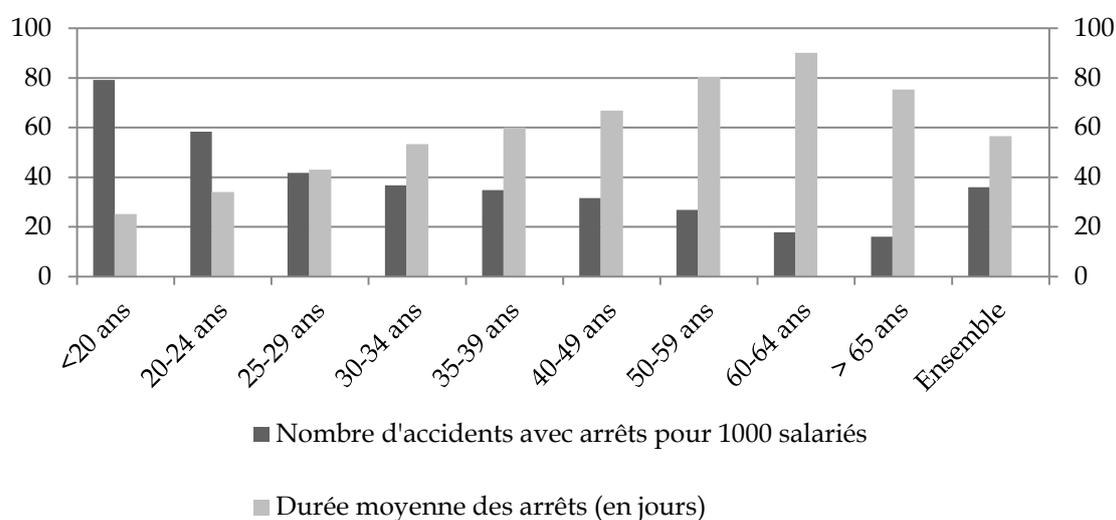
Une étude de l'Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS)² portant sur les données de 2010 montre également une évolution inverse avec l'âge de la fréquence et de la gravité des accidents de travail.

Les maladies professionnelles, qui mettent généralement plusieurs années à se manifester touchent par ailleurs plus fréquemment les salariés âgés, en raison de leurs expositions passées davantage que de leurs conditions de travail.

¹ Santé publique France, Accidents du travail et de trajet des salariés seniors en France, avril 2018.

² Claire Tissot et Jean-Claude Bastide, Hygiène et sécurité du travail, 2012/229 (INRS), Accidents du travail quelles particularités chez les seniors ? Quatrième trimestre 2012.

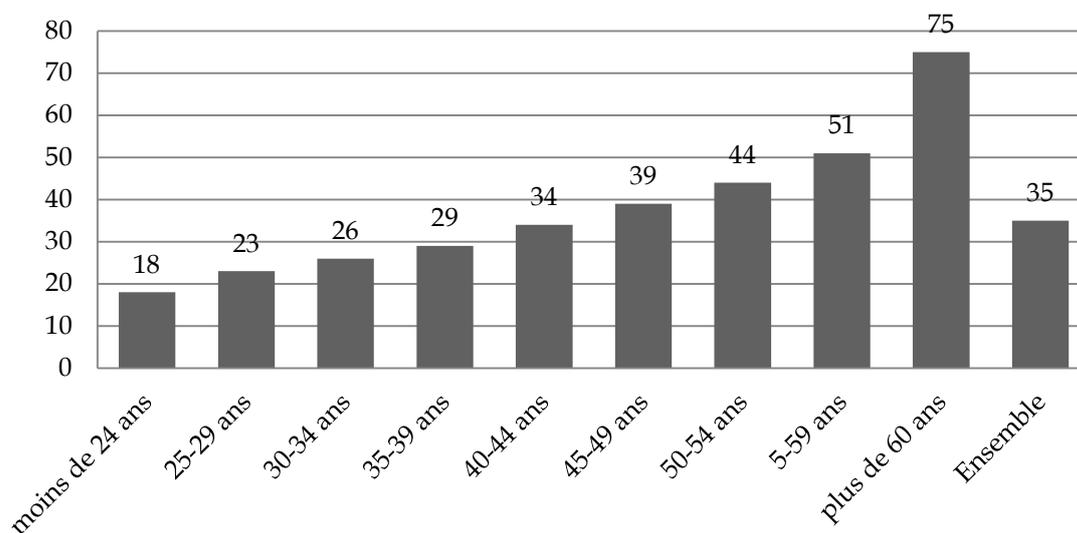
Taux d'incidence et gravité des accidents de travail par catégorie d'âge en 2010



Source : Institut national de recherche et de sécurité pour la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (INRS)

Le rapport remis au premier ministre par M. Jean-Luc Bérard, Stéphane Oustric et Stéphane Seiller en janvier 2019¹ a mis en évidence que la durée moyenne des arrêts de travail progresse avec l'âge, cette tendance s'accroissant nettement à partir de 60 ans.

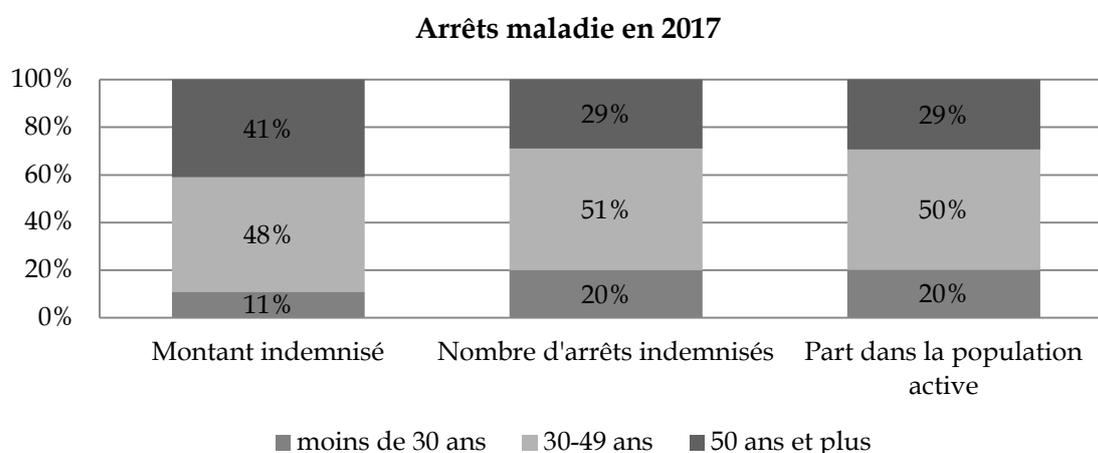
Durée moyenne (en jours) des arrêts maladie en 2017



Source : Commission des affaires sociales d'après le rapport Bérard Oustric Seiller

¹ Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail. Neuf constats, vingt propositions, rapport établi à la demande du Premier ministre par MM. Jean-Luc Bérard, Stéphane Oustric et Stéphane Seiller, janvier 2019.

Ainsi, les plus de 50 ans ont bénéficié en 2017 de 29 % des arrêts de travail mais de 41 % du montant total des indemnités journalières.



Source : Commission des affaires sociales d'après le rapport Bérard-Oustric-Seiller

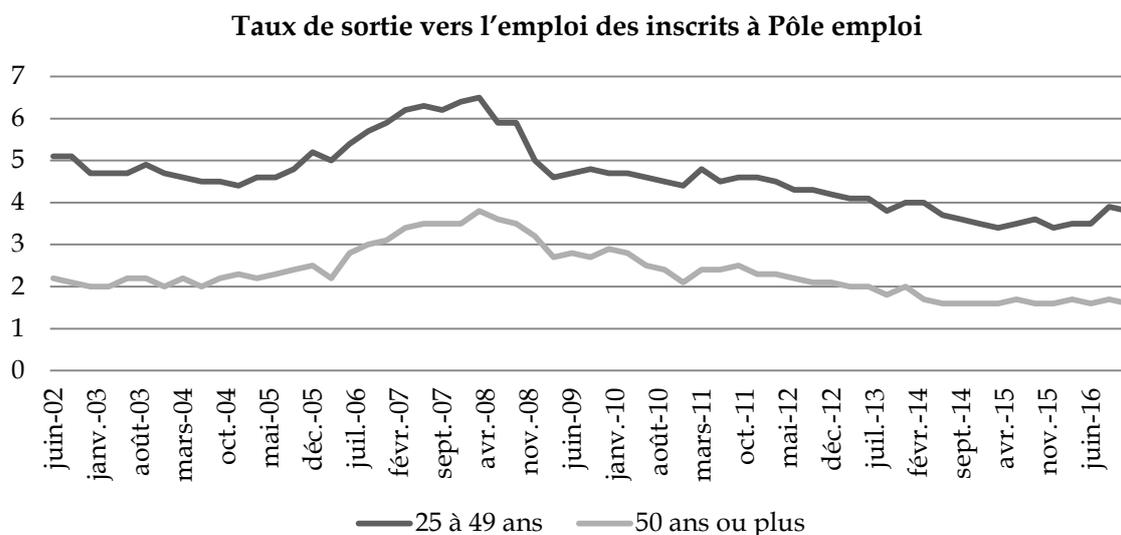
2. Des perspectives de retour à l'emploi qui diminuent fortement avec l'âge

Le taux de chômage plus faible des actifs les plus âgés s'accompagne de difficultés spécifiques à retrouver un emploi stable qui conduisent à une forte segmentation du marché du travail des seniors.

a) Des sorties du chômage plus difficiles et un chômage de longue durée plus important

Les perspectives de reprise d'emploi diminuent fortement avec l'âge. Cette réalité peut être objectivée au travers des statistiques de Pôle emploi. Le taux mensuel de sortie des listes de demandeurs d'emploi vers l'emploi s'élevait ainsi en 2016 à 1,6 % pour les plus de 50 ans, contre 3,8 % pour les 25-49 ans¹. Sur longue période, on remarque que cet écart ne se réduit pas (voir graphique ci-après).

¹ Source : France stratégie, rapport sur l'emploi des seniors, p. 36, d'après Dares, Les sortants des listes de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en 2016.



Source : Dares, enquête Sortants

Cette difficulté à sortir du chômage se traduit par une plus forte proportion de chômeurs de longue durée. En 2018, 37,8 % des demandeurs d'emploi de 50 ans ou plus l'étaient depuis plus de 2 ans, contre 22,3 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi.

b) Une exclusion de l'emploi souvent définitive

De plus, les transitions du chômage vers son halo sont plus fréquentes pour les chômeurs considérés comme seniors que pour ceux des autres catégories d'âge (voir le tableau ci-dessous).

**Transitions depuis le chômage par tranche d'âge (en pourcentage)
entre le 2^{ème} trimestre 2016 et le 1^{er} trimestre 2017**

	Transition vers			
	L'emploi	L'inactivité (hors halo du chômage)	Le halo du chômage	Le chômage
15-24 ans	25,8 %	11,9 %	10,6 %	51,7 %
25-49 ans	21,1 %	5,1 %	13,9 %	59,9 %
50-64 ans	12,9 %	9,7 %	14,9 %	62,5 %

Source : France Stratégie, p. 36, d'après les données des enquêtes emploi 2016 et 2017 de l'Insee

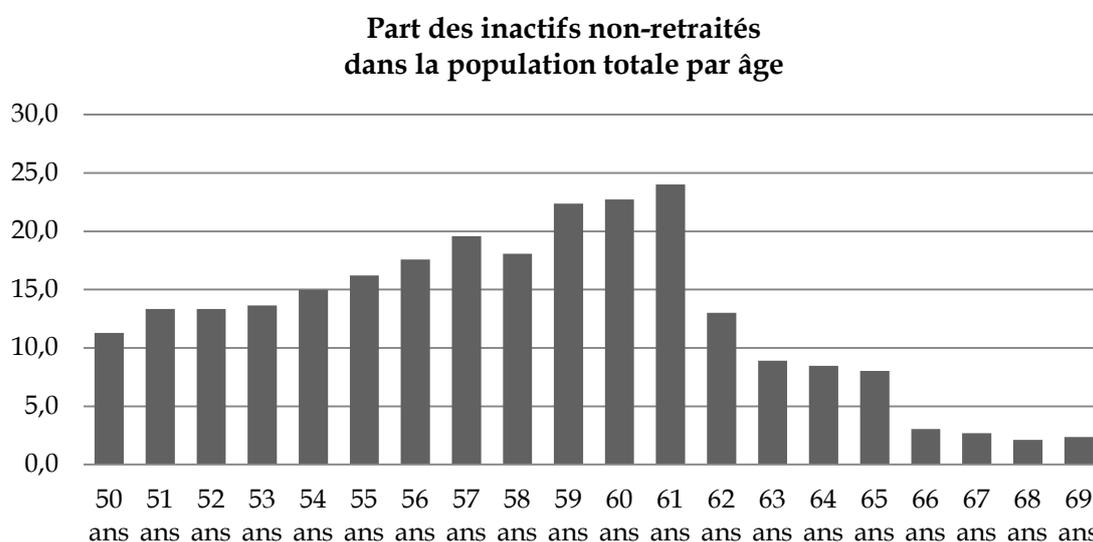
c) Des embauches en contrats précaires plus fréquentes

Si les seniors en emploi sont plus fréquemment en CDI, la progression de l'emploi temporaire constatée pour l'ensemble de la population touche également les salariés les plus âgés. La part des emplois à durée limitée est ainsi passée entre 2007 et 2017 de 5,1 % à 6,7 % pour les 55-59 ans et de 7,2 % à 9,1 % pour les 60-64 ans alors qu'elle passait dans le même temps de 10,6 % à 13,1 % pour les 25-49 ans.

Surtout, en termes de flux, la surreprésentation des embauches en contrats courts se vérifie particulièrement pour les seniors. Une étude de la Dares publiée en 2018¹ montre en effet que la part des CDD parmi les embauches atteignait en 2014, 88 % pour les 55-59 ans et 90 % pour les 60-64 ans contre 83 % pour les 40-44 ans.

3. Un nombre important de seniors sont en inactivité subie

Si les retraités constituent la majorité des seniors qui n'occupent ni ne recherchent un emploi, la part des personnes inactives qui ne sont pas à la retraite croît jusqu'à l'âge légal de la retraite. Ainsi près d'une personne non-retraîtée de 61 ans sur quatre est en situation d'inactivité.



Source : Commission des affaires sociales d'après Dares

Selon une note du Conseil d'analyse économique de 2016², la baisse de 17 points du taux d'emploi entre 55 et 59 ans (de 77 % à 60 %) s'explique à hauteur de 7,2 points par les départs en retraite anticipés et de 1,1 point par les régimes résiduels de pré-retraites.

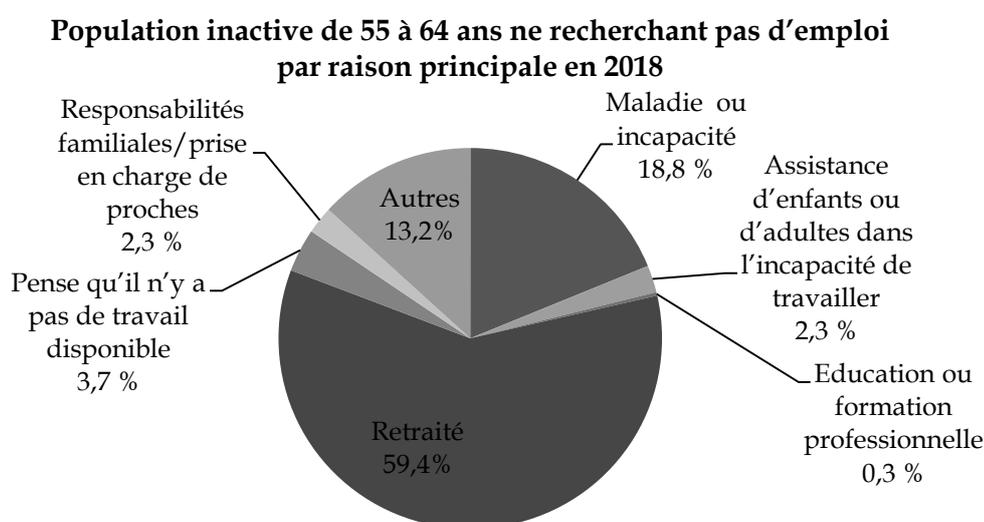
En dehors de ces sorties du marché du travail choisies, ou du moins permises par les règles en vigueur, l'invalidité expliquait 2 points de baisse du taux d'emploi et l'augmentation du nombre d'allocataires de l'assurance chômage 2,2 points.

¹ Dares, Document d'étude n° 223, *Les mouvements de main-d'œuvre des seniors entre 2001 et 2014 : des sorties moins nombreuses et plus tardives, des embauches encore plus rares*, Pierre Marioni, juillet 2018.

² *L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser*, note du conseil d'analyse économique n° 32, Pierre Cahuc, Jean-Olivier Hairault, Corinne Prost, mai 2016.

Le solde, soit 4,5 points, est qualifié par le rapport du Conseil économique social et environnemental sur l'emploi des seniors¹ de « *boîte noire* » et correspondrait en partie à une inactivité choisie, notamment dans le cadre des pré-retraites d'entreprises qui existent encore et en partie à une inactivité subie.

Eurostat recense les principales raisons évoquées par les personnes inactives ne recherchant pas d'emploi. Près d'un cinquièmes d'entre elles (18,8 %) évoquent comme raison principale la maladie ou l'incapacité de travailler.



Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

Le halo du chômage correspond aux personnes désirant travailler mais qui n'entrent pas dans la définition du chômage au sens de l'Organisation internationale du travail (OIT), soit parce qu'elles ne sont pas disponibles sous deux semaines soit parce qu'elles ne recherchent pas activement un emploi. Selon la Dares, 2,6 % des 55-64 ans faisaient partie du halo du chômage en 2018.

Ce chiffre est cohérent avec les données d'Eurostat évoquées plus haut, qui font apparaître que 3,7 % des inactifs de 55 à 64 ans ne cherchent pas de travail parce qu'ils ne pensent pas être en mesure d'en trouver.

¹ *Op. cit.*

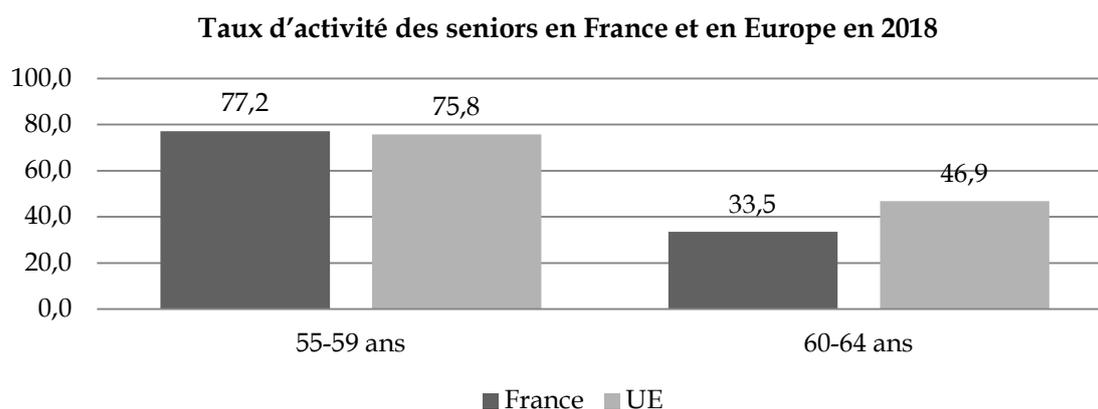
4. Des comparaisons européennes défavorables à la France, surtout pour la catégorie 60-64 ans

a) Un taux d'activité relativement faible en France, notamment en raison du nombre de retraités

Les catégories les plus âgées affichent des taux d'activité et d'emploi plus faibles dans l'ensemble des pays européens. Certains de nos voisins présentent toutefois des résultats substantiellement meilleurs.

Le taux d'activité des 55-64 ans en France (56 %) est inférieur à la moyenne de l'Union européenne (62 %). Cet écart est principalement dû à la catégorie des 60-64 ans, pour laquelle les règles du système de retraite ont un fort impact (voir *infra*).

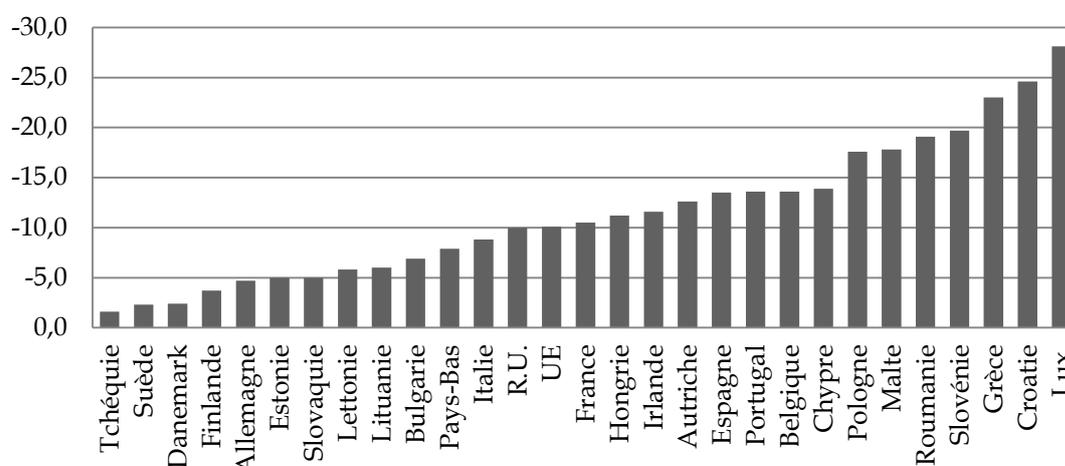
A l'inverse, le taux d'activité des 55-59 ans en France dépasse la moyenne européenne, même s'il reste nettement inférieur à celui qui est observé chez certains de nos voisins. Le taux d'activité des 55-59 ans dépasse en effet 80 % chez 9 de nos voisins et atteint même 89,3 % en Suède, soit 12 points de plus qu'en France.



Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

En ce qui concerne l'écart entre le taux d'activité des seniors et celui du cœur de la population active (25-54 ans), la France (10,5 points) se situe à un niveau à peu près médian mais supérieur à la moyenne européenne (10,1 points) et, là encore, nettement éloigné de celui des pays connaissant les meilleurs résultats (moins de 5 points dans les pays nordiques ainsi qu'en Allemagne ou en Tchéquie).

Ecart entre le taux d'activité des 55-59 ans et celui des 25-54 ans

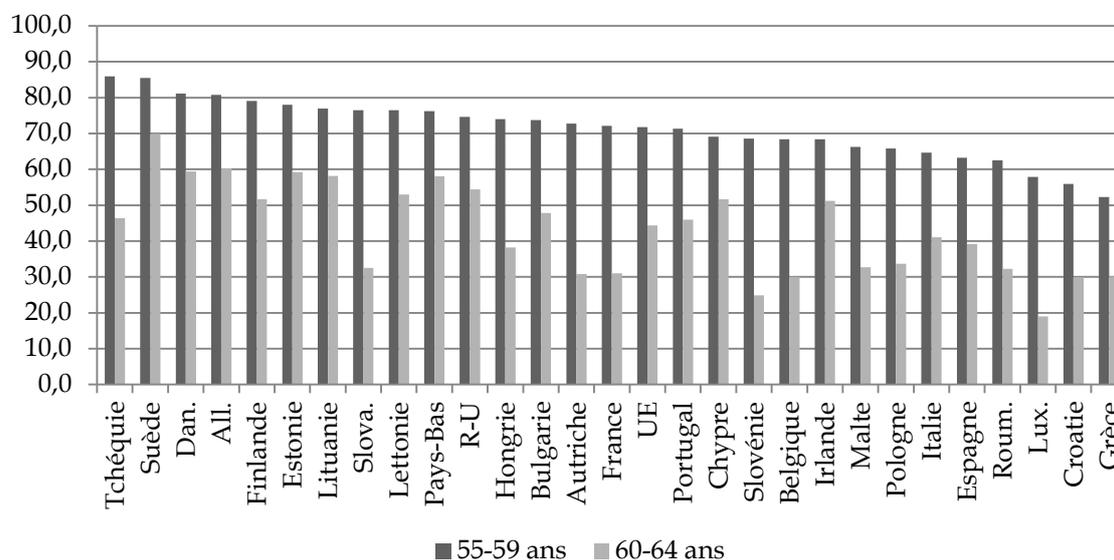


Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

b) Une évolution du taux d'emploi qui suit celle du taux d'activité

Des constats similaires peuvent être faits s'agissant du taux d'emploi des seniors en France. Il est aujourd'hui supérieur à la moyenne européenne pour les 55-59 ans mais nettement inférieur pour les 60-64 ans, dont une part importante est à la retraite.

