

Mission sur le maintien en emploi des seniors
Rapport au Premier ministre

Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés

Rapport remis au Gouvernement le 14 janvier 2020

Sophie BELLON
Olivier MERIAUX
Jean-Manuel SOUSSAN



Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS	4
PREAMBULE.....	5
ELEMENTS DE CONSTAT ET DE DIAGNOSTIC SUR L'EMPLOI DES SENIORS	6
1 Le taux d'emploi des seniors s'est redressé depuis 20 ans, mais il reste faible en comparaison internationale et une partie des seniors connaît des fins de carrières difficiles.....	7
1.1 Les taux d'activité et d'emploi des seniors en France se sont fortement redressés depuis 15 à 20 ans	7
1.2 Le taux d'emploi des seniors en France reste faible par rapport à la moyenne de l'Union européenne et de l'OCDE pour les 60 ans et plus	12
1.3 Comme dans les autres pays, le taux d'emploi des seniors en France est plus élevé pour les plus diplômés	16
1.4 Le taux de chômage des seniors a augmenté sur la période récente, alors que les chômeurs âgés ont des difficultés particulières de retour à l'emploi	17
1.5 En moyenne la qualité des emplois occupés par les seniors ne s'est pas dégradée de manière spécifique sur la période récente	19
1.6 Une fraction des seniors connaît des fins de carrière discontinues et problématiques.....	21
1.7 L'insertion des seniors est très variable selon les secteurs d'activité économique et les branches professionnelles	25
2 D'importants enjeux demeurent pour conforter la poursuite de l'allongement des carrières dans des conditions favorables à l'économie et aux travailleurs âgés	27
2.1 Le redressement du taux d'emploi des seniors tient pour beaucoup aux réformes récentes du système de retraite et au fort repli des dispositifs de de cessation anticipée d'activité	27
2.2 Les réformes des retraites passées laissent attendre une poursuite de la hausse des taux d'activité des seniors à moyen-long terme.....	31
2.3 Certains enjeux appellent une mobilisation particulière pour conforter la poursuite de l'allongement des carrières sur le moyen-long terme.....	34
DES PROPOSITIONS POUR FAVORISER « LE VIEILLISSEMENT ACTIF AU TRAVAIL » ET FACILITER L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS EXPERIMENTES	35
AXE 1 Mettre les enjeux du vieillissement au cœur des politiques de prévention et de santé au travail.....	39
Objectif 1 Améliorer les démarches négociées de prévention de l'usure à la hauteur du défi de l'allongement de la vie professionnelle	41
Objectif 2 Faire de la prévention de l'usure professionnelle une composante majeure de l'offre de service d'un système rénové de santé au travail	44
Objectif 3 Mobiliser davantage de moyens pour l'investissement en prévention, en ciblant davantage les problématiques liées au vieillissement	48

AXE 2 Prévenir les risques d'obsolescence des compétences en seconde partie de carrière et favoriser la transmission des savoirs	51
Objectif 1 Opérationnaliser les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences en modulant les obligations et objectifs selon la taille des entreprises	52
Objectif 2 Renforcer les outils et pratiques de développement des compétences à l'abord de la seconde partie de carrière.....	55
Objectif 3 Former autrement en s'appuyant sur les savoirs issus de l'expérience et en les valorisant davantage	58
Objectif 4 Ré-équilibrer l'effort de formation continue pour soutenir les transitions vers des « secondes carrières »	60
AXE 3 Faciliter et organiser les mobilités et transitions professionnelles favorables au maintien en emploi.....	62
Objectif 1 Faciliter les mobilités internes qui permettent de rester plus longtemps en emploi	64
Objectif 2 Mieux organiser la pluri-activité et les formes d'emploi permettant le maintien dans l'activité.....	66
Objectif 3 Agir en prévention pour réduire les risques liés aux transitions professionnelles	68
AXE 4 Favoriser des transitions plus progressives entre « pleine activité » et « pleine retraite ».....	71
Objectif 1 Elargir et faciliter l'accès à la retraite progressive dans un cadre simplifié et harmonisé.....	73
Objectif 2 Elargir le recours au Cumul Emploi-Retraite, le rendre plus attractif	74
Objectif 3 Mettre en cohérence le cadre social et fiscal des indemnités de rupture pour promouvoir une co-responsabilité des entreprises et des salariés	76
Objectif 4 Favoriser des logiques d'aménagement des fins de carrière	80
AXE 5 Accélérer la transformation culturelle des organisations pour faire évoluer les représentations	83
Objectif 1 Expérimenter de nouvelles voies pour construire des organisations souples et inclusives.....	85
Objectif 2 Valoriser l'engagement et les bonnes pratiques des entreprises	86
CONCLUSION : UNE NOUVELLE AMBITION EN MATIERE DE VIEILLISSEMENT ACTIF AU TRAVAIL, A QUELLES CONDITIONS ?	88
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES PAR LA MISSION	96

REMERCIEMENTS

Sophie Bellon, Olivier Mériaux et Jean-Manuel Soussan adressent leurs remerciements les plus sincères à tous ceux qui ont contribué aux travaux de la mission, et en particulier :

A l'ensemble des personnalités auditionnées, qui ont accepté de se mobiliser dans des délais souvent courts pour apporter leur vision et leurs expériences du sujet.

Aux responsables et personnels des structures qui nous ont aidés à organiser des réunions collectives, afin de partager constats et pistes d'amélioration avec le panel le plus large possible d'interlocuteurs : l'AFEP, l'ANACT, l'ANDRH, France Stratégie, le GIM de la région parisienne.

Aux membres de l'équipe-projet qui s'est mise en place autour de la production de ce rapport : Lou Ansaldi, Jean-Christophe Fleury, Armelle Gibelin, Jeanne Houssin, Lauriane Jubert, Antoine Magnier, Nadine Stutter-Prévot.

PREAMBULE

Plusieurs semaines de travaux, d'échanges et de rencontres sont venues étayer la conviction que le maintien en emploi des travailleurs expérimentés est un problème de société complexe, qui a été façonné sur une période de temps très longue notamment par les politiques publiques, à rebours des évolutions démographiques et sociologiques.

Résoudre ce problème de société est urgent, mais cela ne pourra se faire sur un temps court.

Au-delà des mesures et dispositifs à même de lever certains freins à court terme, résoudre ce problème nécessitera d'agir de manière plus structurelle.

Aucune solution unique ne pourra avoir raison d'une question aujourd'hui fonction de trajectoires sociales et individuelles extrêmement diverses (dynamique des recompositions familiales, problématiques des aidants, montée des maladies chroniques, carrières des femmes, etc.), qui rendent peu pertinents les raisonnements uniquement fondés sur les catégories socio-professionnelles, les tranches d'âges ou les revenus.

Améliorer durablement la situation de l'emploi des travailleurs expérimentés ne pourra pas non plus se faire uniquement dans le cadre du débat sur les modalités de la réforme des retraites, sujet lié mais non assimilable à l'enjeu de l'emploi des travailleurs expérimentés.

Cet enjeu requiert une intention et un cadre politiques forts permettant d'aborder de manière globale le sujet du vieillissement, au-delà de la question du travail ou du maintien en emploi des travailleurs expérimentés.

Il s'agit surtout et avant tout d'engager l'ensemble de notre société dans un processus de remise en question profonde des pratiques ancrées de longue date et d'adhésion de chacun à de nouvelles représentations viables pour l'avenir.

ELEMENTS DE CONSTAT ET DE DIAGNOSTIC SUR L'EMPLOI DES SENIORS

Des publications récentes, récurrentes ou ponctuelles, de la DARES¹, la DREES² et du COR³ ainsi que des rapports récents de France Stratégie⁴, du CAE⁵ et de l'OCDE⁶ offrent un ensemble d'éléments de constat et de diagnostic très complet sur l'emploi des seniors en France. Combinées à certains autres rapports récents⁷, ces études permettent d'identifier les facteurs qui ont limité son développement sur la période récente et les leviers susceptibles d'être mobilisés pour favoriser la poursuite de son développement dans des conditions favorables à notre économie et aux travailleurs concernés.

Dans le contexte du marché du travail, selon les sujets ou les sources, on parle de « travailleurs âgés » ou de « seniors », à partir de parfois 45 ans, 50 ans ou 55 ans. Il s'agit en fait d'une notion relative, voire subjective, puisqu'elle renvoie à la notion de fin de carrière. Or les âges de fin de carrière, légaux ou effectifs, varient eux-mêmes selon les individus, leur situation professionnelle et les évolutions de la législation⁸. Dans cette partie consacrée au diagnostic, on se fondera le plus souvent sur la tranche d'âge des 55 à 64 ans qui est la plus suivie par les organisations internationales et les organismes d'étude en France, et qui est compatible avec l'objectif d'un taux d'emploi de 75% pour les travailleurs de 20 à 64 ans retenu dans la Stratégie Europe 2020. On détaillera, selon les besoins, la situation des deux tranches d'âge quinquennales qui la constituent (les 55 à 59 ans et les 60 à 64 ans), en évoquant parfois la situation de la tranche d'âge supérieure des 65 à 69 ans. Certains éléments de constat en lien avec la retraite porteront en outre sur la situation de certaines cohortes ayant pris récemment leur retraite ou proches des principaux âges de départ en retraite.

¹ Cf. en particulier la dernière publication récurrente de la DARES sur l'activité et l'emploi des seniors en France : C. Minni, « Emploi et chômage des seniors en 2008 - Hausse du taux d'emploi et du taux de chômage », DARES Résultats N°013, mars 2019 ; ainsi que son tableau de bord trimestriel sur « l'activité des seniors et les politiques de l'emploi ».

² Cf. en particulier le dernier ouvrage « panorama » de la retraite en France de la DREES : « Les retraités et les retraites - Edition 2019 », juin 2019.

³ Cf. en particulier les deux derniers rapports annuels du COR : « Evolution et perspectives des retraites en France », juin 2018 et juin 2019 ; ainsi que les dossiers préparés respectivement pour les réunions du COR du 21 novembre 2018 (« Transitions emploi-retraite et niveau de vie ») et du 23 mai 2019 (« Ages et comportement de départ à la retraite : santé et conditions de maintien dans l'emploi »).

⁴ E. Prouet et J. Rousselon, « Les seniors, l'emploi et la retraite », Rapport de France Stratégie, octobre 2018.

⁵ P. Cahuc, J-O. Hairault et C. Prost, « L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser », Note du CAE n°32, mai 2016.

⁶ Cf. en particulier le rapport : OCDE, « Vieillesse et politique de l'emploi : France – 2014 », janvier 2014 ; et la note pays sur la France : OCDE, « Principales politiques pour promouvoir l'allongement de la vie professionnelle - France - Note pays de 2007 à 2017 », 2018.

⁷ Cf. en particulier les rapports du CESE et du Sénat suivants : CESE, « L'emploi des seniors », Avis du CESE sur le rapport présenté par M. Alain Cordesse, rapporteur, au nom de la section du travail et de l'emploi », avril 2018 ; Sénat, « Rapport d'information fait au nom de la commission des affaires sociales sur l'emploi des seniors par Mme Monique Lubin et M. René-Paul Savary », septembre 2019 ; ainsi que le référé récent adressé par le Président de la Cour des Comptes au Premier Ministre : « Les fins de carrières : un risque de précarité pour les seniors exclus du marché du travail, un coût croissant pour la solidarité », Réf. S2019-1878, juillet 2019.

⁸ Cf. le rapport de France Stratégie précité.

1

Le taux d'emploi des seniors s'est redressé depuis 20 ans, mais il reste faible en comparaison internationale et une partie des seniors connaît des fins de carrières difficiles

1.1

Les taux d'activité et d'emploi des seniors en France se sont fortement redressés depuis 15 à 20 ans

En moyenne en 2018, 56,0% des personnes âgées de 55 à 64 ans étaient actives au sens du Bureau international du travail (BIT) en France (hors Mayotte) : 52,1% étaient en emploi et 3,8% étaient au chômage, soit un taux de chômage (par rapport aux actifs) de 6,9% (encadré 1)⁹¹⁰.

Encadré 1 : Les principaux indicateurs du marché du travail en France

Les principaux indicateurs descriptifs de la situation du marché du travail en France s'appuient sur les concepts définis par le Bureau international du travail (BIT) et les résultats de l'enquête Emploi en continu de l'Insee. Il en est ainsi des principaux indicateurs descriptifs de l'activité, de l'emploi et du chômage des seniors.