Taux d'emploi des seniors en 2018



Source : Commission des affaires sociales d'après Eurostat

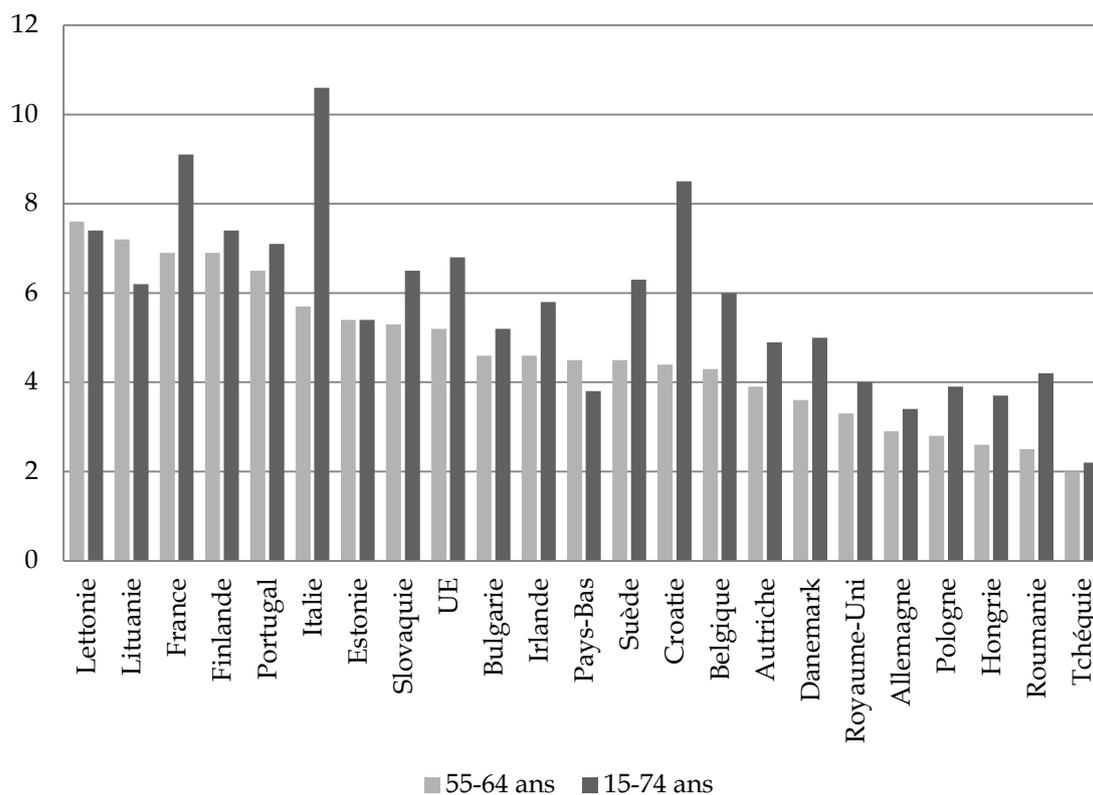
c) Un taux de chômage élevé qui reflète la situation du marché du travail français

La France fait partie des sept pays européens connaissant un taux de chômage des 55-64 ans supérieur à 6 %. Toutefois, ce taux élevé pour les seniors doit d'une part être relativisé par les effets d'éviction vers l'inactivité,

qui ne jouent pas nécessairement de la même manière dans tous les pays et d'autre part être mis en relation avec le taux de chômage global, qui est également relativement élevé en France.

Le taux de chômage élevé des seniors français, s'il peut s'expliquer par des difficultés spécifiques, est donc également le reflet de la situation du marché du travail dans notre pays.

Taux de chômage en 2018



Source : Eurostat

Lecture : Données classées par ordre décroissant de taux de chômage des 55-64 ans. Pour des raisons de lisibilité, la Grèce (15,3 %) et l'Espagne (13,8 %) ne sont pas représentées.

II. LES RÈGLES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE ET LE FONCTIONNEMENT DU MARCHÉ DU TRAVAIL CONTRIBUENT À EXPLIQUER LA SITUATION DE L'EMPLOI DES SENIORS

A. LES EXPLICATIONS INHÉRENTES AUX RÈGLES DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

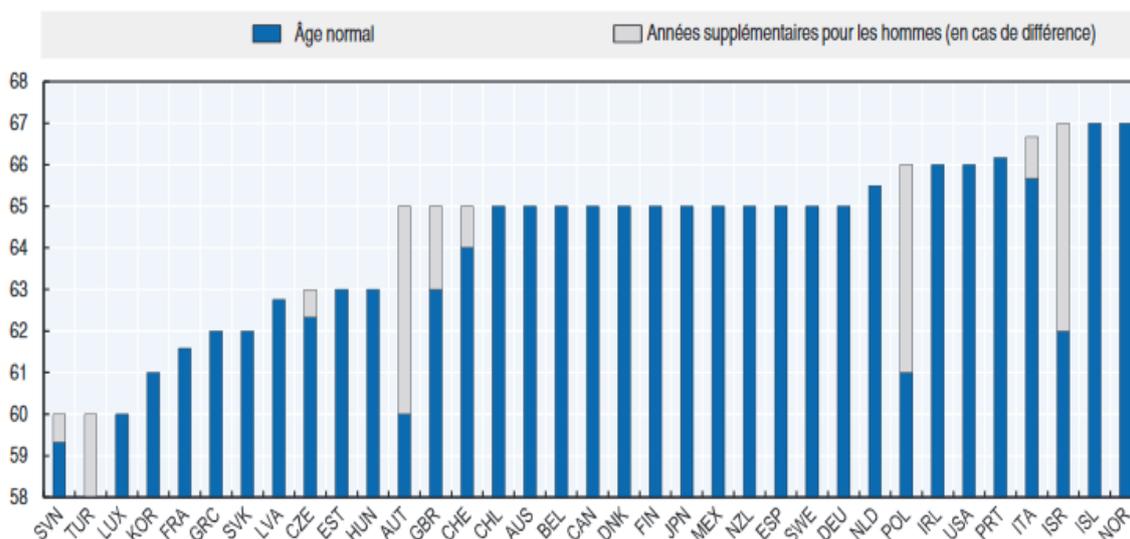
1. La corrélation empirique entre règles de départ à la retraite et taux d'emploi des seniors

a) Les pays de l'OCDE ayant l'âge moyen de départ à la retraite le plus faible connaissent les taux d'emploi des 60-64 ans les plus bas

Les travaux annuels de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) sur les pensions¹ montrent le lien entre l'âge moyen de liquidation et le taux d'emploi des seniors.

Dans le graphique ci-dessous, les pays sont classés selon les âges moyens de départ à la retraite en 2016 pour une personne entrée sur le marché du travail à l'âge de 20 ans.

Âge de départ à la retraite en 2016



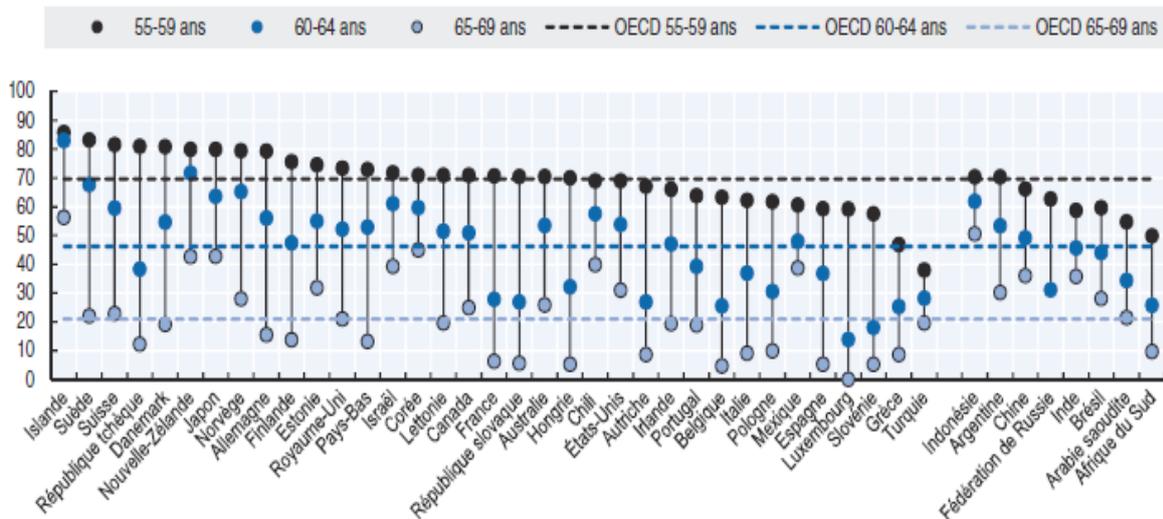
Source : OCDE, Panorama des pensions, p. 101

La France fait donc partie des huit pays membres de l'OCDE qui autorisent un départ avant 63 ans pour un actif ayant travaillé à partir de 20 ans. Seuls la Slovaquie, la Turquie, le Luxembourg et la Corée du Sud permettent un départ avant 62 ans.

¹ Panorama des pensions, édition 2017.

Si l'on regarde les taux d'emploi des seniors dans les mêmes pays, l'impact des règles de départ à la retraite y apparait clairement (voir graphique ci-après).

Taux d'emploi des travailleurs âgés de 55 à 59 ans, de 60 à 64 ans et de 65 à 69 ans, en 2016



Source : OCDE, *Panorama des pensions*, p. 101

Alors que le taux d'emploi des 55-59 ans en France, en Corée du sud, en Slovaquie et au Luxembourg est proche de la moyenne de l'OCDE (70 %), il chute pour ces pays dans la tranche 60-64 ans à l'exception de la Corée. Cette dernière, à la différence des autres pays cités, offre un taux de remplacement plus faible (40 % contre plus de 50 % en moyenne), ce qui peut expliquer un intérêt à demeurer en activité plus important.

A *contrario* les pays dans lesquels l'âge de départ à la retraite pour un salarié ayant commencé à travailler à 20 ans est le plus élevé (Norvège, Islande, Israël, États-Unis) affichent un taux d'emploi des 60-64 ans nettement supérieur à la moyenne de l'OCDE. L'Italie et le Portugal font exception à cette règle en raison d'un relèvement récent des bornes d'âge qui n'a pas encore porté ses pleins effets.

Empiriquement, il semble donc que la corrélation entre règles d'âge de départ et emploi des seniors est vérifiée.

b) L'atteinte des bornes d'âge de la retraite à taux plein constitue l'un des principaux motifs de départ à la retraite en France

Cette corrélation semble également s'établir dans l'esprit des nouveaux retraités français, interrogés périodiquement par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) du ministère des affaires sociales sur leurs motivations au départ à la retraite¹.

¹ Enquête sur les motivations au départ à la retraite et à la cessation d'activité réalisée tous les trois ans. Les résultats présentés dans ce rapport sont tirés des enquêtes de 2014 et 2017.

Motivations du départ et de la cessation d'activité en 2017



*Les chiffres entre parenthèses sont ceux issus de l'enquête de 2014.

1. Changement de formulation en 2017. En 2014, la question était formulée ainsi : « Vous éprouviez un sentiment de lassitude par rapport à votre travail ».

Source : Drees, *La retraite et les retraités*, édition 2018, enquête de 2017

Comme le montre le graphique ci-dessus, les trois principaux motifs évoqués pour expliquer le choix de partir à la retraite sont le souhait de profiter de sa retraite le plus longtemps possible et le fait d'atteindre l'âge minimum légal d'une part et celui de la durée d'assurance requise pour le taux plein d'autre part.

Le maintien de ces deux derniers motifs à un niveau élevé témoigne du rôle prescripteur joué par les bornes d'âge dans notre système de retraite. Cette dimension devra être prise en compte dans le cadre du projet de réforme systémique des retraites alors que la notion de taux plein pourrait disparaître à la faveur de la mise en place d'un système en points (*voir infra*).

Les réformes des retraites depuis 2003 ont pourtant permis une plus grande liberté à l'assuré pour choisir le moment de son départ à la retraite.

La création de la surcote, la baisse des barèmes de décote dans le privé et au contraire la création d'une décote dans le public, le recul de l'âge de la retraite d'office, la libéralisation du cumul emploi-retraite sont autant de mesures permettant à l'assuré un arbitrage plus libre entre le travail et la retraite. Cet arbitrage n'est plus seulement tributaire des règles d'âge mais peut désormais reposer sur un choix éclairé au regard d'un niveau de pension servie lorsque l'assuré réfléchit à son départ. Les outils du droit à l'information retraite permettent de fournir des estimations et de réaliser des simulations.

Manifestement, la souplesse de ces mécanismes n'a pas encore été intégrée. Les jeunes retraités sont demeurés majoritairement sensibles à l'obtention d'une retraite à taux plein plus qu'à un niveau de retraite suffisant en soi. Le rapport de France stratégie émet d'ailleurs l'hypothèse que « *l'âge individuel d'éligibilité au taux plein pourrait jouer le rôle de norme sociale* » et que « *la durée associée au taux plein s'avère[rait] donc associée à un effet horizon au niveau individuel* ».

Le maintien du rôle prescripteur des règles d'âge doit être mis en parallèle avec l'évolution significative, entre les enquêtes de 2014 et 2017, de trois autres motifs. D'une part, les motifs « *profiter de sa retraite le plus longtemps possible* » et « *vous ne vouliez plus travailler* » ont beaucoup compté en 2017 pour respectivement 56 % (+ 11 points par rapport à 2014) et 26 % (+ 6 points) des assurés. D'autre part, le motif de « *l'insatisfaction des conditions de travail* », qui n'avait pas du tout compté pour 74 % des jeunes retraités en 2014, n'a plus du tout joué que pour 66 % d'entre eux en 2017.

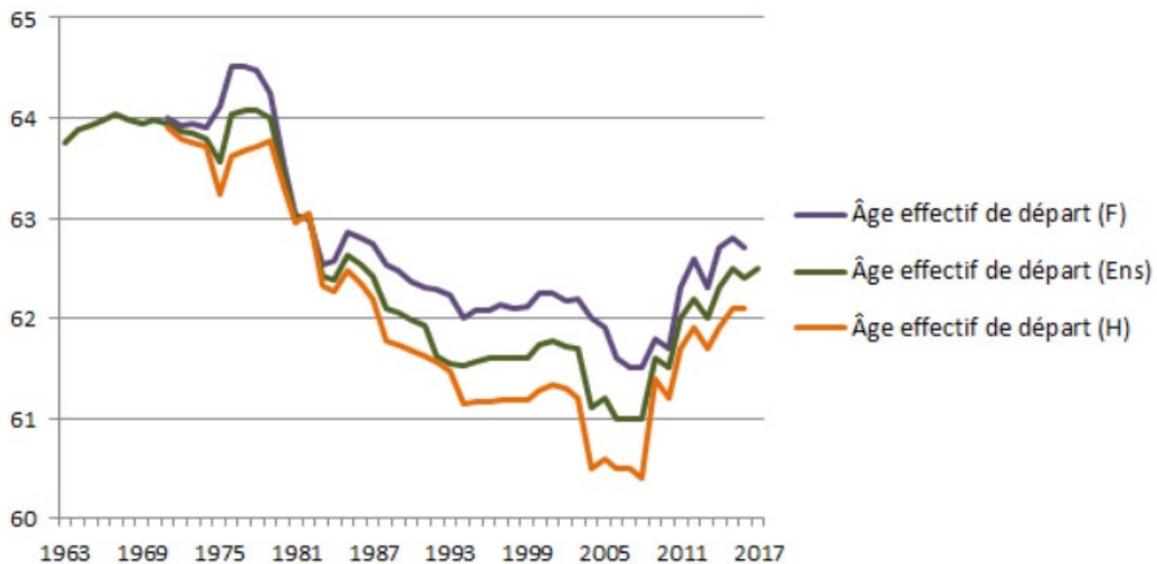
Ces chiffres attestent d'une dégradation du rapport au travail. La retraite semble vécue comme une échappatoire que les assurés recherchent dès qu'ils y ont droit. Cette hypothèse devra être prise en compte par le législateur dans l'optique d'un éventuel débat sur un nouvel allongement de la durée d'activité.

2. Les effets contrastés des réformes des retraites depuis 1993 sur l'emploi des seniors.

L'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite observé depuis la fin des années 2000 (*voir graphique ci-après*) est la conséquence directe des réformes des retraites entreprises depuis 1993 qui ont agi à la fois sur l'allongement de la durée de cotisation pour l'obtention du taux plein et sur le recul de l'âge minimum légal.

Alors qu'il était de 61 ans en 2005, l'âge effectif moyen de départ à la retraite est de 62,5 ans en 2017 pour l'ensemble des régimes. Ce niveau rejoint celui du début des années 1980.

Âge effectif de départ à la retraite



Source : Rapport du Conseil d'orientation des retraites, p. 50, juin 2019

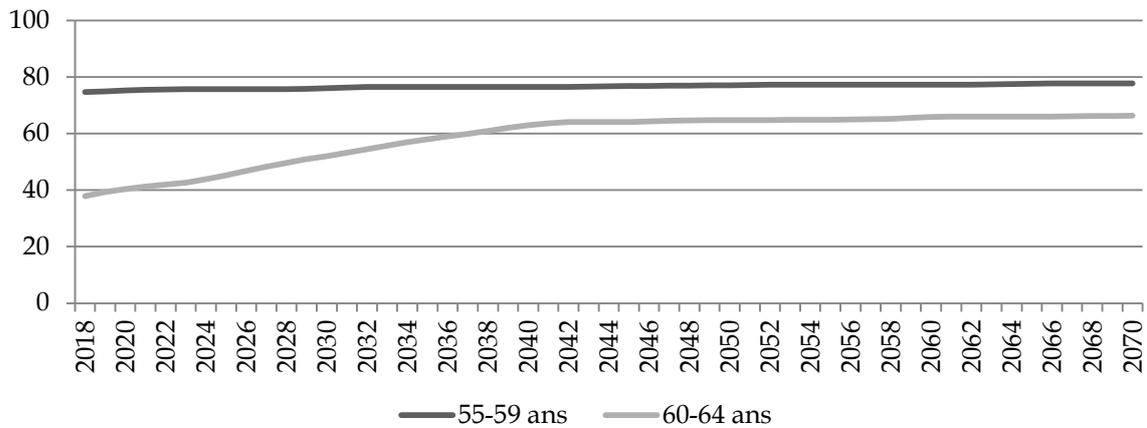
Le graphique ci-dessus montre d'ailleurs que l'assouplissement des règles du système de retraite jusque dans les années 1990 a plus profité aux hommes qu'aux femmes. Les hommes ont toutefois subi, à la faveur des réformes des retraites, une plus forte correction de leur âge moyen de départ. Cela est dû principalement aux dispositifs de cessation anticipée d'activité qui leur ont le plus bénéficié en raison de durées de cotisation supérieures en moyenne à celles des femmes.

L'effet du recul de l'âge effectif de départ à la retraite sur les taux d'activité et surtout d'emploi des seniors nécessite d'être précisé tant en ce qui concerne l'ampleur de son impact que les différences observées selon que le recul est intervenu à la suite d'un recul de l'âge légal ou d'une prolongation de la durée du taux plein.

a) L'effet contrasté du recul de l'âge effectif de départ à la retraite sur les taux d'activité et d'emploi

Toutes choses égales par ailleurs et donc hors nouvelle réforme des retraites, les projections de l'Insee montrent que, si le taux d'activité des 55-59 ans semble avoir atteint un palier, la tendance à la hausse du taux d'activité des 60-64 ans devrait se poursuivre dans les années à venir, pour se stabiliser à compter des années 2040.

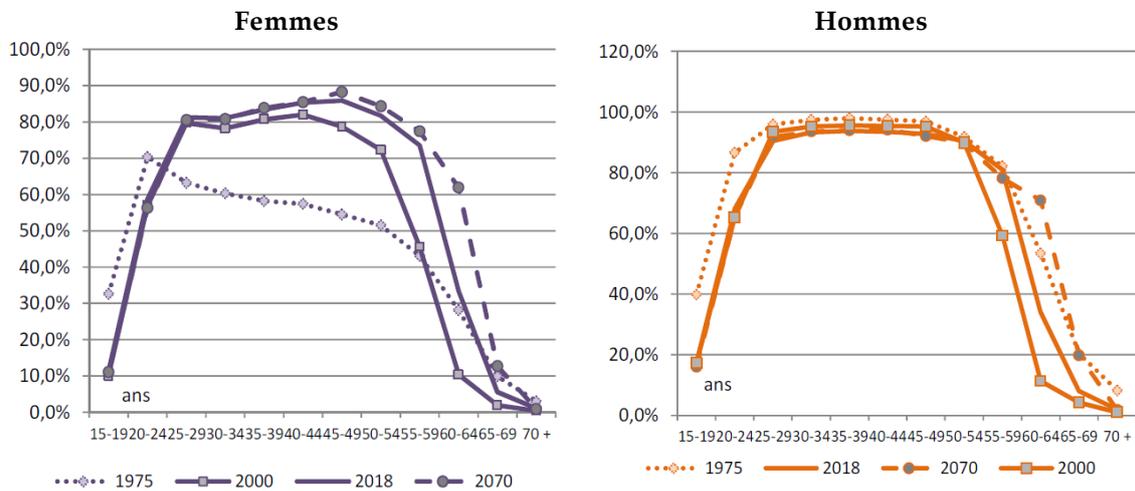
Projection de taux d'activité des seniors



Source : Rapport annuel du COR, juin 2019

Les effets des différentes réformes des retraites se matérialisent sur les graphiques ci-dessous par un décalage vers la droite des courbes de taux d'activité. Pour les femmes, alors que le taux d'activité entre 60 et 64 ans était inférieur à 10 % en 2000, il se situe en 2018 autour de 40 % et pourrait atteindre en 2070 près de 70 %. Pour les hommes, ce taux était proche de 10 % en 2000, évolue autour de 50 % en 2018 et s'élèverait à près de 80 % en 2070.

Taux d'activité observés et projetés par genre et par âge



Source : Rapport annuel du COR, juin 2019

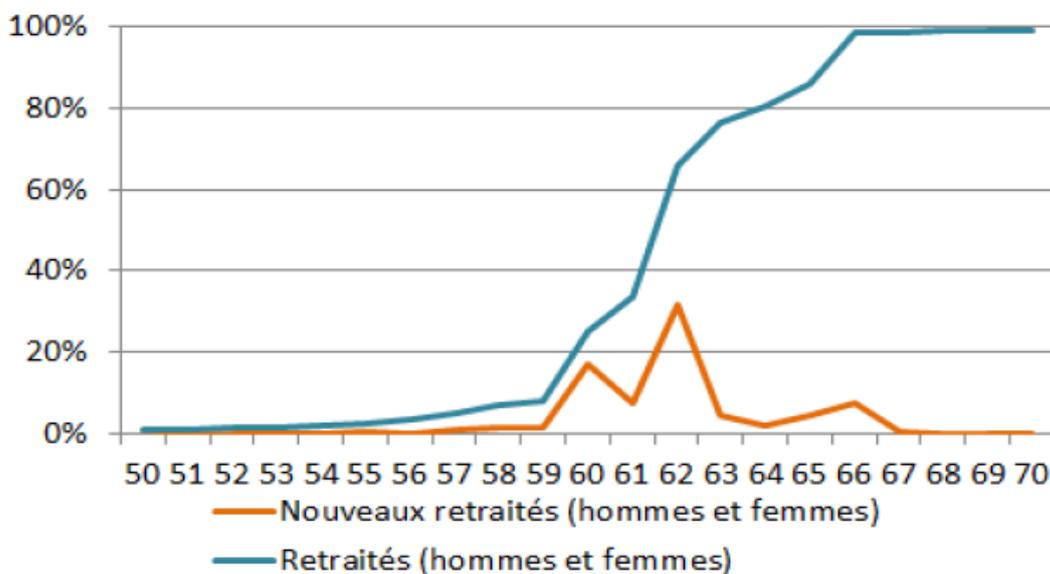
Les évaluations des effets des réformes de 1993 et 2010 montrent toutefois que le recul de l'âge moyen de départ à la retraite ne se traduit pas par une hausse du taux d'emploi, ni même du taux d'activité, de la même ampleur.

Une étude menée sur la réforme des retraites de 1993¹ établit ainsi une règle d'élasticité mesurant l'effet du recul d'un trimestre de la durée de cotisation requise pour le taux plein sur le nombre de trimestres effectivement validés. Pour un trimestre requis supplémentaire, les hommes âgés de 60 ans ont pu valider en moyenne 0,7 trimestre et les femmes 0,6. Cet écart montre qu'il ne suffit pas de décaler d'un trimestre la durée de cotisation requise pour que chaque actif prolonge effectivement son activité d'un trimestre.

De même, la réforme de 2010 qui a reculé l'âge minimum légal de deux ans n'a pas eu un effet de même ampleur sur le taux d'emploi des seniors. D'après le rapport de France stratégie, s'appuyant sur les travaux de la direction générale du Trésor², cette réforme s'est traduite par « une nette baisse de la proportion de retraités à 60 et 61 ans (de l'ordre de 40 points de pourcentage de la tranche d'âge), et dans une moindre mesure à 62 ans ».

En 2017, la génération la plus représentée parmi les assurés partant à la retraite est bien celle ayant 62 ans (*voir graphique ci-dessous*). Un tiers des personnes partant à la retraite en 2017 est en effet âgé de 62 ans. La part des personnes âgées de 60 ans s'élève à moins de 20 %.

Taux de retraités et de nouveaux retraités par âge en 2017



Source : Rapport annuel du COR, juin 2019

Pour autant, un effet de substitution des retraités vers le chômage ou l'inactivité est observé. Sur 10 retraités de 60 ans en moins, cinq sont comptés en emploi, deux sont au chômage et trois inactifs.

¹ « Allongement de la durée requise pour le taux plein et âge de départ en retraite des salariés du secteur privé : une évaluation de l'impact de la réforme des retraites de 1993 », P. Aubert (2010), document pour la séance du COR du 9 juillet 2010, cité par France stratégie, *op. cit.*

² France stratégie, *Les seniors, l'emploi et la retraite*, pp. 113-114, *op. cit.*

S'agissant de l'assurance chômage, le rapport cite l'observation de l'Unédic selon laquelle à partir de 2011 les demandes d'indemnisation du chômage des assurés de 60-61 ans sont passées de 11 000 en 2010 à 30 000 soit environ 2 % de cette classe d'âge. De même, l'assurance maladie constate également à la suite de la réforme de 2010 une forte dynamique des indemnités journalières et notamment des arrêts de plus de trois mois. Les plus de 60 ans représentent actuellement 7,7 % des montants indemnisés contre 4,6 % en 2010. Enfin, une hausse du nombre d'allocataires de minima sociaux (RSA, AAH, ASS), estimée à 80 000 personnes, serait également induite par la réforme.

France stratégie conclue que ces effets de substitutions « *s'avèrent in fine significatifs, ce qui atténue l'efficacité globale de ce type de mesure¹ (...) Si l'impact reste positif en termes de finances publiques, la baisse des dépenses de retraite est ainsi amoindrie par les surcoûts liés à d'autres prestations sociales* ».

Ces effets de report correspondent néanmoins à la situation des actifs au moment de prendre leur retraite. Le recul de l'âge d'ouverture des droits prolonge en réalité les situations d'emploi, de chômage ou d'inactivité plus qu'il ne crée de nouveaux actifs, chômeurs ou inactifs.

Le COR² le dit explicitement : « *l'effet dominant de la réforme [de 2010] à court terme aurait été de figer les situations atteintes à l'approche de la soixantaine dans l'attente du nouvel âge d'accès à la retraite : c'est surtout l'allongement de la durée d'emploi des personnes encore en emploi entre 58 et 60 ans que la réforme aurait permis d'accroître l'emploi global* ».

L'effet du recul de l'âge effectif de départ à la retraite sur l'emploi des seniors est donc important mais certains effets de reports depuis l'assurance vieillesse sont donc à prendre en compte.

b) Les effets différents sur l'emploi des seniors d'un recul de l'âge minimum légal et d'un allongement de la durée de cotisation pour le taux plein

Dans le système de retraite actuel fonctionnant en annuités, le choix de l'assuré pour son départ à la retraite est déterminé par deux âges : l'âge d'ouverture des droits, ou âge minimum légal, et l'âge d'obtention du taux plein qui dépend de la durée d'assurance ou de cotisation de l'individu dans le système. Les réformes des retraites depuis 1993 ont modifié les deux bornes d'âge.

¹ Une efficacité qui est significative au niveau des finances publiques (la réforme des retraites de 2010 a entraîné une baisse des dépenses de retraite de l'ordre de 20 milliards d'euros sur la période 2011-2018) mais aussi de la croissance économique. La direction générale du Trésor estime ainsi que l'augmentation d'une année de l'âge effectif de départ à la retraite entraînerait une hausse du PIB de 0,7 point et la création de près de 200 000 emplois à long terme.

² Lettre du COR, n° 14, février 2017.

La réforme des retraites de 2010 est la seule depuis 1945 à avoir modifié l'âge d'ouverture des droits le faisant passer progressivement de 60 ans à 62 ans (pour la génération 55 ans). Alors que dans de nombreux pays, l'âge d'ouverture des droits ne vaut pas norme sociale pour le départ à la retraite¹, la France s'est caractérisée au cours des années 1990 à 2010 par une confusion entre l'âge minimum légal et l'âge d'obtention du taux plein. Cette confusion résultait d'une cohérence pour les générations du baby-boom entre l'âge moyen d'entrée sur le marché du travail (autour de 20 ans), la durée de cotisation requise (40 ans) et l'âge d'ouverture des droits (60 ans).

C'est pourquoi l'effet de la réforme des retraites de 2010 a été important sur le taux d'emploi des seniors en affectant des travailleurs ayant atteint la durée d'assurance requise pour le taux plein mais ne pouvant plus liquider leur pension dès 60 ans.

La réforme des retraites de 2010 a donc eu un impact direct sur l'emploi des seniors qui s'est observé rapidement comme toutes les mesures d'âge minimum.

Les effets d'une prolongation de la durée d'assurance sont différents. Ainsi que le souligne le rapport de France stratégie, *« l'une des spécificités du système de retraite français tient au rôle très particulier joué par les règles relatives à la durée d'assurance, qui entrent en compte non seulement dans la détermination des montants cotisés servant au calcul du salaire de référence, mais également pour la détermination du taux de liquidation de la retraite »*.

Tous les gouvernements ayant réformé les retraites à l'exception de celui de Pierre Mauroy ont allongé la durée d'assurance (réformes de 1971, 1993, 2003, 2010 et 2014). Cette mesure apparaît moins coercitive et plus équitable que le décalage de l'âge d'ouverture des droits.

En effet, la durée d'assurance affecte indistinctement chaque assuré tenu de la respecter s'il veut obtenir son taux plein. A l'inverse, le recul de l'âge minimal peut empêcher un assuré de partir à la retraite même s'il a accompli la durée d'assurance requise.

Dans un système par annuités, les années cotisées au-delà de la durée d'assurance requise ne rapportent aucun droit nouveau dans le régime de base², sauf à ce que les salaires versés pendant les toutes dernières années de carrière soient les plus importants et affectent le salaire moyen de référence.

¹ C'est le cas, par exemple de la Suède, où l'âge minimum légal fixé actuellement à 61 ans ne conditionne pas le départ à la retraite à la différence de l'âge « normal » de 65 ans qui joue le rôle d'âge pivot pour l'équilibre financier de tous les régimes complémentaires.

² Dans le régime complémentaire Agirc-Arrco, l'assuré accumule des points tout au long de sa carrière. Le recul de l'âge minimum légal lui permet donc s'il demeure actif d'accumuler plus de points.

Citant le rapport du COR de 2016, le rapport de France stratégie explique que le levier de la durée d'assurance a un effet de même ampleur que celui de l'âge d'ouverture des droits sur l'âge de départ et partant sur l'emploi des seniors. « Pour la génération 1980, les effets sur l'âge moyen des relèvements de deux ans de l'âge d'ouverture des droits¹ et de 5,5 ans de la durée d'assurance² seraient ainsi respectivement de 0,7 et de 1,3 an », précise le rapport.

Cette conclusion mérite d'être nuancée au regard du choix de la génération opéré pour la comparaison des effets des réformes. L'impact du recul de l'âge minimum légal a beaucoup plus affecté les générations qui étaient proches de la retraite et a pu entraîner un décalage soudain de plusieurs trimestres. A l'inverse, les jeunes générations entrant plus tardivement sur le marché de l'emploi en raison d'études supérieures plus longues ont été moins concernées par la réforme de 2010, l'âge de 62 ans étant forcément antérieur à l'âge nécessaire pour l'obtention du taux plein.

Ces mesures d'âge ont donc des effets différenciés sur les générations et par conséquent sur l'évolution à plus ou moins long terme du taux d'emploi des seniors.

c) Des âges moyens de départ à la retraite encore plus faibles dans la fonction publique en raison de règles spécifiques concernant certaines catégories de fonctionnaires

Les âges moyens de départ à la retraite dans la fonction publique³ demeurent inférieurs à celui du régime général. Alors qu'il atteint 62,6 ans dans ce dernier, il ne s'élève qu'à 61,4 ans dans la fonction publique d'État, 61,9 ans dans la fonction publique territoriale et même 60,3 ans dans la fonction publique hospitalière.

Comme le montre le tableau ci-dessous, les âges moyens de départ dans les fonctions publiques ont pourtant augmenté à la faveur des différentes réformes des retraites.

Âge effectif du départ à la retraite des régimes de la fonction publique

	2004	2006	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
FP Territoriale (FPT)	59,2	59,3	59,1	59,8	59,9	58,9	61,2	61,3	61,6	61,8	61,8	61,9
FP Hospitalière (FPH)	56,0	56,5	56,4	56,8	56,7	55,1	58,6	58,9	59,4	59,8	60,1	60,3
FP d'État (civils) (FPE)*	57,9	58,7	59,0	59,4	59,5	58,5	60,4	60,6	60,9	61,1	61,2	61,4

Source : PQE retraites, annexe au PLFSS pour 2019

¹ Conséquence de la réforme de 2010.

² Conséquence pour cette génération de la réforme de 1993 (+ 2,5 ans de durée d'assurance), de 2003 (+ 1,5 an) et de 2014 (+ 1,5 an).

³ Il serait trop long d'évoquer ici les règles spécifiques au statut des militaires ainsi que celles des régimes spéciaux. Le nombre d'assurés concernés (moins de 400 000) n'a du reste qu'un poids limité dans les moyennes nationales.

La réforme de 2003 a entrepris la convergence des régimes de retraite de la fonction publique avec le régime général.

Les âges moyens de départ demeurent toutefois inférieurs au régime général en raison du poids des agents concernés par les dispositifs de départ anticipé prenant en compte la pénibilité : le départ anticipé pour catégorie active et celui pour catégorie insalubre (*voir tableau ci-dessous*).

Répartition des retraites anticipées pour catégories « active » et insalubre

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	% de nouveaux retraités en 2017
Fonction Publique Territoriale	1 886	1 559	1 964	2 001	2 097	2 267	2 602	6,4%
Fonction Publique Hospitalière	11 696	8 906	10 304	9 974	9 455	9 831	11 253	44,2%
Fonction Publique d'État		12 418	13 551	13 613	13 147	13 986	15 800	26,5%

Source : PQE retraites, annexe au PLFSS pour 2019

Les emplois de catégorie active sont des emplois exposés à un risque particulier ou à des fatigues exceptionnelles. Ils concernent principalement les policiers et les personnels de surveillance pénitentiaire dans la fonction publique d'État et les aides-soignants et certains infirmiers dans la fonction publique hospitalière.

Les catégories insalubres concernent les agents des réseaux souterrains des égouts et les agents du corps identificateurs de l'institut médico-légal de la préfecture de police de Paris.

Le projet de réforme systémique entend remettre à plat ces dispositifs spécifiques de départ anticipé en généralisant le compte professionnel de prévention (C2P) et en mettant fin aux règles spécifiques des régimes spéciaux et de la fonction publique¹.

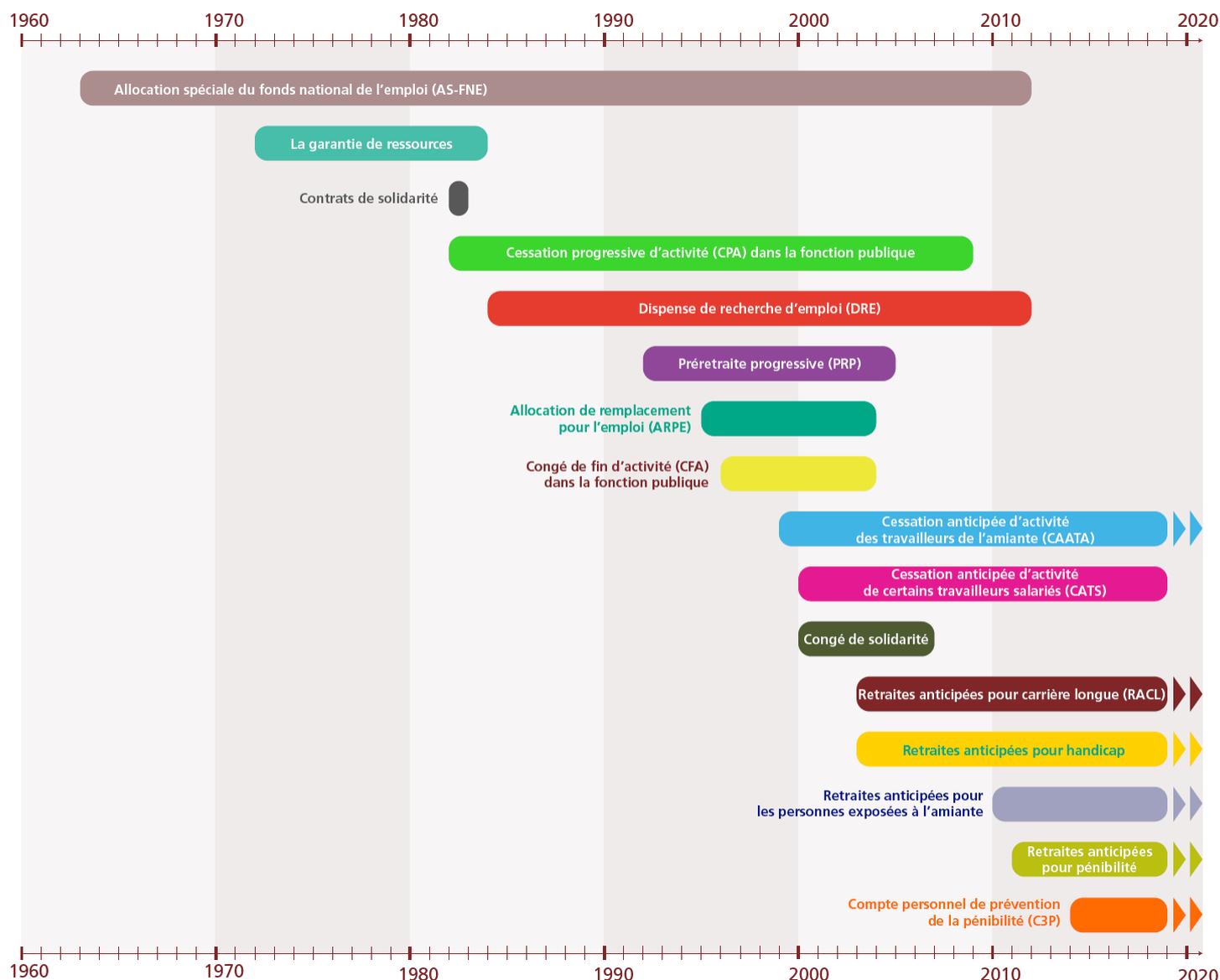
3. L'impact toujours déterminant des retraites anticipées

a) Un paysage simplifié des dispositifs de cessation anticipée d'activité

Les différentes réformes des retraites depuis 2003 ont conduit à fermer les dispositifs de préretraite ainsi que la dispense de recherche d'emploi (*voir schéma ci-après*). La réforme de 2003 a toutefois créé une nouvelle catégorie de cessation anticipée : les retraites anticipées.

¹ Voir les préconisations du Haut-commissaire à la réforme des retraites, *op. cit.*

Les dispositifs publics de cessations anticipées d'activité au fil du temps



Source : Dares

Alors que la dispense de recherche d'emploi a disparu en 2012, il ne demeure plus qu'un seul dispositif public de préretraite : la cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante (Caata).

Créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, ce dispositif permet aux salariés atteints d'une maladie professionnelle liée à l'amiante de partir en préretraite dès 50 ans en percevant l'allocation de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (Acaata). Ils bénéficient de plus d'un maintien à 60 ans de l'âge minimum légal et perçoivent alors la retraite anticipée au titre de l'amiante.

Les préretraites d'entreprises continuent également d'exister mais sont donc désormais fortement taxées (50 % sur les sommes versées aux préretraités).

Le nombre des dispositifs de retraite anticipée a en revanche augmenté depuis la réforme de 2003.

Outre la retraite anticipée pour carrière longue, qui a été considérablement élargie (*cf. infra*) et celle des travailleurs handicapés, deux autres catégories de retraite anticipée peuvent être mentionnées :

- la retraite anticipée attribuée au titre de l'incapacité permanente d'origine professionnelle.

Avec le recul de l'âge légal de départ à la retraite à 62 ans, la réforme des retraites de 2010 prévoit de maintenir une retraite à taux plein dès 60 ans pour les assurés du secteur privé atteints d'une incapacité permanente d'au moins 10 % reconnue au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail ayant entraîné des lésions identiques à celles d'une maladie professionnelle. Si le taux d'incapacité permanente est compris entre 10 et 20 %, l'assuré doit justifier d'une durée d'exposition d'au moins 17 ans à l'un des facteurs de risques professionnels identifiés¹. Une commission pluridisciplinaire est chargée d'examiner les conditions d'exposition à ces facteurs et d'établir le lien avec l'incapacité permanente ;

- le compte professionnel de prévention (C2P).

Poursuivant la réflexion ouverte par la réforme des retraites de 2010 sur la prise en compte de la pénibilité dans l'acquisition des droits à la retraite, la réforme de 2014 a instauré le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P).

Alors que la retraite anticipée pour incapacité permanente est fondée sur le constat médical d'une perte de capacité liée à l'exposition à un facteur de risque professionnel, le C3P entend prévenir l'incapacité en faisant acquérir au salarié des points dès lors qu'il est exposé à l'un de ces facteurs de risque. Les points acquis en fonction de la durée d'exposition permettent, au choix de l'assuré, de financer une formation professionnelle dans le but d'occuper un emploi moins pénible, un dispositif de temps partiel ou un départ anticipé à la retraite (dans la limite de deux années). Le C3P recensait initialement l'exposition des salariés à 10 facteurs de pénibilité qui sont entrés en vigueur progressivement².

¹ Des contraintes physiques marquées liées à la manutention manuelle de charges, à des postures pénibles ou à des vibrations mécaniques ; des facteurs liés à un environnement agressif (exposition à des agents chimiques dangereux, à des températures extrêmes ou au bruit) ; des rythmes de travail atypiques (travail de nuit, en équipes successives alternantes, travail répétitif).

² Les quatre premiers facteurs à être entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2015, et les plus quantifiables, concernent le travail de nuit, en équipes successives alternantes, répétitif et en milieu hyperbare. À partir du 1^{er} juillet 2016, six autres facteurs ont été pris en compte : l'exposition aux postures pénibles, aux manutentions manuelles de charges lourdes, aux vibrations mécaniques, aux agents chimiques dangereux, aux températures extrêmes et au bruit.

La mise en œuvre de ce compte s'est révélée particulièrement difficile. La mesure du degré d'exposition à certains facteurs de risque a fait l'objet de débats voire de tensions entre employeurs et salariés et s'est trouvée encadrée par des critères semblant éloignés de la réalité du terrain.

Votre commission s'en était fait l'écho à plusieurs reprises et avait appelé le gouvernement à revoir le dispositif¹.

L'ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention a finalement recentré le dispositif appelé désormais « *compte professionnel de prévention* » (C2P). Ce compte ne recense plus que six des dix facteurs initiaux. Les quatre facteurs de risque exclus du nouveau dispositif (expositions aux manutentions manuelles de charge, aux postures pénibles, aux vibrations mécaniques et aux agents chimiques dangereux) sont désormais pris en compte pour la retraite anticipée au titre de l'incapacité permanente.

Le législateur a jugé que la mesure d'exposition à ces facteurs de risque était trop incertaine et ne pouvait être prise en compte qu'en cas de perte de capacité professionnelle. En cas d'incapacité entraînée par l'exposition à l'un de ces quatre facteurs, le passage devant la commission n'est d'ailleurs pas requis.

Le paysage des cessations anticipées d'activité a donc été simplifié dans le temps mais leurs effets sur l'âge moyen effectif de départ à la retraite demeurent ambivalents.

b) Des dispositifs coûteux qui ralentissent l'augmentation de l'âge effectif de départ à la retraite

Parmi les dispositifs de cessation anticipée d'activité, les dispositifs de préretraite demeurant entraînent des dépenses marginales.

S'agissant du dispositif au titre de l'amiante, le coût total de la prise en charge des travailleurs de l'amiante s'élève en 2019 à 532 millions d'euros, pris en charge par le Fcaata et financé par la branche AT-MP de la sécurité sociale.

Les préretraites d'entreprise n'entraînent, par construction, aucune dépense publique puisqu'elles sont le fait d'entreprises volontaires qui assument le paiement d'un salaire sans activité, dans le cas d'une préretraite avec simple suspension de contrat², ou d'une allocation à une personne ayant quitté l'entreprise, dans le cas d'une préretraite avec rupture³.

¹ Voir les rapports législatifs du Sénat sur le PLFSS pour 2016 (novembre 2015) et 2017 (novembre 2016), tome V de l'exposé général, G. Roche.

² Dans ce cas l'employeur est soumis sur ces sommes aux cotisations et contributions sociales (environ 65 % de la masse salariale) mais n'est pas redevable de la taxe sur les préretraites d'entreprise.

³ L'employeur s'acquitte alors de la contribution sur les préretraites au taux de 50 %.

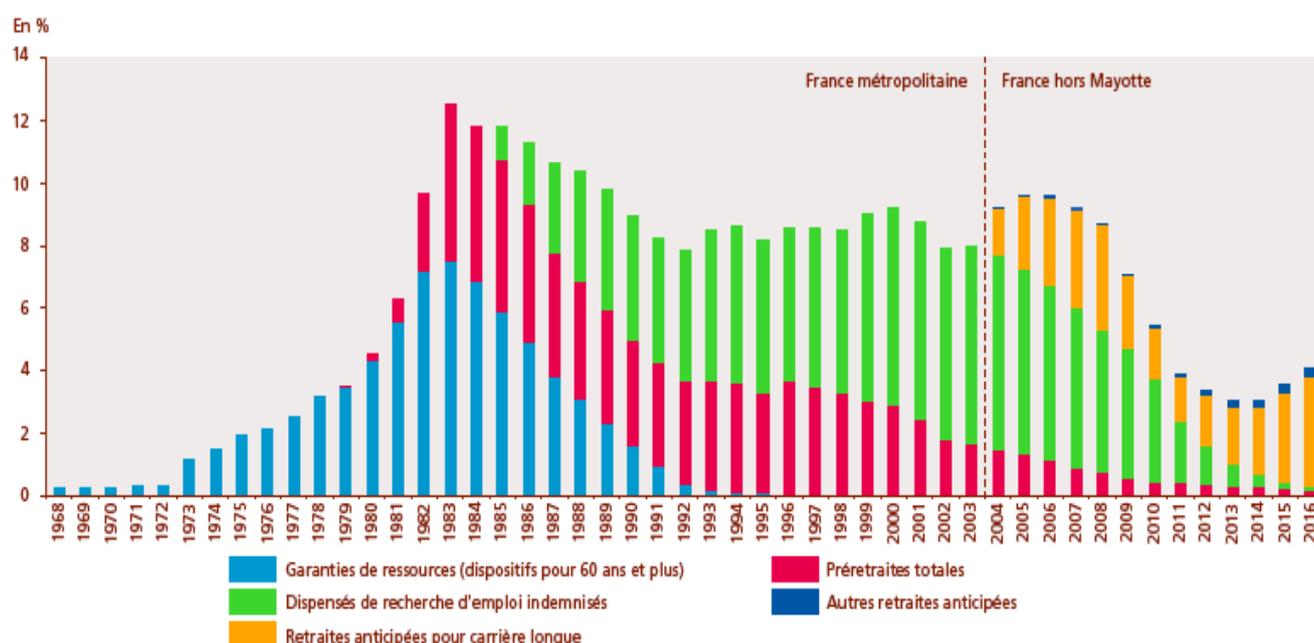
La Dares constatait en 2014¹ qu'il n'était pas possible de recenser le nombre de préretraités bénéficiant de ces dispositifs « maison ». Elle notait toutefois la persistance de ces dispositifs malgré l'instauration de la taxe².

Aujourd'hui, le nombre de personnes encore concernées par un dispositif de préretraite est désormais marginal (*voir graphique ci-dessous*).

Depuis la réforme des retraites de 2003 et les restrictions successives à l'accès à la dispense de recherche d'emploi avant sa suppression en 2012, le nombre de personnes concernées par une cessation anticipée d'activité a considérablement diminué.

Alors que 10 à 12 % de la population des 55-64 ans bénéficiaient d'un dispositif pendant les années 1980, cette part variait entre 8 et 10 % dans les années 1990. La création des retraites anticipées pour carrière longue en 2003 a compensé la disparition progressive des préretraites pour s'y substituer complètement dès le début des années 2010. Aujourd'hui (en 2016), cette part n'est toutefois plus que de 4 % et concerne très largement des bénéficiaires du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue.

Part des bénéficiaires de cessations anticipées d'activité par grandes catégories de dispositifs entre 1968 et 2016 rapportée à la population des 55-64 ans



Note : Les préretraites totales correspondent à : AS-FNE, ARPE, CATS et CAATA

Source : Dares, mai 2018, *op. cit.*

¹ Les préretraites d'entreprise. Des usages renouvelés du fait de leur taxation et de la crise économique, Dares Analyses n° 064, août 2014.

² En 2012, l'assiette de cette contribution se situe à environ 400 millions d'euros pour moins de 300 entreprises assujetties. En 2018, cette taxe a rapporté 100 millions d'euros à la Cnav.

Ce dernier a connu plusieurs aménagements qui expliquent son fort dynamisme. La réforme des retraites de 2010 a certes translaté les bornes d'âge en fonction du nouvel âge légal fixé à 62 ans¹ mais elle a également ouvert la possibilité de partir à 60 ans pour les assurés ayant débuté leur activité avant 18 ans (et non plus 17 ans).

Le décret du 2 juillet 2012² a assoupli encore plus le dispositif en supprimant le critère de durée d'assurance majorée de 8 trimestres³ et en faisant passer de 18 à 20 ans la condition d'âge de début d'activité. Ce décret ainsi que la réforme des retraites de 2014 élargissent également le champ de trimestres réputés cotisés.

Alors que la réforme des retraites de 2010 commençait à s'appliquer, le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue ainsi élargi a pu profiter à un nombre beaucoup plus important d'assurés. Dans le seul champ du régime général⁴, le flux de départ au titre de la RACL s'établissait à 100 000 par an entre 2004 et 2008. À partir de 2012, le flux de départs a progressé rapidement pour atteindre 177 000 en 2017 (*voir tableau ci-dessous*).

Nombre de départs en retraite anticipée pour carrière longue liquidés par le régime général entre 2014 et 2022

Départs anticipés	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Hommes	103 092	102 781	111 472	113 044	104 042	88 367	87 610	81 635	80 006
Femmes	52 458	55 387	59 170	64 311	56 861	46 424	43 592	37 442	34 066
Ensemble	155 549	158 168	170 642	177 355	160 904	134 791	131 202	119 077	114 072

Source : Cnav, réponse à une question de vos rapporteurs

À l'instar des dispositifs de préretraite qui bénéficiaient majoritairement aux hommes, la retraite anticipée pour carrière longue les concerne à plus des deux-tiers. Les femmes, aux carrières plus accidentées, semblent avoir plus de difficultés à remplir les conditions même assouplies.

En 2017, les assurés partant à la retraite dans le cadre de la RACL représentent plus du quart des départs à la retraite au régime général. La Cnav estime que le pic des départs en RACL a été atteint en 2018 et que le flux de départs diminuerait progressivement, parallèlement à la hausse de la durée d'assurance requise pour le taux plein pour les générations 1958 et suivantes.

¹ Le départ anticipé peut se faire avant 62 et non plus 60 ans.

² Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse

³ Pour pouvoir bénéficier d'un départ anticipé avant 60 ans, il fallait justifier de la durée de cotisation pour l'obtention du taux plein majorée de 8 trimestres, soit de deux ans supplémentaires.

⁴ Le régime général couvre les seuls salariés du privé soit environ 70 % de la population active et sert la moitié environ des prestations retraite par an.

Le « succès » du dispositif se vérifie également dans les autres régimes de base (*voir tableau ci-dessous*). Si la part de départ RACL est à peu près équivalente dans les régimes alignés et le régime des exploitants agricoles, elle diffère dans les trois régimes de la fonction publique.