Source :

L'enquête Emploi en continu de l'Insee est une enquête auprès des ménages, portant sur toutes les personnes de 15 ans ou plus, qui vise à observer le marché du travail de manière structurelle et conjoncturelle. C'est la seule source fournissant une mesure des concepts d'activité, de chômage, d'emploi et d'inactivité tels qu'ils sont définis par le BIT. Elle s'inscrit dans le cadre des enquêtes "Forces de travail" défini au niveau européen ("Labour Force Survey") qui fournissent des indicateurs comparables entre les pays de l'Union européenne et, dans une large mesure, avec ceux des autres pays membres du BIT et de l'OCDE.

C'est une enquête trimestrielle dont la collecte a lieu en continu durant toutes les semaines de chaque trimestre, sur le champ des logements ordinaires (hors communautés : foyers, hôpitaux, prisons, etc.). Depuis 2014, elle est réalisée, en continu, sur le champ de la France hors Mayotte. En France métropolitaine, environ 65 000 ménages sont enquêtés chaque trimestre, soit un échantillon de répondants de l'ordre de 100 000 personnes de 15 ans ou plus. Depuis 2014, l'enquête Emploi est également menée en continu dans quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion). Environ 7 000 ménages, correspondant à 11 500 personnes de 15 ans ou plus, sont interrogés chaque trimestre, suivant un questionnaire identique à celui de la métropole.

Concepts et indicateurs du marché du travail :

- Personne en emploi ou actif occupé au sens du BIT : personne (âgée de 15 ans ou plus) ayant effectué au moins une heure de travail rémunéré pendant une semaine donnée, dite « de référence », ou absente de son emploi sous certaines conditions de motif (congrés annuels, maladie, maternité...) et de durée.
- Le taux d'emploi d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de personnes en emploi de cette classe d'âge et la population totale de cette classe d'âge.

⁹C. Minni, « Emploi et chômage des seniors en 2008 - Hausse du taux d'emploi et du taux de chômage », DARES Résultats N°013, mars 2019.

¹⁰Reflétant une poursuite des tendances récentes, les dernières estimations de l'Insee font en outre état d'un taux d'activité des 55 à 64 ans de 56,6% au 3ème trimestre 2019, représentatif d'un taux d'emploi de 52,7% et d'une part de chômage de 3,9% pour cette tranche d'âge (soit un taux de chômage de 7,0%).

- Le taux d'emploi sous-jacent d'une classe d'âge est la moyenne arithmétique des taux d'emploi par âge détaillé de cette classe d'âge. C'est un indicateur utile pour apprécier les évolutions du taux d'emploi dès lors que les effectifs des classes d'âge par âge détaillé sont de tailles très différentes et que les valeurs du taux d'emploi par âge détaillé diffèrent sensiblement.
- Chômeur au sens du BIT : personne (âgée de 15 ans ou plus) sans emploi la semaine de référence, disponible pour travailler dans les deux semaines à venir et qui a effectué une démarche active de recherche d'emploi au cours des quatre dernières semaines ou a trouvé un emploi qui commence dans les trois mois.
- La part des chômeurs d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre de personnes de la population de cette classe d'âge. Elle diffère du taux de chômage, qui est le rapport entre le nombre de chômeurs et le nombre de personnes actives (en emploi ou au chômage) de cette classe d'âge.
- Un chômeur de longue durée est une personne au chômage au sens du BIT depuis au moins un an. Le taux de chômage de longue durée d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée et le nombre de personnes actives (en emploi ou au chômage) de cette classe d'âge.
- Personne active au sens du BIT : personne (âgée de 15 ans ou plus) en emploi ou au chômage.
- Le taux d'activité d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de personnes actives et la population totale de cette classe d'âge.
- Halo autour du chômage : personnes inactives au sens du BIT qui soit recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit souhaitent travailler mais n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent.
- La part du halo autour du chômage d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de personnes appartenant au halo autour du chômage et le nombre de personnes de la population de cette classe d'âge.
- Sous-emploi au sens du BIT : personnes qui ont un emploi à temps partiel, qui souhaitent travailler plus d'heures et qui sont disponibles pour le faire, ainsi que les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude (chômage technique ou partiel).
- Le taux de sous-emploi d'une classe d'âge est le rapport entre le nombre de personnes en situation de sous-emploi et le nombre de personnes en emploi de cette classe d'âge.

Champ :

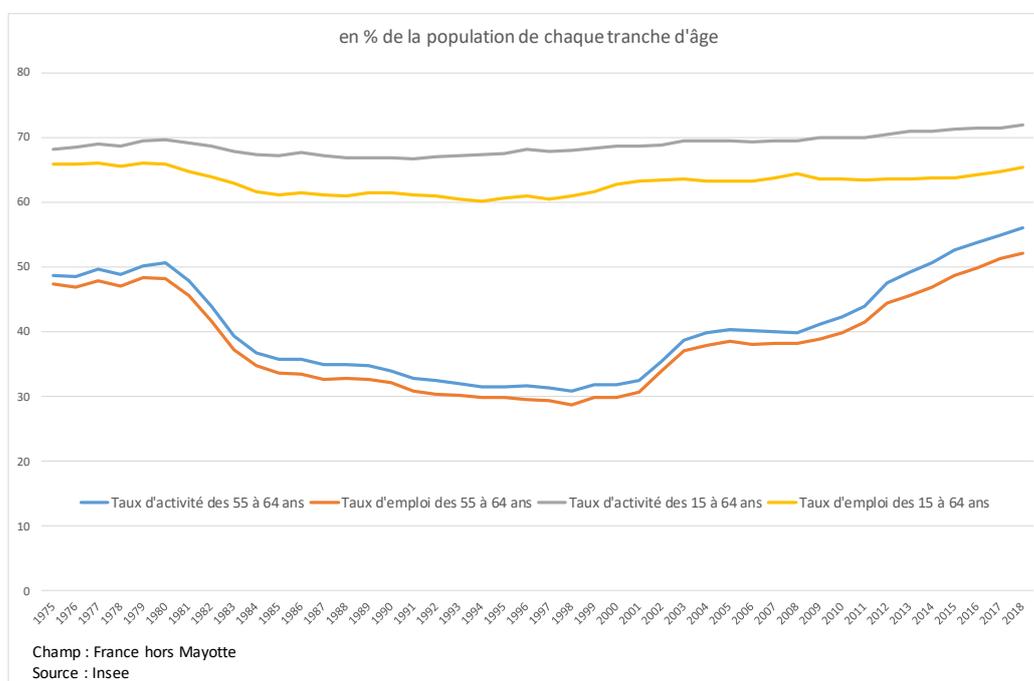
Dans ce rapport, les principaux indicateurs du marché du travail portent le plus souvent sur l'ensemble de la France à l'exception de Mayotte et dans certains cas sur le champ de la France métropolitaine.

Pour la définition des indicateurs se référant à une classe d'âge, l'âge considéré est celui atteint à la date de l'enquête exprimé en années révolues.

Source : Insee, DARES

Les taux d'activité et d'emploi des seniors de 55 à 64 ans ont connu des évolutions très proches sur une longue période. Après avoir enregistré une forte baisse au cours de la première moitié des années 1980 qui s'est prolongée jusqu'à la seconde moitié des années 1990, ils ont commencé à se redresser par la suite et ce redressement s'est accéléré à partir de la fin des années 2000. Depuis 2015, ils ont atteint des niveaux croissants, supérieurs à ceux enregistrés en 1980 (graphique 1). Corrigé des effets de composition démographique¹¹, le redressement du taux d'emploi des seniors s'est avéré significatif depuis le début des années 2000 et très prononcé depuis 2007-2008, bien qu'il ait ralenti depuis 2012-2013 et ces toutes dernières années (graphique 2). Cette forte hausse du taux d'emploi des seniors (+13,9 points de 2007 à 2018 pour les 55 à 64 ans) a porté celle, plus modeste, du taux d'emploi de l'ensemble de la population en âge de travailler (+1,6 point sur la même période)¹².

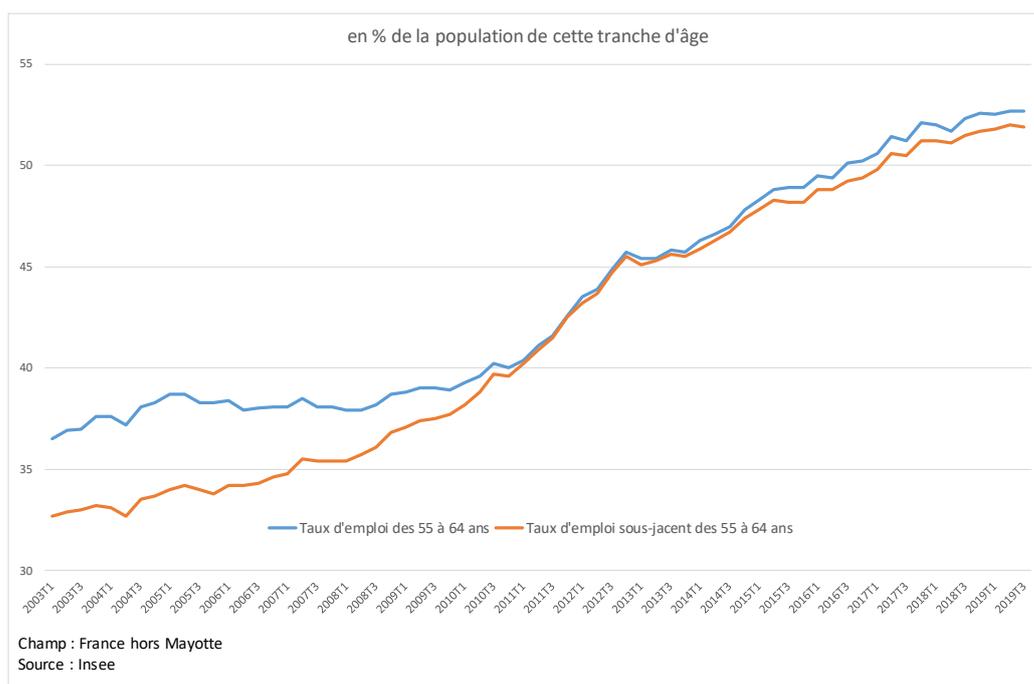
Graphique 1 : Taux d'activité et d'emploi des personnes de 55 à 64 ans et de l'ensemble des personnes en âge de travailler en France, 1975-2018



¹¹ L'évolution des taux d'activité et d'emploi a été affectée par des effets de composition démographique au cours des années 2000, en lien avec l'arrivée aux âges élevés des générations nombreuses issues du baby-boom : l'arrivée de ces générations dans le bas de la tranche d'âge des 55-59 ans, à des âges où les personnes sont plus fréquemment actives et en emploi qu'aux âges suivants, a contribué à rehausser mécaniquement les taux d'activité et d'emploi des 55 à 64 ans au début des années 2000, tandis que leur passage dans la tranche d'âge supérieure des 60 à 64 ans, moins fréquemment active et en emploi, a limité à l'inverse ces taux au cours de la seconde moitié de la décennie. Comme le montre le graphique 2, ces effets de structure démographique se sont considérablement réduits par la suite.

¹² Les taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans et des adultes de 25 à 49 ans ont diminué de 0,7 point et de 1,3 point respectivement entre 2007 et 2018, à la suite notamment de la grande crise de 2008-2009 et de la période de faible conjoncture qui a suivi.