Répartition des flux de départs en retraite anticipée selon les régimes d'appartenance

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017**	% de nouveaux retraités en 2017
Régime général	119 543	24 075	43 495	41 438	86 117	144 220	155 530	158 149	170 642	172 738	29,0%
RSI Artisans*	10 688	2 536	3 759	3 337	5 783	8 589	9 934	10 060	10 893	9 618	32,9%
RSI Commerçants*	6 680	1 806	2 670	2 524	4 351	6 138	7 899	8 266	9 138	7 744	18,6%
MSA salariés agricoles	38 380	6 303	8 836	7 054	10 283	23 347	23 162	24 147	24 950	21 838	27,5%
MSA exploitants agricoles	10 548	2 641	1 655	1 075	957	4 701	5 045	5 962	7 568	9 837	32,0%
Fonction Publique Territoriale	7 343	1 871	1 973	2 129	3 973	7 685	10 410	11 945	13 820	16 155	39,6%
Fonction Publique Hospitalière	2 210	528	540	564	1 192	2 350	3 203	3 555	4 021	4 499	17,7%
Fonction Publique d'Etat	2 786	914	772	882	2 915	6 287	7 320	7 537	8 626	9 622	16,2%

Source : PQE « retraite », annexe au PLFSS pour 2019

Ces différences s'expliquent principalement pour les fonctions publiques d'État et hospitalière par l'existence de contingents importants de catégories actives ou insalubres qui bénéficient de conditions spécifiques de départs à la retraite.

Dans la fonction publique d'État par exemple, les RACL ne représentent qu'un tiers des départs anticipés contre les deux tiers dans le régime général¹. 46 % des départs anticipés à la retraite des fonctionnaires de l'État en revanche le sont pour cause de catégorie active ou insalubre.

Le coût de ce dispositif pour le système de retraite est conséquent (*voir tableau ci-dessous*). Entre 2015 et 2018, il s'est élevé pour tous les régimes de base entre 5 et 6 milliards d'euros par an.

Les retraites anticipées pour carrières longues

	2015	%	2016	%	2017 (p)	%	2018 (p)	%
Régime général								
Nombre de bénéficiaires d'une RACL en moyenne annuelle	226 040	+ 21 %	259 600	+ 15 %	307 340	+ 18 %	284 130	- 8 %
Masses de pensions RACL (en millions d'euros)	2 406	+ 23 %	2 788	+ 16 %	3 359	+ 20 %	3 216	- 4 %
Ensemble des régimes de base								
Masses de pensions RACL (en millions d'euros)	4 929	+ 10 %	5 590	+ 13 %	6 274	+ 12 %	6 225	- 1 %

Source : DSS, rapport du Sénat sur le PLFSS pour 2018, tome I – Exposé général, novembre 2017.

Lecture : Le nombre de bénéficiaires d'une retraite anticipée en moyenne annuelle ne doit pas être confondu avec le nombre de départ à la retraite par an au titre de ce dispositif. Un bénéficiaire peut en bénéficier plusieurs années consécutives s'il a commencé à travailler jeune.

¹ Le second motif de départ anticipé dans le régime général est lié à l'invalidité et l'inaptitude (30 % environ) qui sort du cadre de l'analyse des cessations anticipées d'activité.

Outre son coût, le dispositif de RACL a aussi un effet sur l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Comme le montre les tableaux ci-dessous, en 2018, cet âge effectif moyen actuellement de 62,6 ans au sein du régime général pourrait être de 63,1 ans.

Âge moyen de départ à la retraite (1) et âge moyen de départ à la retraite corrigé des retraites anticipées (2) pour les assurés du régime général

(1)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	2018(p)	Objectif
Hommes	60,7	60,7	60,6	60,5	60,5	61,4	61,2	61,7	61,8	61,7	61,9	62,0	62,0	62,1	62,3	Accroissement
Femmes	62,1	61,9	61,6	61,5	61,5	61,8	61,7	62,2	62,6	62,4	62,6	62,8	62,7	62,7	62,9	
Ensemble	61,3	61,2	61,0	61,0	61,0	61,6	61,5	62,0	62,2	62,1	62,3	62,5	62,4	62,4	62,6	

(2)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	2018(p)	Objectif
Hommes	61,5	61,5	61,3	61,2	61,2	61,2	61,2	61,8	62,1	62,0	62,5	62,8	62,7	62,8	62,9	Accroissement
Femmes	62,3	62,1	61,8	61,7	61,8	61,7	61,7	62,4	62,7	62,4	62,9	63,2	63,0	63,1	63,2	
Ensemble	61,9	61,8	61,5	61,4	61,4	61,5	61,5	62,1	62,4	62,2	62,7	63,0	62,8	63,0	63,1	

Source : PQE « retraite », PLFSS pour 2019

Les dispositifs de retraite anticipée ont ainsi ralenti la progression du taux d'emploi des 60-64 ans qui est passé de 20 % en 2011 à 30 % en 2018.

Le nombre de personnes concernées par les autres dispositifs de retraite anticipée est beaucoup plus faible et l'impact sur l'âge moyen de départ à la retraite imperceptible.

Si le compte professionnel de prévention (C2P) concerne, en 2017, 860 000 salariés qui ont été déclarés exposés à au moins un facteur de risque, le nombre de départs à la retraite dus aux points acquis n'est pas connu. À long terme (horizon 2060), le Cnav estime que ce dispositif permettrait à 18 000 personnes d'anticiper leur départ, en moyenne de 3 trimestres. Ces assurés seraient à 80 % des hommes. Le nombre de départs anticipés serait inférieur à celui projeté dans le cadre du C3P. L'impact du C2P sur l'âge moyen de départ à la retraite de l'ensemble des assurés serait ainsi quasi-nul (- 0,02 an) en 2070 contre - 0,1 an pour le C3P¹.

S'agissant des autres dispositifs de retraite anticipée, ils concernent un faible nombre de personnes (en 2017 4 800 pour la retraite amiante, 2 800 pour la retraite anticipée au titre de l'incapacité, 2 800 pour la retraite anticipée handicap au sein du régime général) pour avoir des conséquences sur les équilibres du système de retraite.

*

¹ Réponse à l'une des questions de votre rapporteur pour le PLFSS pour 2019.

La réforme des dispositifs de cessation anticipée d'activité, combinée aux réformes des retraites, a donc permis de faire remonter le taux d'emploi des seniors dans la tranche 55-59 ans. Le fort dynamisme du dispositif de RACL conduit actuellement à freiner la progression de l'emploi des seniors des 60-64 ans.

4. Des dispositifs de transition emploi-retraite encore faiblement utilisés

a) 13 % des retraités concernés par la surcote

Le dispositif de surcote a été créé lors de la réforme des retraites de 2003 afin d'encourager à la poursuite d'activité les travailleurs ayant atteint l'âge minimum légal et la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein. Elle permet en effet de majorer les retraites dans les régimes de base¹. Le taux initial était fixé à 3 % pour chaque année supplémentaire travaillée.

Dès le 1^{er} janvier 2007, ce taux a été remplacé par un barème progressif de 3 à 5 % en fonction du nombre d'années d'activité en plus.

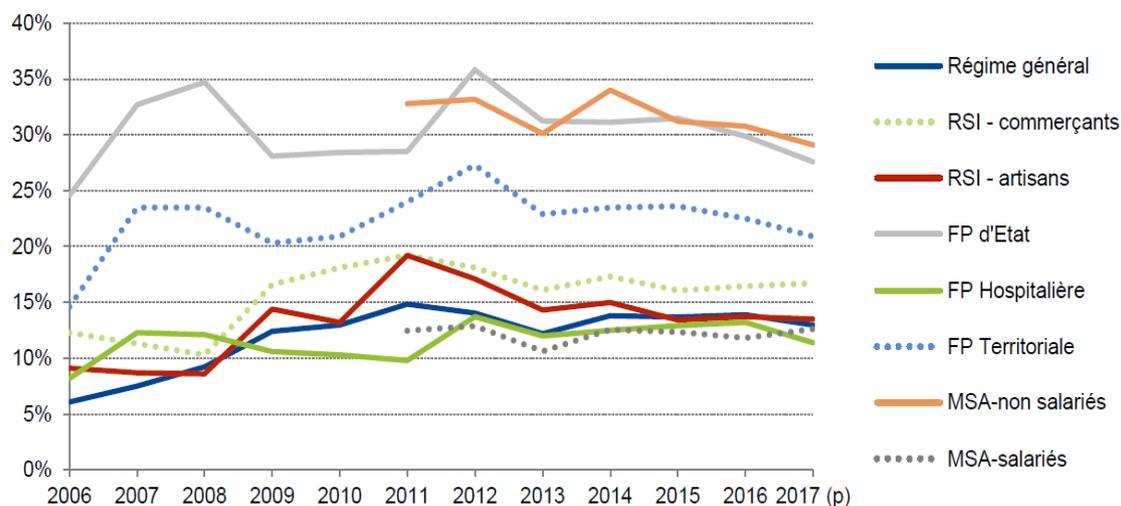
La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a rendu encore plus incitatif ce dispositif en substituant au barème progressif le taux unique de 5 % par année supplémentaire travaillée toujours en vigueur aujourd'hui.

Cette loi a également élargi les bénéficiaires de la surcote aux assurés ayant eu une carrière complète mais avec des faibles salaires et bénéficiant ainsi du minimum contributif (Mico). Depuis le 1^{er} janvier 2009, la surcote est calculée après l'application du Mico

Elle bénéficie depuis lors à environ 13 à 14 % des retraités du régime général. Cette part monte à près de 30 % dans la fonction publique d'État et dans le régime des exploitants agricoles. Les retraités de la fonction publique territoriale en bénéficient également à 20 % (*voir graphique ci-après*).

¹ Dans les régimes complémentaires Agirc-Arrco fonctionnant en points, les années supplémentaires travaillées permettent d'acquérir des points supplémentaires qui augmentent la retraite servie. La valeur du point n'est toutefois pas « bonifiée » en cas de poursuite de l'activité au-delà de la période du taux plein.

Part des assurés partant en retraite avec surcote selon leur principal régime d'affiliation



Source : PQE retraite, PLSS pour 2019

Ces différences s'expliquent par trois raisons :

- tout d'abord la motivation principalement mise en avant par les bénéficiaires de la surcote pour expliquer la poursuite de leur activité.

L'intérêt porté au travail prédomine (plus de 60 % des « surcoteurs » le citent comme ayant au moins assez joué) sur la volonté d'augmenter la retraite future (seuls 45 % des bénéficiaires indiquent que ce motif a au moins assez joué)¹. Dans la fonction publique, l'argument financier est toutefois plus souvent cité par les bénéficiaires de la surcote (les deux-tiers mettent en avant la volonté d'augmenter leur pension) ;

- le profil des « surcoteurs », dressé par une étude récente de la Cnav², citée dans le rapport de France stratégie.

Les retraités ayant les durées de surcote les plus élevées sont principalement des cadres, ayant commencé à travailler tardivement et avec un bon niveau de salaire en fin de carrière. Or, la fonction publique d'État dispose d'un personnel en moyenne plus diplômé que le privé, ce qui peut expliquer cet écart avec le régime général ;

- enfin la connaissance du dispositif. Moins d'un tiers des non-cadres déclare savoir ce que sont la surcote et la décote alors qu'ils sont deux fois plus nombreux parmi les cadres.

¹ L'argument financier semble jouer toutefois au niveau de la conservation du salaire pendant quelques années (57 % des surcoteurs répondent que ce motif a au moins assez joué). Enquête de 2014 et 2017 sur les motivations de départ à la retraite.

² « Prendre sa retraite : incidence des dispositifs de prolongation d'activité sur les parcours individuels », *Les cahiers de la Cnav*, juin 2018.

En 2017, le nombre moyen de trimestres validés en surcote par les bénéficiaires du dispositif s'élève à 10, soit 2,5 ans d'activité supplémentaire, entraînant un gain mensuel moyen de 84 euros (un peu plus de 1 000 euros par an). Le gain moyen tiré d'un trimestre d'activité supplémentaire est de 9 euros par mois (108 euros par an).

b) 500 000 bénéficiaires du cumul emploi-retraites

Le cumul emploi-retraite (CER) offre aux retraités la possibilité de cumuler une pension de retraite avec des revenus d'activité. Si cette possibilité a toujours existé, le CER a connu une histoire mouvementée après avoir été restreint une première fois en 1982 lors du passage de la retraite à taux plein à 60 ans. Avant 2009, un retraité ne pouvait reprendre une activité auprès de son employeur qu'à l'issue d'une durée minimale de 6 mois après la liquidation de sa retraite.

Deux cas de cumul sont désormais possibles :

- le cumul « libéralisé » : si l'assuré a liquidé l'ensemble de ses pensions légalement obligatoires et réunit les conditions pour obtenir le taux plein, il peut cumuler intégralement sa pension avec ses revenus d'activité. C'est la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 qui instaure cette possibilité d'un cumul non plafonné entre une pension et un revenu d'activité ;

- le cumul « plafonné » : si ces conditions ne sont pas remplies, le cumul est plafonné et soumis à des critères qui varient selon le régime. Depuis le 1^{er} janvier 2007, le plafond appliqué au cumul entre la pension totale et le revenu d'activité correspond à l'option la plus favorable entre 1,6 Smic ou à la moyenne des trois derniers salaires. Depuis le 1^{er} avril 2017, lorsque le plafond de revenus est dépassé, la pension n'est plus suspendue mais réduite à due concurrence.

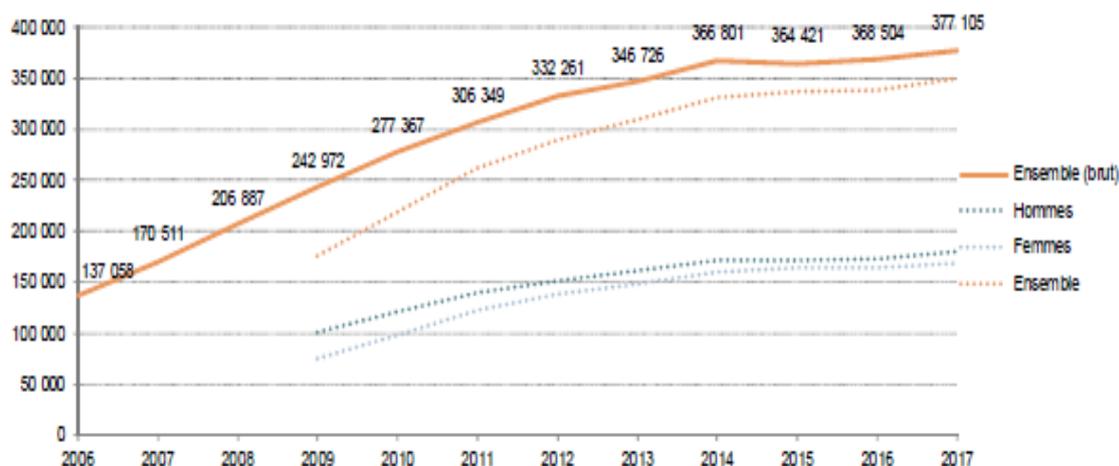
La réforme de 2014 harmonise les règles entre les régimes et confirme le principe selon lequel les revenus d'activité perçus dans le cadre du cumul ne sont pas créateurs de droits¹. Les cotisations d'assurance vieillesse continuent toutefois d'être perçues au titre de la solidarité.

Ces cotisations génèrent en 2018 des recettes d'environ 500 millions d'euros pour le régime général de base (Cnav) et 365 millions d'euros pour le régime complémentaire Agirc-Arrco.

En 2016, 463 000 personnes sont en situation de cumul, dont 369 000 dans le régime général.

¹ Vos rapporteurs proposeront une évolution de cette règle afin de rendre plus attractif le cumul emploi-retraite (voir le III-B du présent rapport).

Effectifs de pensionnés percevant un salaire¹



Source : Cnav, PQE « retraite » PLFSS pour 2019

Le cumul connaît depuis le milieu des années 2000 une forte progression. La Cnav précise toutefois que la montée en charge du dispositif est désormais achevée et que les fluctuations annuelles sont limitées.

En moyenne, la proportion par génération de retraités cumulant au cours de la retraite se situe entre 12 (moyenne parmi les départs à la retraite depuis 2010) et 14 % (génération 1946). Cette part est en hausse puisqu'elle ne s'élevait qu'à 9 % pour la génération 1942.

Pour la moitié des cumulants, la durée de cumul est d'au moins quatre ans. Les salaires perçus au titre de l'activité professionnelle sont relativement faibles : 1 000 euros par mois pour les hommes contre 580 euros pour les femmes. Ces montants attestent d'une reprise d'activité le plus souvent à temps partiel.

Les bénéficiaires du cumul sont en légère majorité des hommes (52 % des bénéficiaires au régime général en 2017) mais la part des femmes a augmenté de 7 points entre 2006 et 2017. L'âge moyen des retraités cumulant est de 67,5 ans contre 74 ans pour l'ensemble de la population retraitée.

D'après les observations de l'Agirc-Arrco, les pensions des retraités cumulant sont en moyenne plus élevées que l'ensemble des retraités. Les cumulants ont en effet des carrières plus longues avant leur départ. De plus, la Cnav observe une corrélation entre le niveau de salaire perçu pendant la période de cumul et sa durée : plus le retraité perçoit un salaire élevé, plus celui-ci cumule longtemps.

L'enjeu du cumul semble donc bien le maintien d'une activité professionnelle plutôt que le besoin de revenus supplémentaires.

¹ Nombre de personnes percevant un salaire dans le secteur privé de 2006 à 2017 et ayant liquidé leur pension de retraite de base au régime général avant le 31 décembre de chacune des années concernées.

Les cumulants ne forment pas une catégorie homogène de retraités. Trois catégories sont identifiées par la Cnav :

- la première rassemble des retraités hommes, aux carrières longues. Un quart des personnes en situation de cumul sont partis à la retraite avec le dispositif de la retraite anticipée pour carrière longue. La Cnav note que l'assouplissement des conditions d'accès à la RACL a eu un effet favorable sur le cumul.

Ce constat interroge alors que la RACL est censée compenser les carrières longues de bénéficiaires supposés plus usés que les autres salariés ne pouvant partir qu'à 62 ans ;

- le second profil qui se distingue correspond aux cadres, majoritairement masculins, avec des montants de pension et de revenus d'activité élevés ;

- enfin la troisième catégorie, qui représente un tiers des cumulants, concerne des personnes ayant rencontrés des aléas de carrière. Il s'agit très majoritairement de femmes (79 %) qui compensent une faible retraite.

Le dispositif du cumul emploi-retraite n'est pas encore largement connu. Seuls 60 % des nouveaux retraités déclarent savoir à quoi il correspond. À l'avenir, l'accès au cumul libéralisé, dispositif le plus intéressant, sera rendu plus difficile avec le décalage de l'âge légal et l'allongement de la durée d'assurance requise pour l'obtention du taux plein.

Dans son rapport, France stratégie s'interroge sur l'ambiguïté du cumul emploi-retraite au regard de l'objectif de maintien des seniors en emploi : « *le cumul emploi-retraite conduit-il les assurés à travailler plus longtemps ou à l'inverse à avancer la date de leur départ à la retraite sans travailler plus longtemps qu'en l'absence de cumul ?* ». Les caisses de retraite auditionnées constatent à ce stade une préférence pour la surcote.

Les régimes de cumul emploi-retraite ne sont pas encore pleinement harmonisés et certaines exceptions demeurent comme pour les militaires ou les médecins qui exercent en zones sous-denses.

c) Le caractère encore marginal de la retraite progressive

Créée en 1988, la retraite progressive permet aux salariés de travailler à temps partiel tout en bénéficiant d'une fraction de leur pension de retraite de base et complémentaire. Pérennisée par la réforme des retraites de 2010, elle ne concerne que les régimes alignés, le régime des exploitants agricoles et celui des professionnels libéraux.

Les fonctionnaires en sont donc exclus. Il en est de même pour les salariés au forfait, leur rémunération étant forfaitaire et donc indépendante du nombre d'heures effectivement accomplies.

Le montant de la pension servie dépend en effet de la durée de travail de l'assuré (voir tableau ci-après).

**Part de la retraite progressive
en fonction de la durée de travail du bénéficiaire**

Durée de travail à temps partiel par rapport à un temps plein	Fraction de pension à servir
Moins de 40 %	70 %
De 40 % à 59,99 %	50 %
De 60 % à 80 %	30 %

Pour les travailleurs indépendants, la part de la retraite progressive est calculée en fonction de la réduction du chiffre d'affaires ou pour les non-salariés agricoles de la taille de l'exploitation agricole.

Depuis 2006, ce dispositif permet au bénéficiaire de poursuivre l'acquisition de trimestres et de points pour majorer sa pension de base et complémentaire qui sera recalculée au moment de son départ définitif à la retraite. De plus, pendant la durée de son temps partiel, l'assuré a la possibilité de cotiser sur la base du salaire à temps plein (surcotisation) dans le cadre d'un accord signé avec l'employeur.

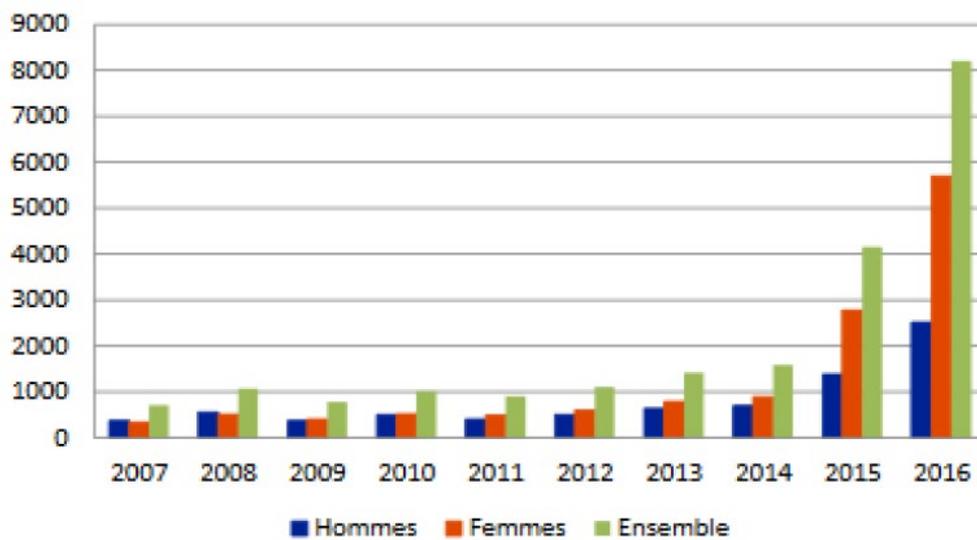
Avant 2015, l'assuré devait remplir trois conditions cumulatives pour bénéficier de la retraite progressive : avoir atteint l'âge légal, justifier d'au moins 150 trimestres de cotisations et exercer une activité réduite. La réforme des retraites de 2014 a assoupli le dispositif en permettant de partir en retraite progressive dès 60 ans, c'est-à-dire avant l'âge légal toujours à la condition d'avoir cotisé au moins 150 trimestres.

Alors que ce dispositif était resté jusqu'alors assez confidentiel, le nombre de bénéficiaires a plus que quadruplé depuis lors (*voir graphique ci-après*).

En 2016, 8 000 départs en retraite progressive ont été enregistrés et plus de 15 000 assurés en bénéficiaient. Alors que les bénéficiaires étaient majoritairement des hommes jusqu'à la fin des années 2010, la part des femmes est passée de 48 % à 69 % entre 2007 et 2016.

Cette inversion s'explique d'une part, par l'augmentation du taux d'activité des femmes qui sont désormais plus nombreuses à partir à la retraite en justifiant de 150 trimestres de cotisation que dans les générations précédentes et d'autre part, par l'assouplissement du dispositif depuis 2015. Les femmes occupent également plus souvent des emplois à temps partiel que les hommes.

Effectifs de départs en retraite progressive, par sexe et année de départ



Source : Cnav, réponse à une question de vos rapporteurs

Parmi les bénéficiaires hommes de la retraite progressive, 40 % ont recours à ce dispositif alors qu'ils ont une durée d'assurance élevée mais ne peuvent bénéficier de la retraite anticipée pour carrière longue. La retraite progressive leur permet donc de réduire leur activité.

Les bénéficiaires de la retraite progressive ont en moyenne des carrières plus longues et des salaires plus élevés que la moyenne des retraités. Le recours à ce dispositif est donc justifié par deux raisons : soit permettre aux assurés ayant une durée d'assurance inférieure à la durée d'assurance requise pour le taux plein d'accroître leur durée validée tout en réduisant leur activité, soit assurer les conditions d'une transition douce entre emploi et retraite.

La retraite progressive est soumise à l'accord de l'employeur qui doit accepter la modification du contrat de travail pour mettre en place le temps partiel. Ce dispositif est également coûteux pour l'employeur lorsqu'il permet au salarié de surcotiser sur la base d'un temps complet. Certaines entreprises fixent donc un âge minimal pour la retraite progressive qui peut être supérieur à 60 ans.

Si elle permet d'envisager une transition plus fluide entre la vie active et la retraite, la retraite progressive a un effet ambivalent sur l'activité des seniors. Sa forte progression depuis 2015 laisse penser que les nouveaux bénéficiaires sont très majoritairement des actifs âgés entre 60 et 62 ans qui se retirent progressivement de l'emploi alors qu'ils auraient pu rester à temps complet. L'interrogation de France stratégie sur l'ambiguïté de ce dispositif par rapport à l'objectif de renforcer le taux d'emploi des seniors est alors légitime : « « La retraite progressive conduit-elle les assurés à prolonger leur emploi (à temps partiel) ou, à l'inverse, à ne pas le prolonger mais réduire leur temps de travail en fin d'activité ? » ».

Le rôle de la retraite progressive sur le taux d'emploi des seniors doit toutefois être relativisé au regard du nombre limité, bien qu'en progression, de bénéficiaires (8 000 départs en 2016) par rapport à celui de l'ensemble des départs à la retraite (600 000).

B. LES FREINS À L'EMPLOI DES SENIORS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL

France stratégie a analysé les freins à l'emploi des seniors en distinguant des facteurs propres au marché du travail et des facteurs périphériques. Les règles d'indemnisation du chômage peuvent également avoir un impact sur l'emploi des seniors.

1. Les facteurs qui pénalisent les seniors sur le marché du travail

a) Des attentes salariales élevées

La théorie économique explique les problèmes d'appariement de l'offre et de la demande par les rigidités empêchant les prix de s'adapter. Sur le marché du travail, le prix, c'est-à-dire le salaire, est évalué par les demandeurs (les entreprises) au regard du gain attendu, c'est-à-dire de la productivité des travailleurs. Les difficultés à trouver un emploi s'expliqueraient alors par une productivité insuffisante au regard des coûts salariaux.

La croissance des rémunérations avec l'âge¹ est un phénomène classique mais relativement plus marqué en France² qui, intériorisé par les acteurs, influe sur les aspirations salariales des seniors.

Les difficultés des seniors à retrouver un emploi pourrait donc en partie s'expliquer par des attentes salariales en décalage avec ce que les employeurs sont disposés à proposer.

Toutefois, comme France stratégie le souligne (p. 60), la littérature économique ne permet pas de conclure à une baisse de la productivité individuelle avec l'âge.

b) Le poids des représentations des recruteurs et des dirigeants

France stratégie note que l'idée qu'un âge avancé joue en défaveur du candidat à l'emploi est commune aux employeurs, aux travailleurs et aux cabinets de recrutement et que la France « est particulièrement touchée par la défiance vis-à-vis des seniors, en particulier chez les managers ».

¹ Cette différence est en partie due à un effet de composition, les personnes percevant les salaires les moins élevés sortant plus tôt du marché du travail.

² Le rapport de France stratégie met en effet en lumière le fait que le ratio des salaires des 55-64 ans rapporté à celui de 25-54 ans était en 2016 de 1,2 contre 1,1 en moyenne dans l'OCDE et 1,08 en Suède.

Pourtant, outre que les discriminations basées sur l'âge sont interdites¹, les représentations défavorables aux seniors apparaissent souvent infondées.

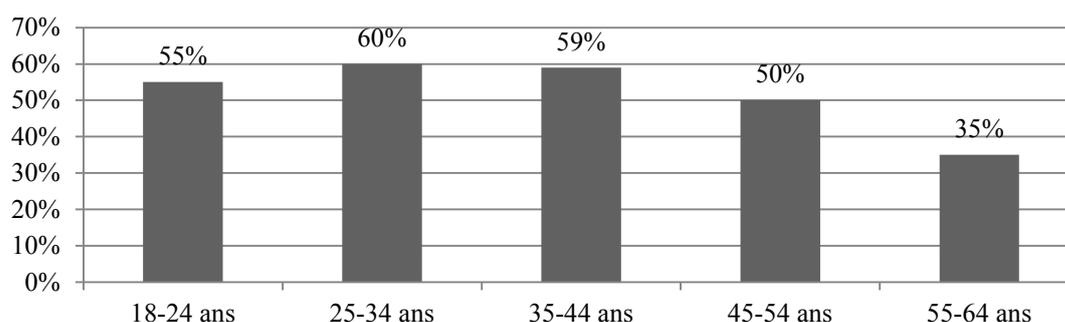
Ainsi, la perspective d'un départ à la retraite à plus ou moins brève échéance s'accompagne d'une moindre probabilité de quitter l'entreprise pour une autre, alors que l'expérience permet souvent de compenser l'obsolescence, perçue ou réelle, des compétences.

c) Un moindre recours à la formation et des contenus inadaptés

Dans un contexte d'évolution rapide des technologies et des organisations productives, l'accès à la formation professionnelle continue apparaît de plus en plus comme une condition du maintien de l'employabilité. Cela est d'autant plus vrai pour les seniors exerçant des activités qui peuvent difficilement être poursuivies au-delà d'un certain âge et pour les personnes dont l'emploi est menacé par les évolutions techniques. Par ailleurs, les personnes sans diplôme ou faiblement diplômées sont surreprésentées parmi les tranches les plus âgées de la population. Or, en règle générale, un faible niveau de qualification est associé à un risque de chômage accru.

Il apparaît pourtant que le recours à la formation professionnelle décroît avec l'âge. Selon l'Insee², la part des personnes ayant suivi au moins une formation au cours des 12 derniers mois approchait en 2016 60 % pour les 25-44 ans, 50 % pour les 45-54 ans mais tombe à 35 % pour les 55-64 ans.

**Part des personnes ayant suivi au moins une formation
au cours des 12 derniers mois**



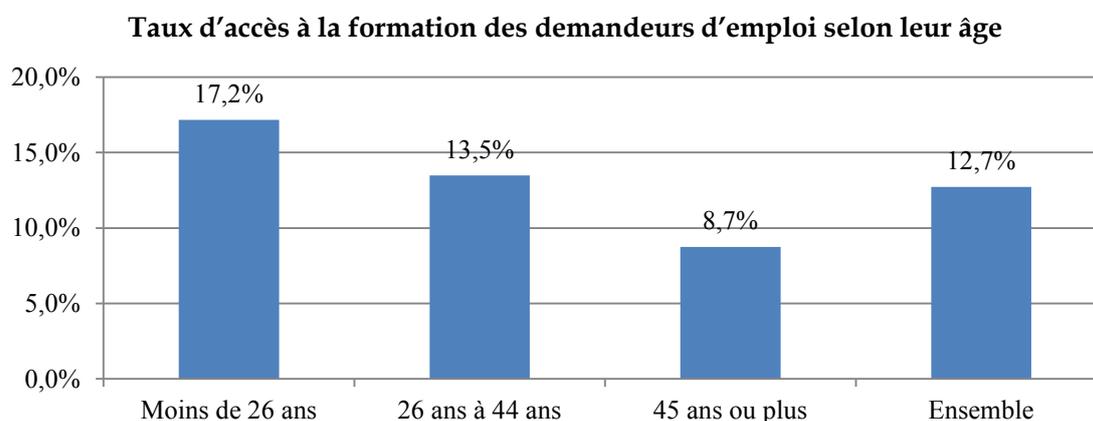
Source : Insee

Comme le note France stratégie, le moindre recours à la formation professionnelle par les seniors résulte en partie d'un effet d'horizon, le gain attendu d'un départ en formation étant moindre à mesure que l'on s'approche de la fin de sa carrière. Il convient toutefois de noter que le décrochage dans le taux d'accès à la formation est visible dès 45 ans, soit bien avant l'âge de la retraite.

¹ Loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations, article 1^{er}.

² Insee références, Formation et emploi, édition 2018.

Il est en outre marquant de constater que le moindre recours des seniors à la formation se vérifie aussi s'agissant des demandeurs d'emploi. Ainsi, selon la Dares¹, le taux d'accès à la formation professionnelle est de 8,7 % pour les demandeurs d'emploi de 45 ans ou plus, contre 13,5 % pour les 26-44 ans.



Source : Dares

Dans une note² de 2016 s'appuyant sur l'enquête sur la formation professionnelle des adultes de 2012, la Dares notait que les seniors mettent plus souvent en avant le refus ou l'absence d'aide de leur employeur pour expliquer les raisons qui les ont conduit à renoncer à une formation.

France stratégie relève également une inadéquation de l'offre de formation aux besoins des seniors. Cela serait notamment vrai pour les personnes les moins qualifiées, puisque 40 % des compétences acquises par les ouvriers de plus de 55 ans dans le cadre de formations professionnelles sont assez peu ou pas du tout utilisées selon la Dares.

2. Des freins liés à la situation personnelle des actifs âgés

a) L'impact de l'état de santé sur la capacité à occuper un emploi

L'état de santé a des effets sur la probabilité d'être en emploi.

Or, l'espérance de vie sans incapacité croît moins vite que l'espérance de vie totale et d'importantes inégalités sociales sont constatées en la matière.

Par ailleurs, France stratégie (p.82) met en évidence que les personnes qui ont été durablement exposées à des pénibilités sont moins souvent en emploi après 50 ans

¹ Dares résultats n° 009 février 2019 La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2016 et 2017

² Dares analyses, juin 2016 n° 31 Formation professionnelle : quels facteurs limitent l'accès des salariés seniors ?

Elle souligne toutefois que, selon l'OCDE, l'état de santé ne saurait justifier qu'une « *petite fraction* » de la forte baisse des taux d'emploi avec l'âge.

b) Le poids des facteurs personnels et familiaux alors que les enjeux liés à la dépendance se développent

La décision de quitter le marché du travail pour prendre sa retraite est en partie déterminée par des considérations liées à la situation familiale. Ainsi, parmi les retraités ayant liquidé leurs droits entre le 1^{er} juillet 2015 et le 30 juin 2016 et ayant travaillé jusqu'à 50 ans au moins, 16 % déclarent que les obligations familiales ont « beaucoup » (8 %) ou « assez » joué dans leur décision de partir à la retraite¹. Le fait que le conjoint partait ou était déjà à la retraite a par ailleurs beaucoup ou assez joué dans 21 % des cas.

Enfin, France stratégie souligne qu'un cinquième des 51-60 ans sont aidants d'un proche malade, âgé ou handicapé et que 20 % des aidants âgés de 40 à 64 ans déclarent que l'aide qu'ils apportent a eu des conséquences sur leur vie professionnelle (réduction du temps de travail ou refus d'heures supplémentaires, refus d'une mobilité géographique...).

France stratégie relève enfin des facteurs liés au cycle de vie, qui pourrait jouer à la marge sur l'emploi des seniors.

Le fait d'être propriétaire de son logement, ce qui est plus fréquent chez les seniors, réduit la mobilité géographique, alors que la réception d'un héritage augmente de 40 % la probabilité de départ à la retraite des personnes de 55 à 65 ans.

3. Les effets non-désirés des règles d'indemnisation du chômage

a) Les règles spécifiques visant à protéger les demandeurs d'emploi âgés

Les règles d'indemnisation au titre de l'assurance chômage traduisent un arbitrage entre deux logiques potentiellement contradictoires que sont la garantie d'un revenu pour les personnes faisant face à la perte de leur travail et la nécessaire incitation à la reprise d'un emploi, qui justifie une condition d'affiliation préalable et une durée maximale d'indemnisation.

Les difficultés spécifiques que connaissent les demandeurs d'emploi âgés réduisent l'efficacité des mécanismes incitatifs. C'est pourquoi des règles spécifiques existent pour les demandeurs d'emploi seniors.

¹ Source : Drees, *Les retraités et les retraites* - édition 2019.

Ces règles ont été globalement préservées dans la réforme de l'assurance chômage prévue par le décret du 26 juillet 2019¹, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} novembre 2019².

La durée d'assurance nécessaire pour bénéficier de l'indemnisation passera de 4 à 6 mois. Cette durée est appréciée sur une période de référence qui doit passer de 28 à 24 mois, mais qui restera de 36 mois pour les demandeurs d'emploi qui étaient âgés d'au moins 53 ans à la date de fin de leur contrat de travail.

La durée maximale d'indemnisation n'est pas modifiée et reste de 24 mois pour les demandeurs d'emploi de moins de 53 ans, de 30 mois pour les demandeurs d'emploi âgés de 53 à 55 ans et de 36 mois pour les demandeurs d'emploi âgés d'au moins 55 ans.

Comme actuellement, la durée d'indemnisation pourra être prolongée, dans la limite de 36 mois, pour les demandeurs d'emploi âgés d'au moins 53 ans qui suivent une formation.

De même, les demandeurs d'emploi âgés d'au moins 62 ans bénéficieront toujours du maintien de leur indemnisation jusqu'à remplir les conditions pour obtenir une retraite à taux plein. Les conditions demeurent inchangées : justifier de 12 années d'appartenance au régime d'assurance chômage et de 100 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse et avoir travaillé un an en continu ou deux années discontinues sur les cinq années précédant la fin de leur contrat de travail.

Le décret du 26 juillet 2019 a par ailleurs prévu une dégressivité de l'allocation à compter du septième mois, pour les demandeurs d'emploi qui percevaient un salaire supérieur à 4 500 euros brut. Cette dégressivité ne doit toutefois pas être applicable aux demandeurs d'emploi âgés d'au moins 57 ans au moment de la fin de leur contrat de travail.

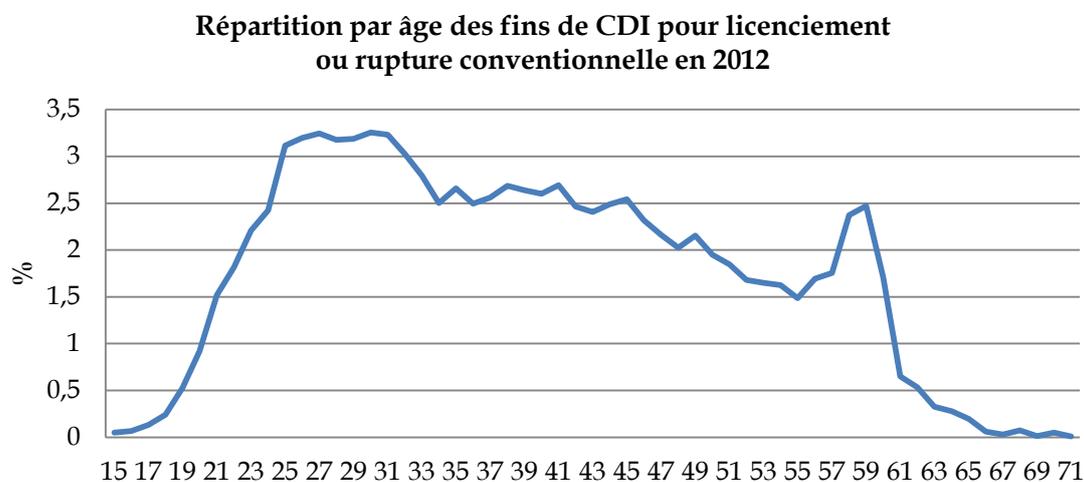
b) Un système implicite de pré-retraite supporté par l'assurance chômage

Les durées d'indemnisation plus longue pour les demandeurs d'emploi approchant de l'âge de la retraite permettent d'éviter des ruptures préjudiciables aux intéressés. Toutefois, ces règles ont des effets non désirés lorsqu'elles permettent des stratégies de gestion des ressources humaines dont le coût est supporté par l'assurance chômage.

¹ Décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage.

² En application de l'article 57 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Gouvernement a transmis en septembre 2018 un document de cadrage définissant la trajectoire financière et les objectifs d'évolution des règles sur lesquels il demandait aux partenaires sociaux de s'entendre. Ceux-ci n'étant pas parvenus à trouver un accord, il revenait au Gouvernement, en application de l'article L. 5422-20 du code du travail, de déterminer les règles de l'assurance chômage. Ces nouvelles règles sont applicables à compter du 1^{er} novembre 2019 et jusqu'au 1^{er} novembre 2022.

On observe en effet un pic du nombre de ruptures de CDI trois ans avant l'âge de la retraite, ainsi que l'illustre le graphique ci-après.



Source : Dares

Ce constat conduit le conseil d'analyse économique (CAE), dans sa note de mai 2016, à considérer que « le système d'assurance chômage continue d'alimenter un dispositif implicite de préretraite qui gonfle le nombre de chômeurs indemnisés trois années avant l'âge légal de la retraite ».

4. L'échec des dispositifs ciblant spécifiquement les seniors

L'expérience montre que les dispositifs de la politique de l'emploi ciblant spécifiquement les seniors se sont avérés inefficaces, notamment en raison de leurs effets discriminants. Le soutien à l'emploi des seniors passe aujourd'hui essentiellement par les dispositifs de droit commun.

a) Les effets pervers de la taxation des licenciements

Entre 1987 et 2008, il existait un dispositif de taxation des licenciements des salariés de plus de 50 ans sous la forme d'une contribution équivalant à trois mois de salaire brut versée à l'assurance chômage (contribution « Delalande »). Ainsi que le soulignait un article publié par l'Insee en 2004¹ ce dispositif a eu des effets pervers sur les embauches de salariés âgés, sans effet probant sur les licenciements.

Vos rapporteurs estiment donc que tout dispositif coercitif ou de taxation des licenciements, même sous la forme d'un « bonus-malus » ne saurait être efficace et risquerait au contraire d'avoir un effet pervers et stigmatisant en faisant apparaître les seniors comme des salariés à risque.

¹ Luc Behagel, Bruno Crépon et Béatrice Sédillot, Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail, *Économie et statistique* n° 372, 2004.

b) L'échec des contrats de génération

Suite à l'accord national interprofessionnel du 19 octobre 2012, la loi du 1^{er} mars 2013 a créé les contrats de génération, qui figuraient dans le programme présidentiel de François Hollande.

Ce dispositif visait à promouvoir l'emploi des jeunes tout en protégeant l'emploi des seniors et comportait deux volets.

En premier lieu, les entreprises de moins de 300 salariés ou ne relevant pas d'un groupe d'au moins 300 salariés pouvaient obtenir une aide pour l'embauche d'un jeune de moins de 26 ans couplée avec le maintien dans l'emploi d'un salarié de plus de 57 ans.

D'autre part, la loi prévoyait une obligation de négociation pour les entreprises de plus de 50 salariés, qui devaient, sous peine de pénalité financière, conclure un accord d'entreprise ou à défaut élaborer un plan d'action comportant « *des engagements en faveur de la formation et de l'insertion durable des jeunes dans l'emploi, de l'emploi des salariés âgés et de la transmission des savoirs et des compétences* ».

Dans son rapport public annuel pour 2016¹, la Cour des comptes a dressé un constat d'échec du dispositif des contrats de génération, qui a été abrogé par l'ordonnance du 22 septembre 2017.

La Cour des comptes soulignait que, fin 2015, seuls 40 300 contrats assortis d'une aide avaient été signés, alors que 220 000 étaient espérés à cette date, avec un objectif de 500 000 contrats fin 2017².

Cet échec s'explique selon la Cour des comptes par l'illisibilité du dispositif en dépit du montant substantiel de l'aide financière et de l'exclusion d'un grand nombre d'entreprises de plus de 300 salariés ou appartenant à des groupes de plus de 300 salariés³. En outre, la Cour soulignait que les décisions d'embauche des entreprises dépendent de leur propre activité économique davantage que du caractère avantageux du dispositif d'aide.

S'agissant du second volet, la Cour des comptes relevait que la dynamique de négociation « *s'est révélée très limitée dans son contenu* ».

c) Le recentrage des contrats aidés sur d'autres publics prioritaires

Les contrats aidés n'ont jamais été réservés aux seniors même si une dérogation à la durée maximale de 24 mois existait pour les personnes âgées de plus de 50 ans.

¹ Cour des comptes, rapport public annuel 2016, février 2016.

² La Cour relevait en outre que près des deux tiers des jeunes concernés étaient déjà présents dans les entreprises concernées.

³ Cette exclusion s'expliquait par la crainte de voir apparaître des appariements « factices » entre le jeune recruté et le senior maintenu dans l'emploi.

Les seniors ne font plus partie des publics prioritaires des parcours emploi compétences (PEC) dans lesquels s'articule la politique de contrats aidés depuis 2018. La circulaire du 31 janvier 2019¹ mentionne en effet les seules personnes handicapées, jeunes et personnes résidant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) comme devant faire l'objet d'une attention particulière.

d) Des dispositifs toujours en vigueur connaissant un succès limité

Le contrat de professionnalisation est un contrat de travail en alternance permettant à son titulaire de bénéficier d'une formation visant à l'obtention d'un titre ou diplôme.

Les employeurs qui concluent un contrat de professionnalisation avec des demandeurs d'emploi de plus de 45 ans peuvent bénéficier d'une aide de l'État et d'exonérations sociales. Ce dispositif peine à décoller. Selon une étude de la Dares publiée en mars 2018, le nombre de contrats de professionnalisation conclus avec des personnes de plus de 45 ans est passé de 2 600 en 2012 à 3 000 en 2016.

Par ailleurs, un employeur non-agricole peut embaucher pour un contrat d'une durée maximale de 18 mois renouvelable une fois un demandeur d'emploi inscrit depuis au moins trois mois ou bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisé « *afin de faciliter son retour à l'emploi et de lui permettre d'acquérir des droits supplémentaires en vue de la liquidation de sa retraite à taux plein* ». Ce type de contrat n'ouvre droit à aucune aide ou exonération spécifique mais échappe aux règles encadrant le recours au CDD en matière de motif de recours et de délai de carence².

Le faible recours au « CDD senior » s'expliquerait en partie par le fait que la majorité des embauches de salariés âgés en CDD se fait dans le cadre général, les règles de droit commun n'étant en réalité pas excessivement contraignantes pour les entreprises.

¹ Circulaire n° DGEFP/SDPAE/MIP/METH/MPP/2019/17 du 31 janvier 2019 relative au Fonds d'inclusion dans l'emploi en faveur des personnes les plus éloignées du marché du travail (parcours emploi compétences, insertion par l'activité économique, entreprises adaptées, groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification).

² Bien que les dispositions légales relatives à l'indemnité de précarité ne s'appliquent pas au CDD senior, l'ANI du 9 mars 2006, étendu par les arrêtés du 12 juillet et du 26 juillet 2006 prévoit une indemnité de même nature.

III. FAIRE DE L'EMPLOI DES SENIORS UNE CAUSE NATIONALE PAR LA MOBILISATION DE TOUS LES ACTEURS

A. FAVORISER UNE PRISE DE CONSCIENCE DES EMPLOYEURS

1. Changer le regard porté sur les salariés avançant en âge

Il ressort des auditions menées par vos rapporteurs que l'âge à partir duquel les perceptions négatives des recruteurs et des managers apparaissent a tendance à avancer. Les difficultés d'accès à l'emploi en raison de l'âge commenceraient ainsi parfois dès 45 ans. Or, compte tenu de l'allongement de la durée des études d'une part et du report progressif de l'âge de la retraite d'autre part, un actif atteignant cet âge est encore loin de la fin de sa carrière.

Il est donc nécessaire que le regard porté par la société et par le monde de l'entreprise sur les salariés avançant en âge change.

a) Améliorer la formation initiale des dirigeants et des recruteurs

Si un tel changement ne peut être décrété ni imposé par la loi, il convient certainement que les futurs recruteurs et managers soient sensibilisés à cette question dès leurs études.

En effet, les auditions menées par vos rapporteurs font apparaître que les cursus scolaires donnent trop souvent une image négative des travailleurs âgés. Les jeunes diplômés amenés à gérer des équipes seraient ainsi mal préparés à diriger des collaborateurs plus âgés qu'eux, alors que la gestion des fins de carrière serait essentiellement enseignée sous l'angle des stratégies de rajeunissement de la masse salariale.

Recommandation n° 1 : Créer les conditions d'un changement du regard porté par les acteurs de l'entreprise sur les salariés avançant en âge en incitant les formations en ressources humaines à inscrire un module dédié à la gestion de la seconde partie de carrière.

b) Identifier les entreprises vertueuses et diffuser les bonnes pratiques

Certaines entreprises mènent des politiques volontaristes en faveur de l'emploi des seniors que ce soit en matière de recrutement ou en adaptant leur organisation.

Un exemple d'initiative locale : le label Emploi 45 + dans le Val-de-Marne

Vos rapporteurs ont entendu Daniel Pigeon-Angelini, directeur du comité de bassin d'emploi (CBE) Sud-Val-de-Marne, à l'origine de la mise en place d'un label « Emploi 45 + ».

Lancé à titre expérimental dans six villes du Val-de-Marne¹, ce label élaboré par un comité scientifique à l'automne 2018 vise à « *identifier et valoriser les entreprises qui recrutent des personnes de plus de 45 ans et qui s'engagent dans une véritable dynamique de recrutement et de bienveillance vis-à-vis d'eux* ».

Vos rapporteurs estiment qu'il est souhaitable que de telles initiatives soient soutenues et que leurs résultats soient analysés attentivement.

Les bonnes pratiques développées par ces entreprises inclusives gagneraient à être diffusées et à servir d'exemple.

Cette diffusion peut passer par la mise en place de labels qui devront être lisibles et clairs. L'association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) propose même la mise en place d'un index permettant d'attribuer à chaque entreprise un score sur 100 en fonction d'indicateurs définis par les partenaires sociaux.

Cette recommandation s'inspire de l'index créé suite à la loi du 5 septembre 2018 et qui vise à identifier les efforts accomplis par les entreprises en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. La généralisation de cet index est en cours (les entreprises de 50 à 249 salariés ont jusqu'au 1^{er} mars 2020 pour le mettre en place). En fonction de l'évaluation qui sera faite de ce dispositif, sa transposition à la question de l'emploi des seniors pourrait être envisagée.

Recommandation n° 2 : Mettre en place un label permettant de valoriser les entreprises ayant développé de bonnes pratiques en matière d'emploi des salariés âgés.

2. Inclure davantage la question de l'emploi des seniors dans les négociations obligatoires

Il apparaît indispensable que les partenaires sociaux, à tous les niveaux, s'emparent de la question du recrutement et du maintien dans l'emploi des seniors.

¹ Le CBE Sud-Val-de-Marne intervient sur les communes de Chevilly-Larue, Fresnes, L'Haÿ-les-Roses, Rungis, Thiais et Villejuif ainsi que sur la zone aéroportuaire de Paris-Orly.

a) Au niveau national et interprofessionnel

Le dernier accord national interprofessionnel (ANI) sur la question de l'emploi des seniors date du 13 octobre 2005. Les partenaires sociaux s'accordaient alors sur l'importance de faire évoluer les « *représentations socioculturelles* » et l'accord stipulait à son article 2 la nécessité de « *convaincre chaque entreprise qu'il existe un lien entre sa pratique de gestion des âges et sa performance, de mobiliser sur ce thème non seulement les chefs d'entreprises mais également tout l'encadrement et de montrer qu'il existe en la matière des marges de manœuvre et des solutions au plus près des réalités de chaque entreprise* ».

Si les objectifs identifiés alors demeurent valables, un certain nombre des mesures qu'il prévoyait sont aujourd'hui dépourvues d'objet, les dispositifs visés ayant par ailleurs été modifiés par le législateur (c'est le cas par exemple du droit individuel à la formation). Force est en outre de constater que la volonté affirmée par les partenaires sociaux en 2005 n'a pas permis d'améliorer substantiellement les conditions de retour vers l'emploi des seniors.