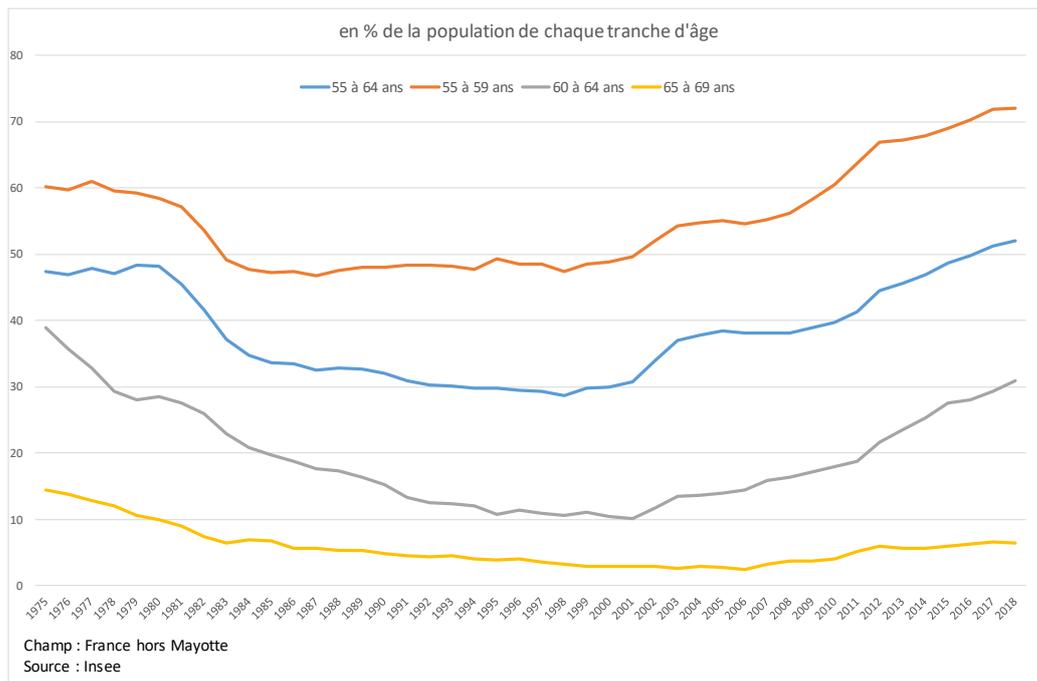
Graphique 2 : Taux d'emploi et taux d'emploi sous-jacent des personnes de 55 à 64 ans en France, 2003-2019



Selon les dernières données disponibles, par âge détaillé, le taux d'emploi diminue progressivement à partir de 53-54 ans, puis chute entre 59 et 62 ans, avant de diminuer davantage jusqu'à 65 ans et aux âges plus élevés¹³. En 2018, alors que le taux d'emploi des 50 à 54 ans s'établit à hauteur de celui des 25 à 49 ans (80,5%, contre 80,6%), le taux d'emploi des 55 à 59 ans se limite ainsi à 72,1% et celui des 60 à 64 ans n'est que de 31,0%. Au-delà, les taux d'emploi des 65 à 69 ans et 70 ans et plus s'établissent respectivement à 6,5% et 1,4% en 2018. Les taux d'emploi des 55 à 59 ans et des 60 à 64 ans ont augmenté respectivement de 16,8 et 15,1 points depuis 2007, et d'un total de 23,2 et 20,5 points respectivement depuis 2000 (graphique 3). Au cours des dernières années, la hausse du premier a ralenti tandis que celle du second s'est accentuée (+5,1 et +9,3 points entre 2012 et 2018). Le taux d'emploi des 65 à 69 ans s'est aussi redressé depuis la fin des années 2000, mais de manière beaucoup plus modeste (+3,3 points depuis 2007, dont +2,4 points depuis 2010).

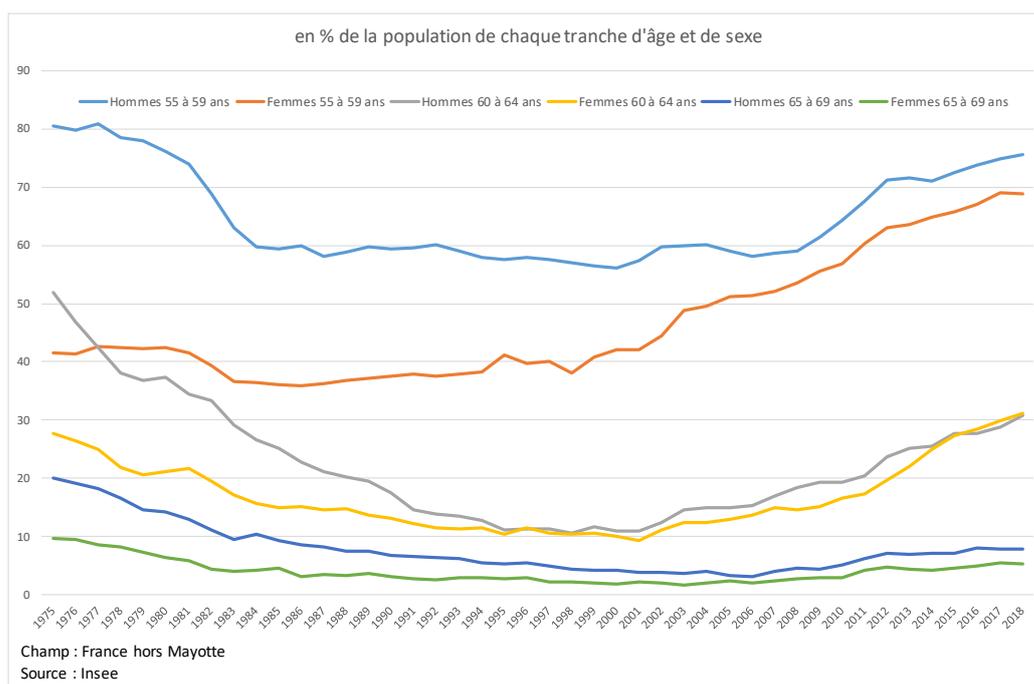
¹³ Cf. le graphique 11 *infra* de la partie 1.6.

Graphique 3 : Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge quinquennale en France, 1975-2018



Les données révèlent en outre des évolutions sur longue période très différenciées entre les hommes et les femmes, les évolutions des taux d'emploi des femmes seniors ayant bénéficié de la forte progression de l'activité féminine au cours de la période et des décennies précédentes (graphique 4). Il apparaît ainsi que la chute du taux d'emploi des 55 à 59 ans entre la fin des années 1970 et le milieu des années 1980 a été essentiellement imputable aux hommes ; la forte diminution, plus régulière, du taux d'emploi des 60 à 64 ans du milieu des années 1970 jusqu'au milieu des années 1990 a également tenu davantage aux hommes qu'aux femmes ; enfin, le redressement du taux d'emploi des 55 à 59 ans au cours de la première moitié des années 2000 a été essentiellement porté par les femmes. Au final, les taux d'emploi des femmes de 55 à 59 ans et de 60 à 64 ans ont augmenté d'un total de 27,4 et de 3,4 points depuis 1975. En revanche, le taux d'emploi des hommes des mêmes tranches d'âges restent inférieurs de 4,9 et 21,0 points à leurs valeurs de 1975.