Il serait donc souhaitable d'inciter les partenaires sociaux à ouvrir une nouvelle négociation, avec des objectifs ambitieux.

Recommandation n° 3 : Au niveau national et interprofessionnel, inciter les partenaires sociaux à ouvrir une nouvelle négociation sur l'emploi des seniors en vue d'arriver à un ANI ambitieux.

b) Au niveau des branches professionnelles

Aux termes de l'article L. 2232-5-1, les branches professionnelles ont pour missions de « *définir les conditions d'emploi et de travail des salariés* » et de « *réguler la concurrence entre les entreprises* ». Vos rapporteurs estiment que les branches professionnelles ont donc un rôle à jouer pour créer les conditions d'un développement de l'emploi des seniors.

Les partenaires liés par une convention collective de branche sont tenus de négocier au moins une fois tous les quatre ans¹ notamment sur les conditions de travail, la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, sur la prise en compte des effets de l'exposition aux facteurs de risques professionnels et sur la formation professionnelle.

La question de l'emploi des seniors est connexe à l'ensemble de ces thèmes, mais il serait souhaitable de mentionner de manière plus explicite la question du maintien dans l'emploi des salariés vieillissants.

¹ Les partenaires sociaux de la branche peuvent fixer la périodicité de cette négociation, mais sont tenues de négocier sur ces thèmes au moins tous les quatre ans (art. L. 2241-4 du code du travail). À défaut d'accord sur la périodicité, la négociation doit avoir lieu tous les trois ans (art. L. 2241-12).

Recommandation n° 4 : Au niveau des branches, inscrire explicitement la question de l'emploi des seniors parmi les thèmes de négociation obligatoire.

c) Au niveau des entreprises

- ***Préciser les thèmes de la négociation obligatoire***

Les entreprises d'au moins 300 salariés¹ sont tenues d'organiser tous les quatre ans² une négociation « sur la gestion des emplois et des parcours professionnels ». Le contenu de cette négociation est fixé par les partenaires sociaux ou, à titre supplétif, par l'article L. 2242-20 du code du travail. L'article L. 2242-21 mentionne par ailleurs des éléments sur lesquels la négociation « peut » porter, et notamment « l'emploi des salariés âgés et la transmission des savoirs et des compétences ». Afin d'inciter les entreprises à prendre davantage en compte la question de l'emploi des seniors, il conviendrait de rendre obligatoire la prise en compte de cette question.

Recommandation n° 5 : Préciser les dispositions relatives aux thèmes sur lesquels les négociations obligatoires doivent porter afin de mentionner l'emploi des seniors.

- ***Prévoir un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors en cas d'échec de la négociation obligatoire***

En cas d'échec des négociations, un procès-verbal de désaccord doit être établi, mentionnant les éventuelles mesures que l'employeur entend appliquer unilatéralement (article L. 2242-5).

En matière d'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes, le législateur a été plus exigeant, puisque l'article L. 2242-3 du code du travail prévoit que, en l'absence d'accord, l'employeur doit établir et déposer auprès de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi un plan d'action annuel.

Si des progrès importants doivent encore être réalisés par les entreprises en matière d'égalité professionnelle, il semble à vos rapporteurs que l'inscription dans la loi de ce type de règles a pu contribuer à une certaine prise de conscience par les employeurs.

L'emploi des salariés âgés étant également un objectif important, vos rapporteurs considèrent qu'il serait pertinent de s'inspirer de certaines des règles mises en place en matière d'égalité femmes-hommes.

¹ Ainsi que dans les entreprises et groupes d'entreprises de dimension comportant au moins un établissement ou une entreprise d'au moins cent cinquante salariés en France.

² À défaut d'accord d'entreprise fixant la périodicité de cette négociation, celle-ci doit avoir lieu tous les trois ans.

Ils proposent donc qu'un plan d'action unilatéral soit systématiquement établi par l'employeur lorsque la négociation obligatoire sur la gestion des emplois et des parcours professionnels n'aboutit pas.

Recommandation n° 6 : Rendre obligatoire la définition d'un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors dans les entreprises de plus de 300 salariés où la négociation obligatoire sur la gestion des emplois et des parcours professionnels n'aboutit pas.

- *Enrichir la base de données économiques et sociales*

Enfin, la liste, définie par voie réglementaire¹, des informations devant figurer dans la base de données économiques et sociales (BDES) tenue à jour par l'employeur et mise à la disposition des délégués au conseil social et économique, pourrait être complétée afin de faire figurer par exemple l'âge moyen des personnes recrutées dans l'entreprise.

Recommandation n° 7 : Compléter les informations devant figurer dans la BDES afin qu'elle comporte des informations utiles et pertinentes sur l'emploi des salariés âgés dans l'entreprise.

3. Encourager l'adaptation de l'organisation du travail

Une adaptation de l'organisation du travail au sein de l'entreprise peut être favorable au maintien dans l'emploi des seniors.

Beaucoup d'entreprises, notamment les grandes, disposent d'accords visant à faciliter le départ de leurs salariés âgés, notamment pour rééquilibrer leur pyramide des âges et mieux échelonner les départs à la retraite. Il peut s'agir de ruptures conventionnelles, accompagnées d'indemnités généreuses et d'un accompagnement plus ou moins intensif dans un projet de reconversion. Ce type de stratégie peut également s'appuyer sur les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi âgés et peser ainsi sur les comptes de l'assurance chômage.

Il serait préférable que ces accords permettent le maintien dans l'emploi des salariés âgés, le cas échéant en adaptant les conditions de travail.

¹ Art. R. 2312-8 et R. 2315-9 du code du travail.

Un accord d'entreprise peut par exemple prévoir que l'employeur cotise à taux plein pour des salariés travaillant à temps partiel. Un tel accord, que les grandes entreprises sont davantage en mesure de supporter, peut constituer une alternative aux dispositifs de retraite progressive existants et peut permettre une transition douce vers la retraite pour des salariés souhaitant réduire leur activité professionnelle.

Le recours à des formes souples d'organisation du travail, par exemple le télétravail pour les salariés effectuant de longs trajets quotidiens, peut également être une solution qui doit être explorée.

Recommandation n° 8 : Encourager les entreprises à conclure des accords adaptant les conditions de travail des salariés âgés afin de les maintenir dans l'emploi.

4. Prévenir en amont les difficultés qui peuvent se poser en fin de carrière

a) Renforcer l'accès à la formation dès 45 ans

(1) Mobiliser les crédits du plan d'investissement dans les compétences

Le Gouvernement affiche une ambition forte en matière de développement des compétences afin de lutter contre le chômage. Le plan d'investissement dans les compétences (PIC) lancé en septembre 2017 doit permettre de mobiliser 15 milliards d'euros sur 5 ans. Ce plan se traduit notamment par des actions en direction des jeunes et des demandeurs d'emploi mais ne prévoit aucune action spécifique en direction des seniors. Dans la mesure où l'emploi des seniors doit être une préoccupation majeure des pouvoirs publics, vos rapporteurs considèrent qu'une partie des crédits destinés au PIC devraient être consacrés à des projets en faveur de l'emploi des seniors.

Recommandation n° 9 : Dans le cadre du PIC, lancer un appel à projets innovants afin de financer des expérimentations dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi seniors.

(2) Abonder le compte personnel de formation des salariés seniors

Les salariés âgés qui perdent leur emploi connaissent des difficultés spécifiques pour en retrouver un. Le compte personnel de formation (CPF) a été conçu et rénové pour permettre à chaque actif d'adapter ses compétences. Des abondements spécifiques sont prévus par exemple dans le cas d'un licenciement faisant suite au refus d'un salarié de se voir appliquer des modifications de son contrat de travail résultant d'un accord d'entreprise ou

dans le cas d'un salarié n'ayant, pendant une durée de 6 ans, bénéficié d'aucune formation ni d'aucune progression professionnelle.

Un abondement de même nature pourrait être prévu pour les personnes perdant leur emploi après 45 ans.

Afin d'éviter de réintroduire une forme de taxation des licenciements de salariés âgés dont l'expérience de la contribution « Delalande » a montré qu'elle n'était pas efficace, cet abondement pourrait être financé par les pouvoirs publics, soit par l'État soit par Pôle emploi.

Recommandation n° 10 : Instaurer un abondement spécifique du compte personnel de formation pour les personnes qui perdent leur emploi après 45 ans.

b) Faciliter les transitions professionnelles

(1) Préciser le contenu de l'entretien professionnel

L'ANI du 13 octobre 2005 avait prévu l'organisation d'un entretien de seconde partie de carrière, au bénéfice des salariés de plus de 45 ans. Cet entretien a été créé par la loi du 24 novembre 2009¹. Dans la rédaction de l'article L. 6321-1 du code du travail issu de cette loi, cet entretien devait être l'occasion pour l'employeur d'informer le salarié « *notamment sur ses droits en matière d'accès à un bilan d'étape professionnel, à un bilan de compétences ou à une action de professionnalisation* ».

La loi du 5 mars 2014², faisant suite à l'ANI du 14 décembre 2013, a créé un entretien professionnel bisannuel pour tous les salariés, inscrit à l'article L. 6315-1 du code du travail. Cet entretien est « *consacré à ses perspectives d'évolution professionnelle* » et « *ne porte pas sur l'évaluation du travail du salarié* »³. Tous les 6 ans, l'entretien professionnel doit permettre de faire « *un état des lieux récapitulatif du parcours professionnel du salarié* ». Ce nouvel entretien professionnel a vocation à couvrir tous les salariés et rendu obsolète l'entretien de seconde partie de carrière spécifique aux salariés de plus de 45 ans.

Un premier bilan de l'entretien bisannuel pourra être dressé en 2020, date à laquelle les premiers entretiens « état des lieux » commenceront à être menés.

¹ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie – art. 13.

² Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale – art. 5.

³ Dans la fonction publique, la notion d'entretien professionnel renvoie à l'entretien annuel d'évaluation. Dans le cadre du projet de loi de transformation de la fonction publique, le Sénat a souhaité créer un « entretien de carrière » pour les agents « occupant des emplois présentant des risques professionnels majeurs ».

Rétablir un entretien de seconde partie de carrière nuirait selon vos rapporteurs à la lisibilité des obligations pesant sur les entreprises en matière de suivi de la carrière de leurs salariés. En outre, les entretiens de ce type obligatoires n'ont de pertinence que si l'employeur s'y investit pleinement et n'y voit pas une obligation purement formelle.

Pour autant, vos rapporteurs estiment que les dispositions du code du travail relatives à l'entretien professionnel gagneraient à être précisées afin que la seconde partie de carrière apparaisse comme un des éléments sur lequel il doit porter.

Recommandation n° 11 : Préciser les dispositions de l'article L. 6315-1 du code du travail afin que l'entretien professionnel qui a lieu tous les deux ans aborde la seconde partie de carrière du salarié lorsque celui-ci a plus de 45 ans.

(2) Mieux faire connaître les dispositifs d'aide à l'évolution professionnelle

Des dispositifs visant à aider les actifs à préparer leur évolution professionnelle et, le cas échéant, à préparer une reconversion existent.

Le conseil en évolution professionnelle (CEP), est un dispositif du service public de l'orientation. Il s'agit d'une prestation gratuite pour celui qui en bénéficie qui a pour objet de l'accompagner « *dans la formalisation et la mise en œuvre de ses projets d'évolution professionnelle* ».

La loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel a prévu la désignation par France compétence d'un prestataire par région pour le CEP des actifs occupés. Pôle emploi, l'Apec, les missions locales et Cap emploi demeurent compétents pour le CEP des demandeurs d'emploi, des cadres, des jeunes et des travailleurs handicapés respectivement.

Le bilan de compétence, que le code du travail fait désormais figurer parmi les « *actions concourant au développement des compétences* » (art. L. 6313-1 du code du travail). Il a pour objet de « *permettre à des travailleurs d'analyser leurs compétences professionnelles et personnelles ainsi que leurs aptitudes et leurs motivations afin de définir un projet professionnel et, le cas échéant, un projet de formation* »¹.

Le bilan de compétence peut ainsi être financé au titre du CPF ou par l'entreprise dans le cadre de son plan de développement des compétences.

Les auditions menées par vos rapporteurs ont fait apparaître que ces dispositifs souffrent d'un déficit de notoriété auquel il conviendrait de remédier par une communication ciblée et efficace.

¹ Art. L. 6313-10 du code du travail.

Recommandation n° 12 : Renforcer et clarifier la communication institutionnelle sur le CEP et les bilans de compétences.

(3) Suivre plus attentivement les salariés occupant des emplois pénibles

Il arrive trop fréquemment que des salariés exercent pendant des années une activité pénible, pouvant les conduire jusqu'à l'inaptitude totale.

Le compte personnel de prévention (C2P) doit permettre de faciliter des reconversions en permettant un abondement du CPF en vue du financement d'une formation, le passage à temps partiel ou une retraite anticipée. Il conviendrait que ce dispositif s'accompagne d'un effort de prévention en amont pour les salariés identifiés comme travaillant dans des conditions particulièrement pénibles. Cet effort de prévention doit passer par un suivi spécifique et conjoint par l'employeur et le service de santé au travail, afin de déceler aussi tôt que possible les risques d'usure et envisager une évolution professionnelle vers un poste moins exposé.

Recommandation n° 13 : Prévoir un suivi renforcé par l'employeur et le service de santé au travail des salariés exposés à des facteurs de pénibilité afin d'envisager des transitions vers des postes moins exposés avant que ne surviennent des difficultés.

5. Encourager les formes de travail nouvelles

Il existe des formes de travail qui peuvent, dans certains cas, favoriser un maintien dans l'emploi de salariés avançant en âge.

Le mécénat d'entreprise peut prendre la forme d'une mise à disposition de salariés au profit d'une association ou d'une fondation. Comme pour le mécénat de financement, le mécénat de compétences donne lieu à des avantages fiscaux.

Par ailleurs, les ordonnances prises en application de la loi d'habilitation du 15 septembre 2017¹ ont assoupli les règles encadrant le prêt de main d'œuvre à but non-lucratif² en permettant³ à des entreprises ou aux groupes d'entreprises appartenant à un groupe d'au moins 5 000 salariés de mettre temporairement leurs salariés à la disposition d'entreprises jeunes⁴, de PME⁵ ou d'associations.

La mise à disposition au profit d'une start-up, d'une PME ou d'une association à but non-lucratif peut constituer une solution intéressante pour permettre aux salariés seniors de valoriser et de transmettre leurs compétences.

Vos rapporteurs considèrent que les avantages fiscaux liés au mécénat de compétences doivent être maintenus et que les pouvoirs publics devraient communiquer davantage autour de la question du prêt de main d'œuvre, pour donner tout son effet à l'assouplissement prévu par les ordonnances de 2017.

Recommandation n° 14 : Maintenir les avantages fiscaux liés au mécénat de compétences et développer la communication auprès des entreprises sur le prêt de main d'œuvre en faveur des PME.

B. ADAPTER LES RÈGLES DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ET DE L'ASSURANCE VIEILLESSE

1. Mettre fin aux effets non-désirés des règles d'assurance chômage

L'existence d'un dispositif implicite de préretraites à la charge de l'Unedic du fait des règles de l'assurance chômage conduit certains auteurs, dont le CAE, à proposer une suppression des durées d'indemnisation dérogatoires.

Vos rapporteurs considèrent que, compte tenu des difficultés de retour à l'emploi, une telle mesure pourrait faire tomber dans la précarité un nombre important de chômeurs n'ayant pas atteint l'âge de la retraite. S'il est

¹ Loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

² L'article L. 8241-1 pose comme principe l'interdiction des opérations de prêt de main d'œuvre à but lucratif. Toutefois, une opération de prêt de main-d'œuvre ne poursuit pas de but lucratif et est donc licite lorsque l'entreprise prêteuse ne facture à l'entreprise utilisatrice, pendant la mise à disposition, que les salaires versés au salarié, les charges sociales afférentes et les frais professionnels remboursés à l'intéressé au titre de la mise à disposition.

³ Art. L. 8241-3

⁴ Moins de huit ans d'existence.

⁵ Moins de 250 salariés.

nécessaire de lutter contre les effets non-désirés des règles de l'assurance chômage, cela ne doit en aucun cas se faire au détriment de la protection des chômeurs âgés.

La récente réforme de l'assurance chômage voulue par le Gouvernement n'a prévu aucune mesure pour lutter contre le phénomène de « préretraites Unédic », comme si le passage par le chômage en fin de carrière était une fatalité. Ce choix du *statu quo* n'est pas satisfaisant. Au demeurant, la suppression envisagée de la notion d'âge légal dans le futur système rendra nécessaire une adaptation des règles actuelles.

Vos rapporteurs souhaitent donc que, à l'occasion de la prochaine négociation sur la convention d'assurance chômage, les partenaires sociaux puissent retrouver pleinement leur rôle¹ et qu'ils parviennent à élaborer un régime assurant un niveau de protection adéquat de ceux qui perdent leur emploi en fin de carrière tout en limitant les effets indésirables.

Recommandation n° 15 : À l'occasion de la prochaine négociation de la convention d'assurance chômage, demander aux partenaires sociaux de trouver un équilibre entre la nécessaire protection des demandeurs d'emploi âgés et la lutte contre les stratégies de gestion des ressources humaines supportées par l'Unédic.

La réforme des règles d'indemnisation doit s'accompagner d'un renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il convient que Pôle emploi accompagne effectivement tous les demandeurs d'emploi, y compris les plus âgés, et qu'il n'existe pas de dispense implicite de recherche d'emploi conduisant à livrer à eux-mêmes les demandeurs d'emploi approchant de l'âge de la retraite. Vos rapporteurs souhaitent que l'accompagnement spécifique des demandeurs d'emploi âgés fasse l'objet de mesures dédiées dans la prochaine convention tripartite qui doit être signée entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi.

Recommandation n° 16 : Intégrer la problématique de l'accompagnement spécifique des seniors dans la prochaine convention tripartite État-Unédic-Pôle emploi.

¹ Cela suppose, contrairement à la réforme mise en œuvre par le décret du 26 juillet 2019, que le Gouvernement transmette aux partenaires sociaux un document de cadrage leur laissant une marge de manœuvre raisonnable.

2. Permettre au bénéficiaire du cumul emploi-retraite d'acquérir des droits supplémentaires à la retraite

En matière de retraite, l'ensemble des personnes auditionnées par vos rapporteurs ont proposé de rendre créatrices de droit les cotisations versées par les travailleurs en situation de cumul emploi-retraite.

La position des organisations syndicales de salariés en ce sens montrent une évolution dans leur perception du dispositif dont elles ne souhaitaient pas l'assouplissement en 2009.

Dans son rapport¹, le haut-commissaire à la réforme des retraites préconise dans le futur système universel de rendre possible la reprise d'une activité, sans plafond ni limite à compter de l'âge du taux plein, afin de cumuler une pension et un revenu d'activité et de constituer de nouveaux droits sur la base de cette activité.

La définition du « taux plein » dans le futur système est à ce stade encore confuse. Le rapport précise qu'il « *pourrait être fonction de la durée travaillée comme aujourd'hui (référence individuelle), soit identique pour tous (référence collective). Il est proposé de retenir la seconde option, à savoir un âge de taux plein identique pour tous car, pour le Haut-commissaire, cette option est la seule réellement compatible avec les objectifs du système universel* »².

Dans cette hypothèse, celle d'un âge pivot générationnel, on déduit que le cumul emploi-retraite plafonné pourrait être supprimé, la retraite progressive prenant alors le relais (voir ci-après).

Vos rapporteurs entendent également rendre plus attractif le cumul emploi-retraite en le rendant créateur de droits nouveaux de retraite. Ils reprennent donc à leur compte la préconisation du Haut-commissaire en l'assortissant de la même limite : permettre un cumul créateur de droits pour les seuls pensionnés ayant obtenu leur taux plein.

Recommandation n° 17 : Rendre créatrices de droits à la retraite les cotisations prélevées sur les revenus d'activité exercée dans le cadre d'un cumul entre un emploi et une retraite à taux plein.

Le coût pour le système de retraite est par construction neutre puisque ces nouveaux droits sont financés par des cotisations. Même si le dispositif s'avérant plus incitatif devait être plus utilisé, les dépenses supplémentaires seraient couvertes par des recettes nouvelles.

¹ Pour un système universel de retraite, *op. cit.*

² *Idem*, p. 47.

La conséquence pour le système de retraite serait en revanche la perte d'une ressource de solidarité correspondant aux cotisations actuellement prélevée et qui n'entraînaient pas de dépenses supplémentaires. Cette perte est évaluée entre 800 et 850 millions d'euros¹.

3. Élargir le champ des bénéficiaires de la retraite progressive

A l'instar des préconisations du Haut-commissaire, vos rapporteurs souhaitent rendre accessible à l'ensemble des actifs la retraite progressive. Les deux principales catégories d'actifs actuellement exclues de ce dispositif sont les fonctionnaires et les salariés au forfait.

La volonté du Gouvernement de renvoyer à la négociation collective le soin d'en fixer les conditions semble logique. En effet, comme le note le rapport, « *la question de la mise en place de dispositifs efficaces de transition entre l'activité et la retraite est très largement conditionnée par les modes d'organisation du travail* ». De plus, la possibilité offerte au salarié de cotiser à la retraite sur la base d'un salaire à temps complet afin de se constituer des droits supplémentaires est financée par l'employeur.

Ce dispositif élargi pourrait être utilisé par des actifs en fin de carrière et s'occupant de personnes proches dépendantes. Une plus forte promotion du dispositif pourrait être réalisée dans le cadre du droit à l'information retraite et des entretiens de préparation à la retraite réalisés à partir de 55 ans².

<p>Recommandation n° 18 : Élargir à l'ensemble des actifs la retraite progressive.</p>

¹ Le cumul emploi-retraite génère actuellement des recettes pour le régime général de 500 millions d'euros et pour l'Agirc-Arrco de 365 millions d'euros. La perte de recette sera donc moindre en raison du prélèvement d'une cotisation dite déplafonnée de solidarité qui continuera d'être prélevée dans le futur système au taux de 2,81 %.

² Sur les dispositifs du droit à l'information retraite et la nécessité de les renforcer, voir le rapport de votre commission sur l'interrégimes de retraite, G. Roche et A. Emery-Dumas, juillet 2017.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. COMMUNICATION DE MME MONIQUE LUBIN ET M. RENÉ-PAUL SAVARY, RAPPORTEURS

Réunie le mercredi 17 juillet 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales entend Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary, rapporteurs, sur l'emploi des seniors.

M. Alain Milon, président. – Notre commission a demandé à nos collègues Monique Lubin et René-Paul Savary d'établir un diagnostic et une évaluation de l'emploi des seniors dans notre pays et tout particulièrement des dispositifs existants sur les fins de carrière. Ces travaux s'inscrivent dans la perspective de la réforme des retraites. Le Haut-commissaire, Jean-Paul Delevoye, ayant décalé l'annonce de ses propositions à demain, jeudi 18 juillet, nos collègues ont demandé à présenter leurs conclusions à la rentrée, le mercredi 25 septembre. J'ai accepté d'autant plus volontiers que la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, a annoncé l'ouverture de négociations sur l'emploi des seniors dans le cadre de la réforme de l'assurance chômage. Je leur laisse donc la parole pour une communication d'étape.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – En effet, le report de la publication de nos recommandations à la rentrée va nous permettre de tenir compte du cadre proposé demain par les préconisations du Haut-commissaire. Quelles seront les pistes en matière d'âge ou de solidarité et particulièrement de prise en compte des périodes d'inactivité dans un futur système à la logique contributive renforcée ? Les dispositifs de transition emploi-retraite seront-ils maintenus, intensifiés ? Les difficultés d'entrée dans l'emploi des jeunes, encore évoquées lors de la dernière réunion du Conseil d'orientation des retraites, seront-elles prises en compte ?

Nous pourrions multiplier les exemples de questions que nous avons à l'esprit ce matin. Elles montrent bien que notre réflexion sur l'emploi des seniors ne peut faire fi du cadre qui sera proposé demain car il augure le profil économique des retraités de demain.

Elles soulignent toutefois l'acuité de cet enjeu tant l'allongement de la durée d'activité me paraît à l'avenir inéluctable, non seulement pour assurer l'équilibre financier du système mais aussi servir des pensions d'un bon niveau. Il faut donc trouver les solutions pour que cet allongement de la durée d'activité se fasse dans l'emploi. Telle est l'ambition de notre mission d'information.

Constatons, en préambule, que le maintien dans l'emploi des seniors est un objectif récent des politiques de l'emploi. Face à la montée du chômage de masse dès les années 1960, les politiques publiques ont d'abord visé à inciter les actifs les plus âgés à sortir du marché du travail dans une logique de partage du travail entre les générations. Le premier dispositif public de préretraite a été créé en 1963 et la garantie de ressources, instaurée par les partenaires sociaux entre 1972 et 1982, a permis à de nombreux salariés licenciés après 60 ans d'attendre l'âge d'obtention du taux plein, fixé alors à 65 ans, sans travailler. L'abaissement de cet âge du taux plein à 60 ans par l'ordonnance « Mauroy » de 1982 et la création de la dispense de recherche d'emploi en 1984 pour les demandeurs d'emploi de plus de 57 ans ont participé de cet accompagnement social du chômage des seniors. Parallèlement, les dispositifs de préretraite d'entreprise ont connu un grand succès, difficile à quantifier mais qui a contribué à réduire le taux d'emploi des seniors.

En 1975, le taux d'emploi des 55-74 ans était de près de 40 %. Il a ensuite diminué jusqu'au début des années 2000 pour atteindre 20 %.

La réforme des retraites de 2003 inverse cette logique. Elle porte l'objectif explicite du maintien et de l'accroissement de l'emploi des seniors et crée en ce sens le dispositif de la surcote rendant incitative la prolongation de l'activité au-delà de l'âge du taux plein. Elle donne également le coup d'envoi à la suppression progressive de l'ensemble des dispositifs de préretraite, en fermant certains dispositifs publics et en commençant à taxer les préretraites d'entreprise. Par la suite, l'âge effectif de la retraite sera repoussé par le recul de l'âge minimum d'ouverture des droits (réforme de 2010) ou la prolongation de la durée d'activité pour le taux plein (réforme de 2014). La dispense de recherche d'emploi sera également supprimée à compter du 1^{er} janvier 2012.