Graphique 4 : Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge et par sexe, 1975-2018



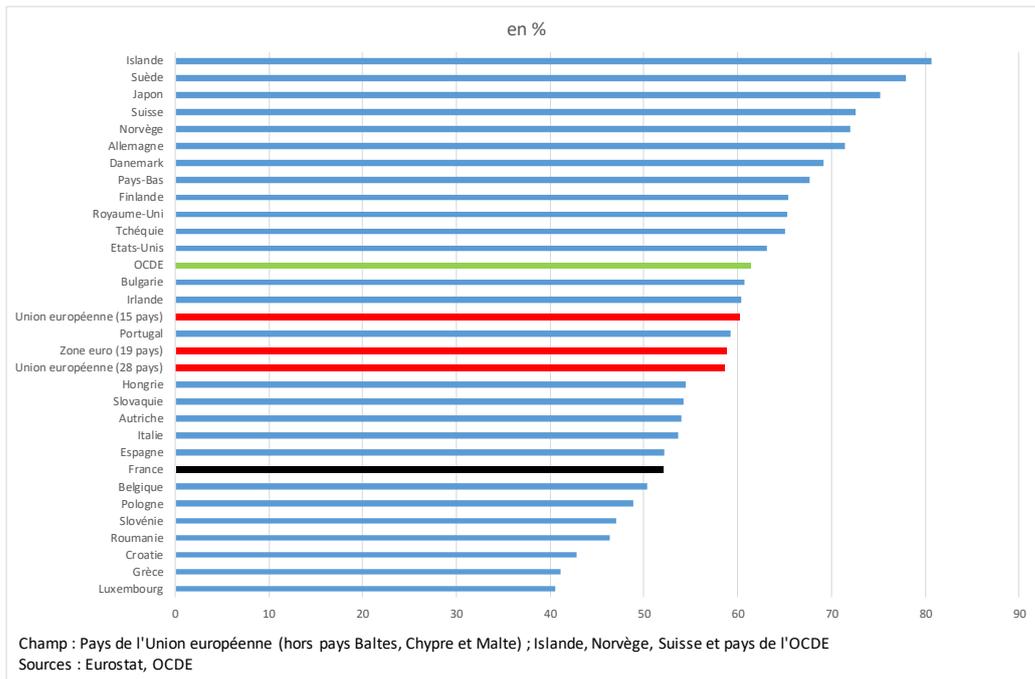
1.2

Le taux d'emploi des seniors en France reste faible par rapport à la moyenne de l'Union européenne et de l'OCDE pour les 60 ans et plus

Malgré son redressement récent, le taux d'emploi des 55 à 64 ans en France demeure faible en comparaison internationale : 52,1% en 2018, contre 58,7% pour l'ensemble de l'Union européenne (UE)¹⁴ et 61,4% pour les pays de l'OCDE pris dans leur ensemble (graphique 5). Il continue notamment d'accuser un retard important par rapport à ceux enregistrés par les pays du cœur et du Nord de l'Europe : de 19 à 25 points notamment par rapport à ceux de la Finlande, des Pays-Bas, du Danemark et de l'Allemagne, et jusqu'à 32 à 34 points par rapport à ceux de la Suède et de l'Islande).

¹⁴ 60,3% pour l'ensemble des 15 pays anciens membres de l'UE, avant les élargissements de l'UE postérieurs à 2004.

Graphique 5 : Taux d'emploi des 55 à 64 ans en 2018

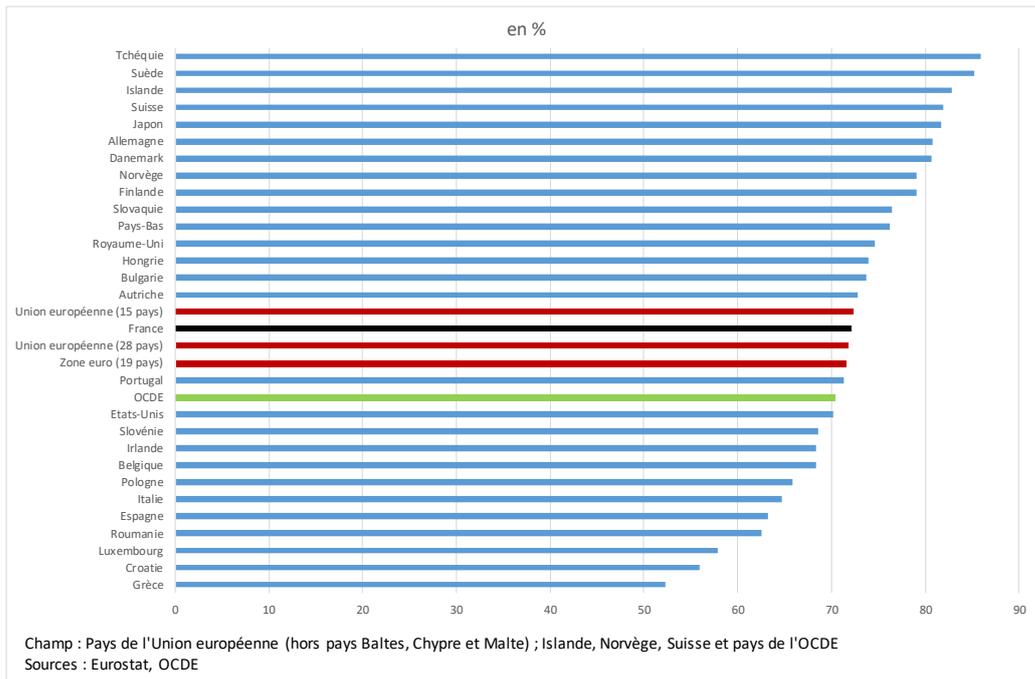


Alors que le taux d'emploi des 55 à 59 ans en France s'est hissé au niveau de la moyenne européenne et un peu au-dessus de celle l'OCDE dernièrement¹⁵, le taux d'emploi des 60 à 64 ans demeure l'un des plus bas de l'UE et de l'ensemble des pays avancés : 31,0% en 2018, contre 44,4% pour l'ensemble de l'UE et 51,4% pour les pays de l'OCDE pris dans leur ensemble (graphiques 6 et 7)¹⁶. Les taux d'emploi des 60 à 64 ans enregistrés dans les pays du cœur de l'Europe et en Scandinavie sont près de (ou plus de) deux fois supérieurs à celui de la France.

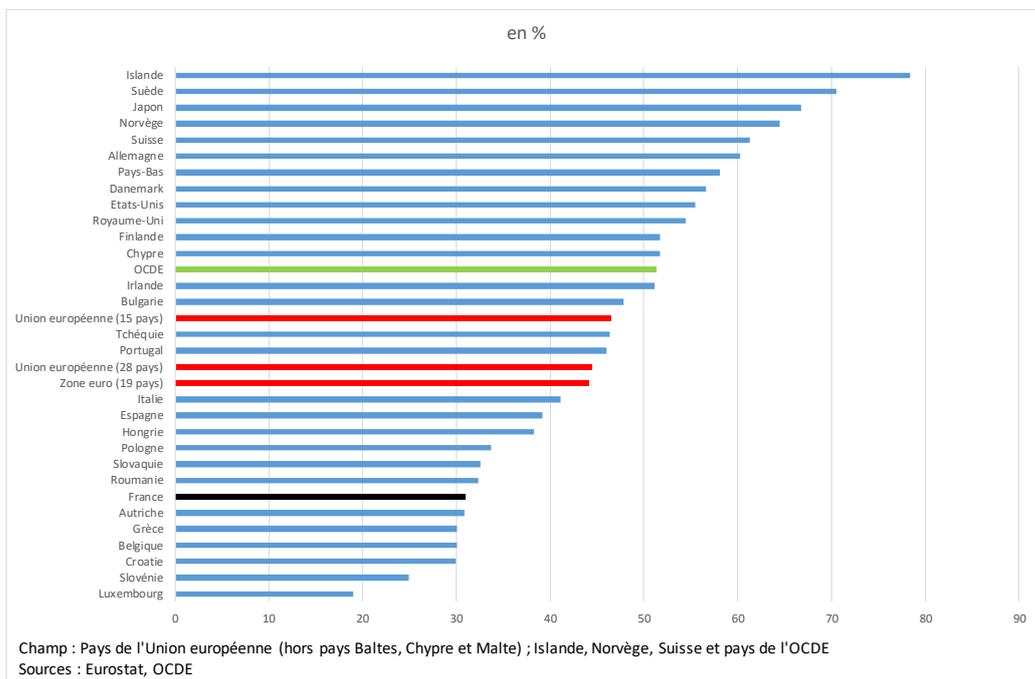
¹⁵ Depuis 2007, le taux d'emploi des 55 à 59 ans a augmenté un peu plus fortement en France que dans l'UE et nettement plus que dans les pays de l'OCDE pris dans leur ensemble : près de 17 points, contre 15 points et 7 points respectivement.

¹⁶ L'augmentation du taux d'emploi des 60 à 64 ans a été du même ordre en France et dans l'UE depuis 2007 : un peu plus de 15 points, contre + 9 points pour les pays de l'OCDE pris dans leur ensemble.

Graphique 6 : Taux d'emploi des 55 à 59 ans en 2018



Graphique 7 : Taux d'emploi des 60 à 64 ans en 2018



Alors que le niveau élevé de l'activité féminine en France se reflète dans un positionnement plus favorable des taux d'emploi des femmes seniors en comparaison internationale, la situation des hommes apparait à l'inverse plus dégradée : le taux d'emploi des hommes de 60 à 64 ans en France est inférieur de près de 20 points et de 30 points par rapport à ceux de l'UE et de l'OCDE dans leur ensemble, et le taux d'emploi des hommes de 55 à 59 ans reste en retrait de quelques

points par rapport à ceux de ces deux ensembles (tableau 1). Selon les estimations de l'OCDE, l'âge effectif moyen de sortie du marché du travail pour les hommes se serait ainsi élevé à 60,8 ans en France en 2018 (après 59,1 ans en 2008), contre 64,0 ans pour l'UE et 65,4 ans pour l'OCDE¹⁷.

Tableau 1 : Taux d'emploi des seniors par tranche d'âge quinquennale et sexe en France, dans l'Union européenne et l'OCDE en 2018

en % de la population de chaque tranche d'âge et de sexe

	55 à 64 ans	55 à 59 ans	60 à 64 ans	65 à 69 ans
Hommes :				
France	54,0	75,5	30,9	7,8
Union européenne (28 pays)	65,4	77,8	51,5	17,2
OCDE	70,0	78,8	60,1	33,4
Femmes :				
France	50,4	68,9	31,1	5,4
Union européenne (28 pays)	52,4	66,0	37,8	10,0
OCDE	53,2	62,3	43,4	20,7
Ensemble :				
France	52,1	72,1	31,0	6,5
Union européenne (28 pays)	58,7	71,8	44,4	13,4
OCDE	61,4	70,4	51,4	26,7

Source : Insee, Eurostat, OCDE

Comme le note le rapport récent de France Stratégie¹⁸, l'appréciation des écarts de la France avec les pays européens ayant les taux d'emploi des seniors les plus élevés doit toutefois tenir compte de facteurs propres à certains d'entre eux, dont le développement massif du temps partiel chez certains (Pays-Bas, Suisse et dans une moindre mesure l'Allemagne¹⁹) et un risque de pauvreté monétaire bien plus important lors du passage à la retraite chez d'autres (Suisse, Allemagne, Suède, Finlande²⁰) ce qui constitue vraisemblablement une forte incitation à prolonger leur activité pour certains seniors. Une majorité des pays du cœur et du Nord de l'Europe bénéficient en outre d'une situation économique et d'une performance globale en matière d'emploi meilleures que celle de la France.

¹⁷ Les estimations de l'OCDE font logiquement apparaître des écarts plus limités pour l'âge effectif de sortie du marché du travail des femmes : 60,8 ans en France en 2018, contre 62,3 ans pour l'UE et 63,7 ans pour l'OCDE. Cf. la dernière édition du « Tableau de bord des travailleurs en fin de carrière » de l'OCDE pour la France, 2019.

¹⁸ E. Prouet et J. Rousselon, « Les seniors, l'emploi et la retraite », Rapport de France Stratégie, octobre 2018.

¹⁹ En 2018, la part des personnes de 55 à 64 ans en emploi à temps partiel s'élève à 30,1% en Allemagne, 43,6% en Suisse et 49,7% aux Pays-Bas (contre 22,9% en France). Dans ces trois pays, le temps partiel y est en outre très développé pour les autres tranches d'âge (26,8% 37,4%, 50,1% pour les 15 à 64 ans, contre 18,0% pour la France).

²⁰ Alors qu'il se limite à 8,2% pour la France, le taux de pauvreté monétaire chez les 65 ans et plus s'élève à 13,2% en Finlande, 14,6% en Suède, 18,2% pour l'Allemagne et 23,1% en Suisse en 2018.