Ces évolutions expliquent la remontée du taux d'activité des seniors, qui mesure sur une population donnée les personnes occupées ou à la recherche d'un emploi, depuis le début des années 2000. En 2000, le taux d'activité des 55-64 ans était de 31,7 %. En 2018, il est de 56 %. Au niveau du taux d'emploi et pour reprendre la tranche des 55-74 ans, ce taux est passé de 40 % en 1975, à moins de 20 % en 2000 et est remonté à plus de 30 % en 2016. La reprise de l'emploi des seniors est donc engagée depuis une vingtaine d'années.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Venons-en aux niveaux et conditions d'emploi des seniors aujourd'hui.

Une précision s'impose sur l'usage du terme « senior ». Cette notion renvoie à des bornes d'âge qui sont éminemment subjectives. Je rappelle qu'en matière de sport, on est senior à partir de 18 ans. Dans le monde de l'entreprise, il arrive que l'on passe de « junior » à « senior », au bout de quelques années. A l'inverse, dans le langage courant, le terme de senior est parfois une litote évitant de parler de personne âgée.

Les politiques publiques fixent des bornes d'âge qui diffèrent d'un dispositif à l'autre et qui ne correspondent pas nécessairement au ressenti des intéressés. Les règles d'assurance chômage fixent par exemple des bornes à 53 ou 55 ans pour les durées maximales d'indemnisation tandis que la non-dégressivité des indemnités chômage s'appliquerait pour les plus de 57 ans. L'envoi des documents du droit à l'information retraite devient annuel à partir de 55 ans.

En matière d'emploi, lorsqu'une entreprise signe un contrat de professionnalisation, elle bénéficie d'une aide de l'État lorsque le salarié a plus de 45 ans. L'âge de 45 ans a souvent été cité, au cours de nos auditions, comme l'âge à partir duquel les salariés disent ressentir les premières difficultés dans les entreprises.

Nous reviendrons dans nos propositions sur l'usage de ce terme et la nécessité de le dépasser mais je souhaitais faire cette précision pour souligner notre facilité de langage, depuis le début de cette intervention, à parler des seniors alors qu'ils ne forment pas un bloc homogène !

Le taux d'activité des 55-64 ans est donc en 2018 de 56 %. Ce taux cache un écart important entre le taux d'activité des 55-59 ans (77 %) et celui des 60-64 ans (33,5 %). Une analyse plus fine par âge montre une chute rapide de ce taux après l'âge de 60 ans. À partir de 62 ans, les retraités sont majoritaires dans chaque génération. Le taux d'emploi des 55-59 ans était de 48,1 % en 2000 mais atteint, en 2018, 72,1 %, soit un taux qui se rapproche de celui des 25-49 ans (80 %, stable depuis 30 ans). En revanche, même s'il a progressé de 20 points depuis 2000, le taux d'emploi des 60-64 ans n'est que de 31 % aujourd'hui.

Si la France se compare favorablement à ses voisins européens en ce qui concerne les taux d'activité et d'emploi des 55-59 ans, des écarts importants demeurent pour la tranche des 60-64 ans. Dans l'UE, le taux d'emploi moyen de cette tranche d'âge est de 42 %, soit 10 points de plus que la France. En Allemagne, ce taux est de 60 %, soit le double du nôtre. Les règles de l'assurance vieillesse, qui autorisent des départs plus tôt, sont évidemment la principale explication de ces différences. Nous y reviendrons.

Lorsqu'ils sont en emploi, les travailleurs seniors bénéficient d'une situation relativement plus favorable que le reste de la population active. Ils sont plus fréquemment en contrat à durée indéterminée (93 % des 55-64 ans contre 88 % des moins de 50 ans) et bénéficient de salaires plus élevés en moyenne. Leurs conditions de travail semblent également meilleures. Les travailleurs seniors sont moins exposés à des facteurs de pénibilité et moins souvent victimes d'accidents du travail. En revanche, lorsqu'ils surviennent, les accidents sont plus graves. De même, le rapport Oustric-Bérard-Seillier a mis en évidence que la durée moyenne des arrêts de travail progresse avec l'âge, cette tendance s'accroissant nettement à partir de 60 ans. S'ils travaillent plus souvent à temps partiel (31 % des 60-64 ans contre 16 % pour les 25-49 ans), les seniors semblent moins le subir : seul un quart des 55-64 ans travaillant à temps partiel souhaiterait travailler davantage contre un tiers des 25-49 ans.

Néanmoins, lorsqu'ils sont au chômage, les seniors connaissent des difficultés spécifiques pour retrouver un emploi. Les statistiques de pôle emploi montrent que les perspectives de reprise d'emploi diminuent fortement avec l'âge. Il en résulte un taux plus important de chômage de longue durée. Près de 60 % des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans le sont depuis plus d'un an et près de 40 % depuis plus de deux ans.

Enfin, si, comme nous l'avons dit, les salariés âgés sont plus fréquemment que la moyenne en CDI, la prédominance des embauches en contrats temporaire est plus marquée pour les seniors que pour le reste de la population. Une partie des chômeurs âgés, qui ne recherche plus activement un emploi, échappe à la définition du chômage retenue par l'Insee. Cet effet d'éviction contribue à expliquer un taux de chômage plus faible que pour l'ensemble des actifs. Ce taux est en effet de 6,6 % pour les plus de 55 ans, contre 8,8 % pour l'ensemble de la population active.

Ces difficultés posent la question des transitions entre l'emploi et la retraite. À 60 et 61 ans, environ 30 % des personnes ne sont ni en emploi, ni à la retraite. Parmi elles, 7 % sont au chômage et 22 % sont inactives, qu'elles soient en arrêt maladie, en invalidité, en pré-retraite ou dans le halo du chômage. Ainsi, plus de la moitié de la génération née en 1946, et qui a eu 67 ans en 2013, a connu une période de chômage ou d'inactivité entre l'emploi et la retraite.

Que retenir de ces chiffres ? Que la question de l'emploi des seniors se concentre aujourd'hui principalement sur la tranche d'âge des 60-64 ans. À cet âge la perte d'un emploi se révèle souvent irrémédiable et conduit à des fins de carrières marquées par la précarité. Les nombreuses auditions que nous avons menées nous conduisent même à penser que les difficultés de maintien ou d'insertion dans l'emploi tendent à se poser de plus en plus tôt.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La faiblesse du taux d'emploi tient à la fois des règles d'assurance vieillesse et des difficultés que ces actifs rencontrent sur le marché du travail. S'agissant des règles d'assurance vieillesse, les exemples étrangers montrent une corrélation entre le taux d'emploi des seniors et l'âge effectif moyen de départ à la retraite. Plus ce dernier est élevé, plus le taux d'emploi des seniors est important.

La France se caractérise par un âge moyen effectif de départ à la retraite relativement faible. En 2016, d'après l'OCDE, l'âge effectif s'élevait en France à 61,5 ans contre 65 ans pour les principaux pays de l'organisation voire 66 ans aux États-Unis ou 67 ans en Norvège.

Deux facteurs expliquent cette faiblesse de l'âge de départ à la retraite en France. Le premier concerne le poids important, dans notre système de retraite, des dispositifs de cessation anticipée d'activité qui font baisser l'âge moyen de départ. Dans les années 1980 et 1990, environ 10 % des 55-64 ans bénéficiaient d'un de ces dispositifs (pré-retraite, dispense de recherche d'emploi essentiellement). À partir de 2003, les premières mesures de retraite anticipée – c'est la réforme des retraites de 2003 qui crée le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue (RACL) – ont pris le relais de l'extinction progressive des préretraites. L'élargissement important des conditions d'accès à la retraite anticipée pour carrière longue en 2012 permet en 2017 et 2018 à un retraité sur quatre de partir avant l'âge légal de 62 ans. L'impact sur l'âge moyen de départ à la retraite est significatif. Dans le régime général, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,6 ans alors qu'il serait de 63,1 ans sans le dispositif de RACL.

Le second facteur expliquant l'importance de l'âge moyen de départ à la retraite sur le taux d'emploi des seniors tient dans le caractère prescripteur des bornes d'âges du système de retraite, décalées par les différentes réformes depuis 1993. Parmi les motivations pour le départ à la retraite citées par les Français, l'atteinte de l'âge minimum légal ou de l'âge du taux plein demeure l'un des principaux motifs avancés. 80 % des assurés partent aujourd'hui encore sans surcote, ni décote, ce qui signifie que les Français ne se sont pas saisis des instruments permettant une plus grande liberté de choix dans l'âge de départ et continuent de partir dès l'obtention du taux plein. Le caractère de « norme sociale » de ce dernier est un facteur à ne pas perdre de vue alors que le Gouvernement envisage un système dans lequel il pourrait ne plus y en avoir.

Le rapport fera également le point sur les deux autres dispositifs de transition emploi-retraite que sont le cumul emploi-retraite et la retraite progressive. Sur le cumul, je note simplement que sur les 500 000 assurés en bénéficiant, une part importante est constituée de retraités partis de façon anticipée. Cela donne à réfléchir sur l'objectif du dispositif RACL. La retraite progressive demeure elle un dispositif confidentiel (15 000 bénéficiaires) malgré la possibilité, ouverte par la réforme des retraites de 2014, de partir à la retraite en temps partiel dès 60 ans.

S'agissant des freins à l'emploi pour les actifs âgés, ils sont de plusieurs ordres et un récent rapport de France stratégie les a bien analysés. France stratégie note premièrement que notre pays « est particulièrement touché par la défiance vis-à-vis des seniors, en particulier chez les managers ». Or, cette défiance apparaît tout à fait infondée. Les études disponibles ne permettent pas de conclure à une réelle baisse de la productivité individuelle, l'expérience constituant d'ailleurs une qualité professionnelle non négligeable. En outre, malgré la perspective d'un départ à la retraite plus ou moins proche, les salariés âgés sont souvent bien plus stables que les salariés les plus jeunes qui ont aujourd'hui tendance à rester de moins en moins longtemps sur un poste. Il est toutefois vrai que l'accès à la formation professionnelle, nécessaire pour actualiser ses compétences professionnelles ou pour préparer une reconversion, décroît avec l'âge. Cela peut résulter d'un effet d'horizon, décourageant les salariés, mais également de formations au contenu ou au format inadapté aux attentes et besoins des salariés âgés. Il convient ici de noter que le moindre recours à la formation professionnelle concerne aussi bien les salariés que les demandeurs d'emploi.

France stratégie estime en revanche que l'état de santé ne saurait expliquer qu'une « petite fraction » de la baisse des taux d'emploi avec l'âge.

Des freins extérieurs au marché du travail interviennent également. La situation familiale peut pousser des salariés à arrêter leur activité pour suivre un conjoint parti à la retraite ou s'occuper de petits enfants ou de parents âgés.

Les règles de l'assurance chômage peuvent également avoir un impact négatif sur l'emploi des seniors. Les demandeurs d'emploi approchant de l'âge de la retraite bénéficient en effet d'une durée d'indemnisations plus longue voire d'un maintien des droits jusqu'à l'âge du taux plein. Ces règles peuvent inciter les employeurs et les salariés à construire des stratégies faisant reposer sur l'assurance chômage un arrêt anticipé d'activité, recréant d'une certaine manière la « pré-retraite » Unédic que les pouvoirs publics avaient cherché à éliminer en supprimant la dispense de recherche d'emploi.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Ce contexte impose d'agir sur les freins à l'emploi qui sont observés. Il nous semble donc qu'il faut créer les conditions de l'emploi des seniors en commençant par rejeter ce terme de senior qui est d'autant plus discriminant aux yeux des recruteurs qu'il est intériorisé par les intéressés.

Il appartient tout d'abord aux entreprises de faire évoluer leurs politiques de recrutement et de management et de considérer les salariés âgés comme des salariés comme les autres. On ne peut pas, comme le font les organisations d'employeurs, demander un report de l'âge de la retraite et dans le même temps ne pas recruter de salariés de 45, 50 ou 55 ans ou les pousser vers la sortie. Il convient deuxièmement d'anticiper les difficultés qui peuvent intervenir en fin de carrière, notamment pour les salariés occupant des postes pénibles. Cela passe certainement par la formation mais également par l'intégration de cette question dans le suivi des travailleurs. Il n'est pas acceptable qu'un salarié exerce pendant quinze ans un métier pénible, au point de devenir inapte, sans que l'éventualité d'une reconversion vers un poste moins exposé ne soit jamais envisagée. Troisièmement, il est possible d'adapter l'emploi au vieillissement de la population active, en modifiant les organisations productives, par exemples en développant le télétravail.

La quinzaine d'auditions que nous avons menée depuis six mois nous permet donc de retenir des pistes de travail. Au regard des annonces qui seront faites sur la réforme des retraites, nous nous proposons de travailler sur ces pistes afin de vous proposer des préconisations plus abouties au mois de septembre. Enfin la place et l'articulation des dispositifs de cumul emploi-retraite et de retraite progressive devront être repensées dans le cadre de la réforme annoncée.

Mme Laurence Cohen. – Nous sommes en plein suspense dans l'attente des propositions du Haut-commissaire pour la réforme des retraites. Pensez-vous que le recul de l'âge de la retraite soit retenu ? Je sais que la majorité sénatoriale y est favorable et le rapporteur également. Pourtant il y a un paradoxe entre d'une part, l'injonction à l'allongement de la durée d'activité justifiée par la hausse de l'espérance de vie et d'autre part, la persistance d'un taux de chômage élevé en particulier chez les jeunes qui inciterait au contraire à libérer des emplois en faisant partir les actifs à la retraite. Votre rapport s'intéressera-t-il à ce paradoxe ?

M. Philippe Mouiller. – Avez-vous travaillé sur la satisfaction et la qualité de vie au travail ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Les familles aujourd'hui doivent répondre à un défi démographique majeur : la cohabitation en leur sein de quatre générations. Notre modèle de protection sociale a été créé en 1945. Je note au passage que le régime général devait être à l'origine universel. L'existence de régimes de retraite parfois anciens, que l'on songe au régime des marins créé par Colbert, et qui lui étaient antérieurs a fait primer des intérêts catégoriels sur l'objectif d'universalité. De plus à cette époque, le rapport entre durée de vie et durée de vie au travail étaient totalement différents. La durée de la carrière était de 50 ans, on commençait à travailler beaucoup plus tôt, pour une retraite de 15 ans maximum. Aujourd'hui, la vie active est en moyenne de 38 ans pour une espérance de vie à la retraite de 26 ans. Demain, le Cor estime qu'à règles inchangées, la durée de la vie à la retraite pour les générations nées dans les années 1990 pourrait atteindre 32 ans.

L'allongement de la durée d'activité me semble donc être l'option la plus crédible pour répondre à ce défi démographique et social, car notre rapport au travail évolue. Tous les pays européens l'ont fait.

S'agissant du paradoxe apparent évoqué par Mme Cohen, je ne peux qu'être d'accord et c'est précisément l'objet de la mission. Notre rapport montre que les politiques publiques ont changé d'objectif en matière d'emploi des seniors : d'incitatives à la sortie du marché du travail, elles sont passées à un objectif de maintien dans l'emploi. La raison me paraît simple : le travail crée de la croissance économique qui génère de l'emploi y compris pour les plus jeunes. L'allongement de la durée d'activité doit donc être envisagée en prenant des mesures qui permettent le maintien des seniors en emploi et qui agissent sur les conditions de travail. Lors de notre déplacement en Suède et au Danemark l'année dernière, j'ai été frappé par l'importance de la problématique du bien-être au travail. En Allemagne également, des accords prévoient dans l'industrie que les emplois pénibles sont occupés pendant un certain temps avant qu'un autre emploi soit proposé aux salariés concernés. En France, c'est la logique de la compensation qui prime.

Il faut aussi s'interroger sur le fait qu'une personne sur deux à la retraite a connu une période de chômage ou d'inactivité entre le dernier emploi et la retraite. Certains dispositifs comme la retraite progressive me semblent pouvoir être une réponse appropriée à la question des transitions emploi-retraite. Nous nous sommes également interrogés avec ma collègue sur le cumul emploi-retraite et la possibilité qu'il soit créateur de droits. Cette question est importante mais n'est pas la solution pour que les seniors au chômage retrouvent un emploi.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – *Nous avons eu plusieurs points de discussion avec René-Paul Savary en particulier sur la nécessité de continuer à travailler après 60 ans. J'ai insisté pour que notre travail porte sur l'emploi des actifs jusqu'à l'âge légal ou du taux plein. Le problème réside en effet dans ce chiffre selon lequel la moitié des personnes partant à la retraite connaît une situation d'inactivité ou de chômage. Ces travailleurs seniors, sans emploi quelques années avant la retraite, sont dans des situations de grande précarité. Alors que le patronat est très favorable au recul de l'âge de la retraite, il ne me semble pas aussi décidé à organiser un plan pour l'emploi des seniors. Les entreprises reconnaissent que le problème de l'emploi des seniors se pose dès 45 ans mais elles prévoient très rarement un plan d'attaque. Je différencie les grandes des plus petites entreprises. L'U2P nous a expliqué que le manque de main d'œuvre qualifiée était le principal problème des artisans qui souhaitent garder leurs salariés. Il s'agit toutefois de secteurs dans lesquels les métiers sont les plus pénibles. Nous devons donc tout faire pour éviter que les seniors vivent des minima sociaux avant d'être éligibles à la retraite.*

M. René-Paul Savary, rapporteur. – *Les entreprises misent sur les jeunes car elles estiment que leur retour sur investissement sera plus fort. Or, lors de nos auditions, certains nous ont dit que cette idée se heurtait désormais à la mobilité des jeunes. Les seniors de 55 ans peuvent offrir des garanties de stabilité plus forte qu'un jeune sortant de l'école.*

Je souhaite aussi que l'on réfléchisse sur le passage brutal que représente la transition travail-retraite. C'est aujourd'hui le jour et la nuit ! La prévention des maladies neurodégénératives et de la perte d'autonomie nous conduirait plutôt à inciter à la conservation d'une activité professionnelle réduite et avec des contraintes moindres.

M. Alain Milon, président. – L'influence de l'environnement sur le psychisme de la personne âgée était mon sujet de thèse de médecine. La retraite était, à l'époque de mes études, à 65 ans et lorsqu'elles arrivaient à cet âge, les personnes âgées cessaient toute activité. La mortalité des 65-70 ans était alors plus forte en France qu'en URSS, où l'âge de départ à la retraite était à 70 ans. L'inactivité entraîne la mort. On a donc incité les retraités à être plus actifs en s'investissant dans des associations notamment et cela a conduit à baisser la mortalité des personnes âgées.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Le bien-être au travail n'est pas encore suffisamment au centre des préoccupations. Lors de son audition, la représentante de l'Agence nationale des conditions de travail a expliqué que son réseau était insuffisamment sollicité par les entreprises.

Mme Martine Berthet. – La piste de la transmission des compétences, à travers des dispositifs comme le mécénat de compétences, me semble devoir être empruntée.

Mme Véronique Guillotin. – Je souscris à vos propos sur l'inactivité et il faut souligner le rôle très important joué par les retraités dans les associations. Ils y occupent parfois de véritables temps pleins. Ces activités ne peuvent-elles pas compter pour créer de nouveaux droits à la retraite ?

M. René-Paul Savary, rapporteur. – L'expérience des seniors mérite d'être prise en compte et la borne de 45 ans, évoquée lors des auditions, n'est pas acceptable. Dans le futur système, le caractère contributif devrait être renforcé mais cela n'exclura pas des dispositifs de solidarité. Les dépenses de solidarité représentent 20 % des 316 milliards d'euros de dépenses du système de retraite. On peut donc tout à fait imaginer la prise en compte en plus des périodes d'activité associatives pour l'ouverture de futurs droits. J'attire toutefois votre attention : si l'on reste dans l'épure budgétaire et que le niveau de dépenses de solidarité n'augmente pas, les nouveaux droits créés diminueront les droits actuels liés à la solidarité. On peut toujours donner plus ! Je constate d'ailleurs que toutes les propositions formulées par nos collègues députés sont coûteuses. Mais qui paye ? Quels dispositifs remettre en cause ? Nous nous orienterons sur des propositions qui respectent le cadre budgétaire fixé.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Tous les organismes auditionnés ont confirmé qu'en perdant son emploi à 55 ans, les chances d'en retrouver un autre sont minimes. Perdre son emploi à 55 ans, c'est être condamné à la précarité. Ils ont aussi souligné les difficultés de recrutement à partir de 45 ans. Ces barrières d'âge sont terribles. J'en appelle à la prise de conscience et à un partage des responsabilités.

Mme Nadine Grelet-Certenais. – *Qu'en est-il de la robotisation de certaines professions sur la prise en compte de la pénibilité ? Des recherches sont en cours, la prévention des troubles musculo-squelettiques avance. Mais certains métiers ne sont pas « robotisables ». Je pense en particulier au secteur des soins à domicile. Comment valoriser ces métiers ?*

Mme Marie-Pierre Richer. – *Y a-t-il une différence entre les femmes et les hommes pour les personnes seniors mises au chômage ?*

Mme Monique Lubin, rapporteure. – *Non pas concernant le chômage mais les femmes sont évidemment plus touchées que les hommes par la précarité.*

M. René-Paul Savary, rapporteur. – *La question de la prévention des discriminations hommes-femmes inspire certains dispositifs de label qui souhaitent valoriser les entreprises qui sont sensibles à l'enjeu de l'emploi des seniors. On est d'accord également avec Monique Lubin pour éviter de créer de nouveaux dispositifs avec des barrières d'âge qui créent de nouvelles discriminations. Sur la robotisation, je mène actuellement une mission avec ma collègue Marie Mercier, dans le cadre de la délégation sénatoriale à la prospective, sur la robotisation. Vous seriez surpris précisément du rôle que jouent d'ores et déjà les robots dans le secteur de la prise en charge des personnes âgées. Ils sont appréciés par les professionnels et les résidents des établissements d'accueil.*

M. Alain Milon, président. – *Rendez-vous en septembre pour prendre connaissance de vos préconisations.*

II. EXAMEN DU RAPPORT

Réunie le mercredi 25 septembre 2019 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission des affaires sociales procède à l'examen du rapport d'information de Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary, rapporteurs, sur l'emploi des seniors.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – Nous poursuivons notre travail sur l'emploi des seniors avec la remise de nos conclusions pour lesquelles nous attendions la publication du rapport du Haut-commissaire à la réforme des retraites. Depuis notre rapport d'étape de juillet dernier, l'intérêt pour le sujet ne s'est pas démenti.

Le jeudi 12 septembre, dans son discours sur la réforme des retraites, le Premier ministre a fait de la mobilisation des employeurs pour le travail des seniors une condition primordiale à la réussite de la réforme. Il a ainsi confié une mission à trois experts censée alimenter le futur « grand plan » sur l'emploi des seniors annoncé dans son discours de politique générale de juin dernier.

Je salue la prise de conscience de l'importance de ce sujet au sommet de l'État. Je constate néanmoins que les rapports et les propositions en la matière sont déjà très nombreux et la remise de nos conclusions ce matin va contribuer à nourrir un débat déjà largement engagé. Plutôt que d'installer une nouvelle mission, le Gouvernement aurait pu nous exposer sa vision du problème et les solutions envisagées en vue de la réforme des retraites.

C'est précisément ce que nous faisons, avec Monique Lubin, dans le rapport que vous nous avez confié avec pour mission d'éclairer les conséquences d'une nouvelle augmentation de l'âge de départ à la retraite.

Si nous vous avons présenté à deux voix, en juillet dernier, le diagnostic et les facteurs explicatifs de la situation des seniors sur le marché du travail, notre différence d'approche du problème nous conduit à vous faire part de nos recommandations, pourtant communes, de façon séparée.

Je rappelle les trois points de diagnostic que nous partageons :

- premier élément : la France se distingue par un taux d'emploi des 60-64 ans particulièrement faible, 33 % contre 47 % en moyenne dans l'UE ou 60 % en Allemagne ;

- ensuite, un retraité sur deux a connu une période d'inactivité ou de chômage avant de liquider sa retraite ;

- enfin, si le taux de chômage des seniors est en moyenne plus faible que celui du reste de la population active, environ 7 % pour les 55-64 ans contre plus de 8 % en moyenne, la perte d'emploi pour un actif de plus de 50 ans est souvent irrémédiable et le condamne à un chômage de longue durée ou un passage par l'inactivité subie.

Cette situation résulte de trente ans de politiques ayant conduit à écarter les travailleurs de plus de 55 ans du marché du travail en réponse à la montée du chômage.

J'ai longuement exposé en juillet la responsabilité des règles de l'assurance vieillesse : l'abaissement de l'âge du taux plein à 60 ans, en 1982, a sacralisé ce seuil d'âge qui correspond encore à un totem dans l'esprit de beaucoup.

Malgré les réformes des retraites et la poursuite de l'augmentation de l'espérance de vie, il n'est toujours pas possible d'aborder sereinement dans notre pays le recul de l'âge de la retraite. C'est pourtant cet âge qui explique la faiblesse du taux d'emploi des 60-64 ans et c'est par lui que nous réussissons à impulser une dynamique et une culture du travail pour les plus de 60 ans.

De même, notre mission m'a fait prendre conscience du rôle déterminant qu'ont joué les dispositifs de cessation anticipée d'activité au premier rang desquels les préretraites. Si ces dernières sont désormais abrogées, l'impact du dispositif de retraite anticipée pour carrière longue demeure conséquent.

Il concerne depuis 2012 une personne sur quatre partant à la retraite (soit entre 250 et 300 000 personnes par an), pour un coût de plus de 6 milliards d'euros par an. S'il me paraît juste d'autoriser les actifs ayant commencé à travailler tôt à devancer l'âge légal de départ à la retraite, je pense que l'élargissement du dispositif « Retraite anticipée pour carrière longue » (RACL) en 2012 a été déraisonnable.

Comment justifier en effet qu'un tiers des personnes retraitées cumulant leur pension et les revenus d'une activité professionnelle bénéficient ou ont bénéficié du dispositif RACL ?

Dans son rapport, le Haut-commissaire souhaite maintenir les critères pour le bénéfice de ce dispositif en autorisant un départ dès 60 ans. Même si le nombre de personnes concernées va décroître, il conviendra de bien en mesurer les effets voire de revenir aux règles qui prévalaient avant 2012 et qui me paraissaient équilibrées.

Sur le marché du travail, le rapport montre bien l'échec de tous les dispositifs spécifiques aux seniors. De la contribution « Delalande » aux contrats de génération, ces mesures ont contribué à stigmatiser les actifs les plus âgés et ont eu des effets contreproductifs au point qu'ils ont même freiné les recrutements.

Nous pensons, et nous sommes d'accord sur ce point, qu'il faut changer de paradigme en considérant les travailleurs âgés comme les autres.

Les propositions visant à instaurer un « bonus-malus » sur les cotisations d'assurance chômage des plus de 55 ans ou de créer de nouveaux contrats de travail seniors me paraissent devoir être écartées.

En clair, le dispositif miracle n'existe pas et les réponses apportées par les pouvoirs publics ne peuvent qu'être modestes. En revanche, nous devons faire de l'emploi des seniors une grande cause nationale autour de laquelle doivent s'articuler non seulement les réformes des retraites, de l'assurance chômage et du marché du travail mais aussi la stratégie de gestion des ressources humaines de toutes les entreprises.

Nous formulons une vingtaine de propositions visant à penser, anticiper et préparer la seconde moitié de la carrière qui débute autour de 45 ans. Cette nécessité doit être partagée par tous les managers mais aussi les salariés et être intégrée dès le début de la vie active voire de la formation. Nous devons réussir à penser le temps long d'une carrière dont la durée pourra désormais dépasser 45 ans.

Le recul de l'âge de la retraite est engagé et me paraît inéluctable au regard de l'augmentation de l'espérance de vie qui allonge la durée de vie passée à la retraite et pose un défi au financement des retraites.

C'est pourquoi je regrette la confusion régnant au sein du Gouvernement depuis plus d'un an par refus d'aborder frontalement la question du recul de l'âge de la retraite.

Il s'agit pourtant du seul levier actionnable pour atteindre l'équilibre financier du système. Certes, j'ai conscience des effets de report existant entre la baisse des dépenses de retraite et l'augmentation de certaines autres prestations sociales (chômage, pensions d'invalidité, arrêts maladie...).

Mais ces reports sont loin d'effacer l'efficacité de la mesure tant au niveau des finances publiques - la réforme des retraites de 2010 a permis une économie de plus de 20 milliards d'euros - que de la conjoncture économique. Reculer l'âge de la retraite surtout dans une période économiquement porteuse, c'est augmenter l'emploi et donc la croissance économique, à raison de 0,7 point de PIB par année supplémentaire de recul de l'âge de la retraite, d'après la direction du Trésor.

Il faut que nous réussissions à enclencher ce cercle vertueux et nos propositions, que Monique Lubin va préciser, doivent conduire à maintenir les actifs seniors en emploi.

J'évoquerai les deux propositions que nous formulons dans le domaine de la retraite et qui rejoignent les positions du Haut-commissaire évoquées dans son rapport de juillet.

La première concerne un dispositif encore trop méconnu : la retraite progressive. Elle permet au salarié, deux ans avant l'âge de son départ à la retraite, de demander un temps partiel, la perte de salaire étant compensée par la liquidation d'une partie des droits à la retraite. Nous proposons de l'étendre à l'ensemble des actifs, en particulier aux fonctionnaires et aux salariés au forfait qui ne peuvent y prétendre actuellement.

Je considère que ce dispositif doit participer d'une plus grande fluidité entre la vie professionnelle et la retraite et qu'il convient d'en faire un outil de transition favorisant l'emploi des seniors le plus longtemps possible.

Je propose également, sans l'appui de ma collègue, de renforcer l'attractivité du cumul emploi-retraite en rendant créatrices de droits les cotisations versées par les retraités-actifs.

Ce n'est pas le cas aujourd'hui et ces cotisations représentent une recette de solidarité d'environ 850 millions d'euros pour le régime général et l'Agirc-Arrco. Cette dépense supplémentaire me paraît indispensable et juste pour promouvoir ce dispositif et favoriser des retraités qui souhaitent se maintenir en activité.

Enfin, s'agissant des demandeurs d'emploi âgés, nous suggérons que la négociation de la prochaine convention Unédic soit l'occasion de définir des règles pour trouver un équilibre entre protection des demandeurs d'emploi et incitation au maintien ou au retour à l'emploi.

Les règles actuelles engendrent des effets induits qu'il convient de corriger.

Miser sur les seniors, anticiper et prévenir leur perte d'employabilité, diffuser une culture du travail au-delà de 60 ans, tels sont les défis soulevés par cette problématique de l'emploi des seniors.

Nos propositions recourent en partie celles déjà avancées dans le débat public. Le temps est donc désormais à la mobilisation de tous pour faire de l'allongement de la durée d'activité une opportunité pour notre pays.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Je n'insisterai pas sur les différences que je peux avoir avec mon collègue René-Paul Savary et qui portent sur la vision que nous avons de la réforme des retraites. Je ne partage évidemment pas sa position sur le dispositif RACL. Néanmoins, au fil de nos auditions, nous avons réussi à aboutir sur un constat et des propositions communs.

Un mot en préambule sur ce terme de « seniors » que je récusé lorsque l'on parle d'actifs. Évoquons plutôt les problématiques de fin de carrière, de transition emploi-retraite ou même de formation ou de chômage tout au long de la vie mais réservons le terme de « senior » pour les troisième et quatrième âges !

René-Paul Savary a raison lorsqu'il dit que les actifs « seniors » sont des travailleurs comme les autres. Inutile de les appeler différemment.

Ce n'est pas qu'une question de sémantique mais bien de représentation tant auprès des employeurs que des actifs eux-mêmes. Le rapport, mal nommé, du Conseil économique, social et environnemental sur l'emploi des seniors a particulièrement insisté sur la nécessité de lutter contre les stéréotypes. Je pense que ce combat commence par celui des mots et bannir, autant que faire se peut, l'usage de « senior » me paraît pertinent.

Ce qui me paraît important de rappeler, dans la perspective de l'allongement de la durée de carrière, c'est qu'une personne sur deux à la retraite a connu une période d'inactivité ou de chômage avant de faire valoir ses droits.

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a bien indiqué que l'effet de la réforme de 2010 a été de figer les situations atteintes à l'approche de la soixantaine (emploi, chômage, inactivité) dans l'attente du nouvel âge de départ à la retraite.

Le décalage de l'âge de la retraite n'entraîne donc pas une hausse du taux d'emploi de même ampleur et il faut donc être précautionneux en la matière car les conséquences sociales sont évidemment lourdes : les actifs occupés restent occupés mais les chômeurs ne retrouvent pas plus de travail pour autant.

Voilà résumée notre divergence d'approche avec René-Paul Savary. Elle ne nous empêche pas pour autant de partager tant le diagnostic que les recommandations pour favoriser le maintien ou le retour à l'emploi des travailleurs approchant l'âge de la retraite.

Lors de nos auditions, nous avons tous les deux été désolés d'entendre que l'âge à partir duquel les salariés sont renvoyés à leur séniorité et disent ressentir leurs premières difficultés dans les entreprises est de 45 ans, âge qui correspond bien souvent à la moitié de la vie active.

Il faut donc effectivement réussir à anticiper et préparer la seconde moitié de carrière afin d'éviter la perte d'emploi. Nous formulons pour ce faire une série de propositions.

Une partie d'entre elles renvoient à la négociation.

La mobilisation doit d'abord être celle des employeurs. La seconde moitié de carrière doit faire l'objet d'une réflexion au niveau de la branche et des entreprises et être intégrée explicitement dans la liste des négociations annuelles obligatoires.

Au niveau interprofessionnel, un accord avait déjà été signé en 2005 mais il relevait plus de la déclaration de principe que du guide d'actions à mettre en œuvre. La ministre Muriel Pénicaud a annoncé le 19 juin que l'emploi des seniors ferait l'objet d'une nouvelle concertation sans apporter plus de précisions.

Les partenaires sociaux vont devoir être imaginatifs ! La tâche est rude et nos auditions nous l'ont bien montré.

Ces négociations vont donc devoir aboutir sur une meilleure prise en compte du risque de désinsertion professionnelle qui passe par une meilleure prévention de la pénibilité et de l'usure au travail mais également de la nécessité de maintenir par tous les moyens l'employabilité de salariés avançant dans l'âge.

Sur la prévention de la pénibilité, le dispositif du compte personnel de prévention (C2P) existe déjà et doit permettre d'envisager des transitions vers des postes moins exposés. Au-delà des six facteurs de pénibilité couverts par le C2P, nous pensons que le suivi par les employeurs de toutes les sources d'usure doit se renforcer. Les PME et TPE devront être accompagnées en la matière et c'est tout l'objet des accords de branche.

Le maintien de l'employabilité des salariés passe par un effort constant de formation et un dialogue permanent sur les besoins et les envies des salariés d'évoluer professionnellement.

Nous avons conscience que ces préconisations sont formulées dans des termes généraux mais il relève bien de la responsabilité de chaque entreprise et même de chaque salarié de s'engager dans une démarche d'employabilité durable.

Certaines initiatives très concrètes méritent toutefois d'être saluées. Il en est ainsi de la création de labels permettant de distinguer les entreprises « inclusives » en matière d'emploi des travailleurs plus âgés.

J'ai d'ailleurs lu avec intérêt la proposition récente de l'association nationale des directeurs des ressources humaines tendant à transposer pour l'emploi des seniors l'index par entreprise prévu en matière d'égalité professionnelle femmes-hommes et qui est en cours de déploiement.

La logique de discrimination positive déployée dans le domaine de l'égalité femmes-hommes peut être appliquée à la question des fins de carrière. Ces labels

permettent de valoriser les bonnes pratiques en matière de recrutement ou de participation des travailleurs âgés au sein des entreprises engagées. Ils constituent des repères pour les chercheurs d'emploi et peuvent aider à la diffusion de ces bonnes pratiques.

Nous formulons également plusieurs propositions relatives à l'entretien professionnel qui doit devenir un moment d'échange permettant d'anticiper la seconde moitié de carrière. Au cours de cet entretien, obligatoire tous les deux ans, certains outils comme le conseil en évolution professionnelle ou le bilan de compétences pourraient être présentés et promus auprès des salariés.

Enfin, je crois beaucoup à la nécessité de renforcer la formation des managers et des gestionnaires RH pour mieux prendre en compte le phénomène de vieillissement de la population active. Cet aspect n'est pas du tout abordé actuellement et les jeunes managers fraîchement émoulus ont tendance à privilégier des profils qui leur ressemblent.

S'agissant des travailleurs âgés se retrouvant au chômage, nous considérons à ce stade que la meilleure solution reste la prévention du licenciement.

L'accompagnement spécifique des demandeurs d'emploi âgés pourra également être renforcé. Nous renvoyons aussi à la négociation pour en fixer les conditions mais le service public de l'emploi doit apporter une réponse dédiée aux seniors.

Cela pourrait passer à mon sens, et je le dis à titre personnel, par la création de structures spécifiques sur le modèle des missions locales.

L'effort de formation professionnelle sur les plus de 45 ans doit être renforcé. Cela peut passer par la mobilisation des crédits du plan d'investissement dans les compétences déployé par le Gouvernement. Il met l'accent sur certains publics éloignés de l'emploi mais ne prévoit pas d'action spécifique envers les demandeurs d'emploi âgés. C'est à notre sens une lacune et il serait souhaitable qu'il y soit remédié.

Enfin, le rôle de la médecine du travail dans la prévention de la désinsertion professionnelle est essentiel et mériterait d'être revalorisé. Le rapport de nos collègues Pascale Gruny et Stéphane Artano présenté la semaine prochaine abordera plus en détails ce sujet.

Tels sont les axes de notre réflexion sur cette question complexe des fins de carrière dans un contexte d'allongement de la durée d'activité.

Ces propositions rejoignent bon nombre de celles déjà formulées dans différents rapports.

Nous souhaitons en tous cas avec ce rapport contribuer à faire de la question des fins de carrière et de la transition emploi-retraite une cause nationale qui doit guider désormais toutes les autres réformes.

M. Philippe Mouiller. – La mobilisation générale sur l'emploi des seniors me paraît essentielle. Ce sont les entreprises qui doivent s'engager. Les dispositifs administratifs ont d'ailleurs montré leurs limites. Toutes les régions ne se

ressemblent pas. Certains territoires, comme mon département les Deux-Sèvres, ont un taux de chômage faible et les entreprises peinent à y recruter. Elles sont pleinement mobilisées pour le maintien de l'emploi des seniors et de leurs compétences. Sans cet engagement, elles seraient contraintes de changer de territoire par manque de main d'œuvre. Je pense donc que l'approche de nos rapporteurs centrée sur l'entreprise est la bonne.

Mme Florence Lassarade. – Quelle est la durée du mi-temps thérapeutique ? J'ai été très sensible aux propositions faites sur la retraite progressive. Pourriez-vous les développer ? La retraite progressive est-elle conditionnée à l'accord de l'employeur ?

Mme Victoire Jasmin. – La prise en compte de la différence entre les territoires me paraît essentielle y compris s'agissant du niveau de vie des retraités qui peuvent être confrontés, comme dans les outre-mer, à des surcoûts spécifiques. Par ailleurs, dans les territoires ultramarins, les jeunes diplômés ont du mal à trouver du travail et il est nécessaire de leur trouver un emploi. L'allongement de la durée du travail doit être mis en perspective avec cette réalité. A l'inverse, pour certains secteurs, comme celui de la médecine, le cumul emploi-retraite est une piste privilégiée pour répondre aux carences des professionnels de santé.

Mme Michelle Meunier. – J'approuve votre recommandation visant à prévoir un suivi renforcé par l'employeur des salariés exposés à des facteurs de pénibilité afin d'envisager des transitions vers des postes moins exposés avant que ne surviennent des difficultés. Quelles sont vos positions sur les aspects de santé et de prévention des risques psychosociaux ?

M. Bernard Jomier. – Comment expliquer les différences de taux d'emploi entre la France et les autres pays européens ?

Mme Catherine Fournier. – La situation économique dans les territoires est évidemment différente, le taux de chômage dans mon département s'élève à 13 %. Les recommandations formulées dans le rapport sont-elles applicables dans les PME et TPE ? Ces entreprises n'ont pas de vision sur leur activité et travaillent souvent au mois le mois. Il me paraît difficile de leur demander de prévoir d'anticiper les fins de carrières de leurs travailleurs seniors. Compte tenu de l'évolution de l'état de santé et de la productivité des seniors, avez-vous réfléchi sur la flexibilité des contrats de travail ?

Mme Cathy Apourceau-Poly. – J'ai rappelé hier lors des questions au Gouvernement l'opposition de notre groupe au projet de réforme des retraites. Elle vise reculer l'âge du départ à la retraite qui passera de 62 à 64 ans avec le mécanisme de décote de 5 % à 10 %. Je pense aux salariés et ouvriers soumis à des conditions de travail pénibles qui devront continuer à travailler plus longtemps car ils ne pourront subir une baisse de leur pension. Alors que le taux de chômage est encore élevé pour les seniors, pourquoi vouloir reculer l'âge de la retraite ? Pensez-vous que la réforme des retraites risque de fragiliser les seniors en les contraignant à accepter des emplois précaires pour augmenter leur retraite ?

M. Daniel Chasseing. – J'approuve les remarques de notre collègue Monique Lubin sur les missions locales. Il faut effectivement favoriser les

transitions emploi-retraite à la fois pour permettre l'allongement de la durée de la carrière et la transmission dans les entreprises. Je considère à ce titre important de rendre le cumul emploi-retraite créateur de droits. Pour la croissance de notre pays, il faut gagner le combat de l'emploi des seniors.

Mme Christine Bonfanti-Dossat. – Dans le cadre de la retraite progressive, est-il possible de sur-cotiser sur la base d'un temps complet ? Pouvez-vous me confirmer que ce dispositif n'existe pas pour les fonctionnaires ?

Mme Martine Berthet. – J'approuve votre position visant à ne plus parler d'actifs seniors, surtout si les difficultés commencent dès 45 ans. Il faut favoriser la retraite progressive.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous sommes d'accord pour dire que les dispositifs publics coercitifs ou incitatifs ne fonctionnent pas. C'est pourquoi nous avons privilégié d'autres solutions.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – La personne de 70 ans aujourd'hui n'est pas la même que dans les générations passées. De plus, quatre générations cohabitent parfois au sein d'une famille. Ce qui signifie qu'il y a désormais une nouvelle période à appréhender dans les âges de la vie : après la période de formation et la période de vie active et avant le quatrième âge, se dessine une période de transition entre la fin de carrière et une première partie de retraite active. Je souhaite que nous ayons une vision sur cette période. Plus les seniors sont au travail, plus on crée de la croissance et plus les jeunes peuvent trouver un emploi. Les entreprises remarquent également que les seniors même en fin de carrière offrent des perspectives de stabilité plus longues que certains jeunes qui souhaitent être mobiles.

Le projet de retraite par points pourra simplifier l'arbitrage des salariés en fin de carrière entre la poursuite de l'activité ou la retraite en donnant une information plus prévisible du montant de la retraite. Les employeurs doivent en revanche sortir du double discours : ils ne peuvent plus dire qu'il faut travailler plus longtemps et dans le même temps se débarrasser des actifs les plus âgés. Ils doivent également investir dans la formation de leurs salariés y compris après 45 ans.

S'agissant du chômage des seniors, je considère que la préretraite n'a pas été et n'est pas une solution, y compris pour les salariés eux-mêmes, alors que le travail est une solution pour prévenir les maladies neurodégénératives. À l'inverse, il faut prévenir le licenciement des seniors qui est un drame passé 50 ans.

Nous appelons donc à faire de l'emploi des seniors une cause nationale. C'est incontournable pour réussir la réforme des retraites. Sans prolongement de la durée d'activité, le système de retraite ne pourra plus financer des pensions suffisantes.

Mme Monique Lubin, rapporteure. – Nous sommes lucides face à nos propositions incitant les entreprises à se mobiliser. Nous n'avons pas les moyens de le décréter ! De même, les TPE et PME sont moins bien armées pour les mettre en œuvre. C'est pourquoi nous renvoyons aussi à la négociation de branche.

Nous avons également beaucoup réfléchi à la santé au travail et à la prévention des risques psychosociaux. Nous avons tous des exemples de salariés,

licenciés à 50 ans après une carrière pénible et ne pouvant pas retrouver d'emploi. Si les grandes entreprises commencent à se saisir de cette question de la prévention, je crois que nous avons baissé la garde dans notre pays ces dernières années. L'État doit avoir une réflexion sur ce point.

M. René-Paul Savary, rapporteur. – *La compensation de la pénibilité dans notre pays peut avoir un effet pervers en incitant les travailleurs à rester dans des emplois pénibles pour partir plus tôt à la retraite. Dans l'industrie automobile en Allemagne, l'occupation d'un poste pénible est temporaire et des propositions d'évolution sont faites aux salariés. Je partage les remarques et questions sur le mi-temps thérapeutique et la retraite progressive. Le mi-temps thérapeutique est possible jusqu'à quatre ans de suite. Je pense également que la retraite progressive peut être une solution pour les proches aidants.*

Mme Monique Lubin, rapporteure. – *La retraite progressive est effectivement un dispositif méconnu. Elle est soumise à l'accord de l'employeur car il s'agit d'un passage à temps partiel, ce qui nécessite une modification de son contrat de travail. Les entreprises financent également la possibilité de sur-cotiser à la retraite sur la base d'un temps complet. Il est donc difficile de les contraindre à accepter la retraite progressive.*

M. René-Paul Savary, rapporteur. – *Sur le cumul emploi-retraite, nous reprenons à notre compte la proposition du Haut-commissaire de le rendre créateur de droits. Nous nous sommes interrogés sur ce dispositif car il peut servir d'argument pour ne pas augmenter les retraites.*

Mme Monique Lubin, rapporteure. – *J'étais en effet fortement opposée à ce dispositif. Quel est l'état d'esprit d'une personne bénéficiant d'une retraite à taux plein et qui reprend un contrat de travail parfois même dans son ancienne entreprise ? Les bénéficiaires du cumul sont en majorité soit des cadres aux bonnes rémunérations, soit des personnes qui sont parties dans le cadre de la retraite anticipée pour carrière longue. Cette situation m'interpelle ! Je ne fais donc pas mienne cette proposition tout en ayant conscience que cela prive de droits supplémentaires des retraités reprenant une activité. Parmi ces dernières, il y a souvent aussi des femmes aux carrières heurtées. Le cumul peut être alors une solution.*

Mme Cathy Apourceau-Poly. – *Quelle est la borne d'âge pour définir un senior ?*

Mme Monique Lubin, rapporteure. – *C'est l'un des enjeux du sujet. Nous l'avons fixé à 55 ans mais nos auditions nous ont montré que les premières difficultés se rencontrent dès 45 ans. L'enjeu de notre rapport c'est l'emploi jusqu'à l'âge de la retraite.*

M. René-Paul Savary, rapporteur. – *Il faut bannir le terme de senior quand on parle d'actifs. Le combat sera gagné lorsque l'on considèrera les actifs les plus âgés comme les autres.*

La commission autorise la publication du rapport d'information.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

- **France stratégie**

Gilles de Margerie, commissaire général

Julien Rousselon, adjoint au directeur du département « société et politiques sociales » et auteur du rapport d'octobre 2018 sur « Les seniors, l'emploi et la retraite »

- **Direction générale du travail (DGT)**

Frédéric Tézé, sous-directeur des conditions de travail, de la santé et de la sécurité au travail

- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)**

Nicolas de Saussure, chef du service du pilotage des politiques de ressources humaines

- **Confédération française de l'encadrement - Confédération générale des cadres (CFE-CGC)**

Jean-François Foucard, secrétaire national en charge de l'emploi et la formation

Camille Alex, chargé d'études à l'emploi

- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)**

Eric Courpotin, membre du bureau confédéral

Michel Charbonnier, conseiller politique

- **Force ouvrière (FO)**

Michel Beaugas, secrétaire confédéral au secteur de l'emploi et de la formation professionnelle

Garance Desjours, assistante secteur formation professionnelle

- **Confédération française démocratique du travail (CFDT)**

Chantal Richard, secrétaire confédérale

Virginie Aubin, secrétaire confédérale

- **Unédic**

Vincent Destival, directeur général

Lara Muller, sous-directrice de la direction des études & analyses

Mélanie Lewandowski, référente juridique à la direction juridique

- **Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco)**
Jean-Claude Barboul, président
François-Xavier Selleret, directeur général
- **Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)**
Nathalie Vaysse, adjointe de la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle
Hervé Leost, sous-directeur en charge des mutations économiques et sécurisation de l'emploi
- **Pôle emploi**
Karine Meininger, directrice des services aux demandeurs d'emploi
- **Caisse nationale de l'assurance maladie (Cnam)**
Marine Jeantet, directrice des risques professionnels
Patricia Vernay, responsable du département accompagnement des publics fragiles
- **Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)**
Jean-Marc Aubert, directeur
- **Direction de la sécurité sociale (DSS)**
Mathilde Lignot-Leloup, directrice
Frédéric Amar, adjoint à la sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- **Expertconnect**
Caroline Young, présidente
Pascal Dardenne, directeur du développement
- **Conseil d'orientation des retraites (COR)**
Pierre-Louis Bras, président
Emmanuel Bretin, secrétaire général
Manon Dubois, chargée d'études et de communication au secrétariat général
- **Union des entreprises de proximité (U2P)**
Alain Griset, président
Thérèse Note, conseillère technique chargée des relations parlementaires

- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)**
Adrien Teurkia, directeur des relations sociales
Armand Suicmez, chargé de mission senior à la direction des affaires publiques
- **Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)**
Selma Mahfouz, directrice
- **Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)**
Bénédicte Le Deley, secrétaire générale
Anaïs Coulon, cheffe de projet
- **Mickaël Ciccotelli**, politiste, auteur de l'article « Le patronat français et la gestion de la main d'œuvre âgée en France »
- **Association TryMeUp**
Amélie Favre-Guittet, présidente, responsable diversité & coach emploi
Solenne Lazare, co-fondatrice, responsable stratégie & développement
- **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)**
Christine Dupuy, directrice de la réglementation
Christophe Simon, chargé des relations parlementaires
- **Organisation internationale du travail (OIT)**
Cyril Cosme, directeur du bureau de l'OIT en France
- **Direction générale du Trésor**
Benjamin Delozier, sous-directeur des politiques sociales et de l'emploi
Céline Thévenot, cheffe du bureau marché du travail et politique de l'emploi
- **Cap emploi**
Marlène Cappelle, déléguée générale de Cheops
Jean-Jacques Favre, administrateur de Cheops, réseau des Cap emploi
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav)**
Gérard Rivière, président
Renaud Villard, directeur général
Pascale Breuil, directrice statistiques, prospective et recherche
- **Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)**
Véronique Bustreel, directrice innovation, évaluation et stratégie
- **Institut de la protection sociale (IPS)**
Guy Sabrié, consultant Factorielles, suppléant du bureau de l'IPS
Alexandre Neveu, consultant senior, conseil de l'IPS

- **Anne-Marie Guillemard**, professeur des universités Paris Descartes Sorbonne
- **CDI Médias & Services, éditeur du journal Rebondir**
 - Florian Lavenu**, directeur général adjoint
 - Marie Roques**, rédactrice en chef
- **Association Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)**
 - Jean-Paul Domergue**, administrateur en charge du plaidoyer
 - Nicolas Gros**, administrateur en charge des relations avec Pôle Emploi
 - Pauline Simon**, responsable communication
- **Opcalia**
 - Michel Delivert**, conseiller en développement RH
- **Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)**
 - Fabienne Caser**, chargée de mission
- **Label Emploi 45+**
 - Daniel Pigeon-Angelini**, directeur du comité de bassin d'emploi Sud Val-de-Marne