Comme dans les autres pays, le taux d'emploi des seniors en France est plus élevé pour les plus diplômés

Comme dans les autres pays, la proportion de seniors en emploi en France s'accroît avec le niveau de diplôme initial des personnes, tant pour les hommes que pour les femmes : en 2018, le taux d'emploi des personnes de 50 ans et plus se limite à 37,7% pour les personnes sans diplôme ou seulement titulaires d'un certificat d'étude primaire et à 48,9% pour celles qui ne disposent que du brevet du collège, et il s'élève à 60,3% pour les personnes ayant un diplôme de niveau Bac+2 et à 72,7% pour celles disposant d'un niveau de diplôme supérieur²¹.

Sur le moyen-long terme, le taux d'emploi des seniors devrait ainsi bénéficier de l'augmentation tendancielle des qualifications. Selon des estimations de l'OCDE et de la Commission européenne, le taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans pourrait s'élever d'environ 3 à 5 points d'ici 2035 à 2050, à politiques inchangées, du fait des seuls effets de composition liés à l'élévation générale du niveau de diplôme initial au cours des dernières décennies²².

Au cours de la décennie passée, l'augmentation du taux d'emploi a concerné l'ensemble des niveaux de diplômes. La forte hausse du taux d'emploi des seniors enregistrée depuis 2007 s'explique principalement par ces évolutions et dans une proportion bien plus faible par un effet de composition lié à l'élévation générale du niveau de diplôme²³.

En comparaison internationale, la faiblesse persistante du taux d'emploi des seniors en France tient dans une large mesure aux niveaux de diplôme intermédiaires et élevés : en 2018, alors que le taux d'emploi des 55 à 64 ans en France est inférieur de 3,6 points à celui de l'Union européenne pour les « bas » niveaux de diplôme, l'écart négatif pour la France s'élève à 8,0 points pour les niveaux de diplôme intermédiaires et à 6,6 points pour les niveaux de diplôme élevés (graphique 9)^{24,25}. Les écarts apparaissent en outre bien plus importants pour la tranche d'âge de 60 à 64 ans que pour celle de 55 à 59 ans, en lien avec les différences d'âge moyen de départ en retraite (Cf. *infra*).

²¹ Estimations de la DARES à partir des données de l'enquête Emploi de l'Insee.

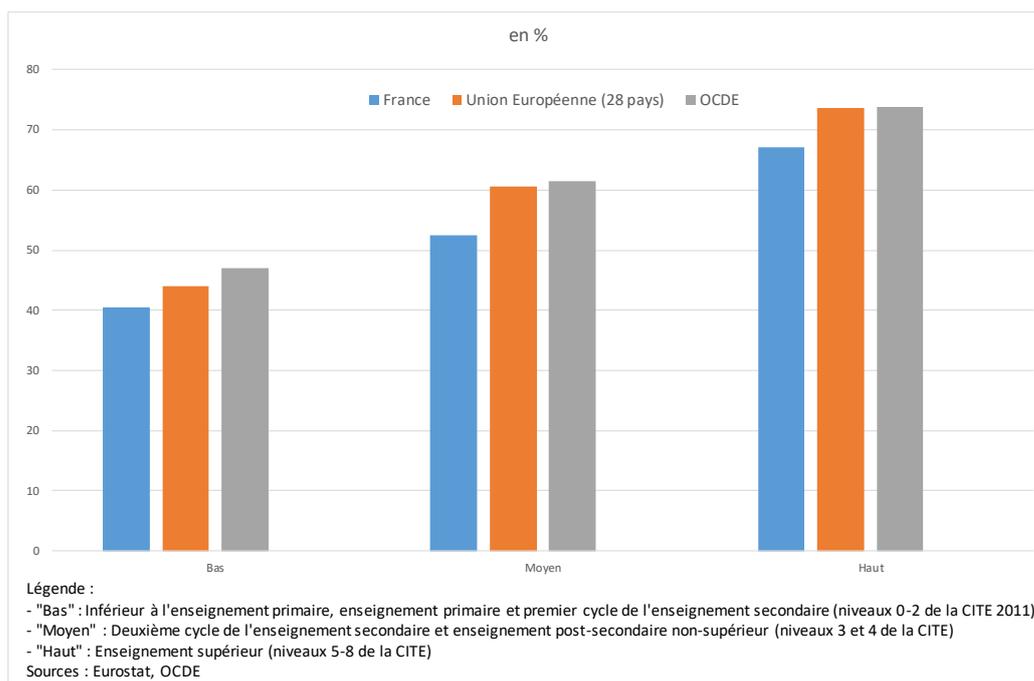
²² Cf. le rapport de France Stratégie précité, et l'ouvrage de la Commission européenne suivant : « Pension adequacy report - Current and future income adequacy in old age in the EU – Volume 1 », juin 2018.

²³ Selon des estimations de la DARES, à structure par niveau de diplôme inchangée par rapport à 2007, l'augmentation du taux d'emploi des 55 à 64 ans entre 2007 et 2017 aurait été de l'ordre de 10,5 points, au lieu des 13,1 points observés. Cf. le rapport de France Stratégie précité.

²⁴ Conformément aux classements d'Eurostat et de l'OCDE, les niveaux « bas », « intermédiaires » et « élevés » de diplôme correspondent respectivement : aux niveaux inférieurs au deuxième cycle du secondaire ; aux niveaux du deuxième cycle du secondaire ou post-secondaire non supérieur ; et aux niveaux du supérieur (Cf. la légende du graphique 8).

²⁵ Les écarts par rapport à l'ensemble de l'OCDE s'élèvent respectivement à 6,6 points, 9,0 points et 6,6 points en 2018.

Graphique 8 : Taux d'emploi des personnes de 55 à 59 ans par niveau de diplôme en France, dans l'Union européenne et l'OCDE en 2018



1.4

Le taux de chômage des seniors a augmenté sur la période récente, alors que les chômeurs âgés ont des difficultés particulières de retour à l'emploi

Le taux de chômage des seniors a augmenté au cours de la décennie passée : il s'élève à 6,5% pour les 55 ans et plus en 2018 pour la France hors Mayotte (6,8% pour les hommes et 6,2% pour les femmes), contre 4,3% en 2007²⁶ ²⁷.

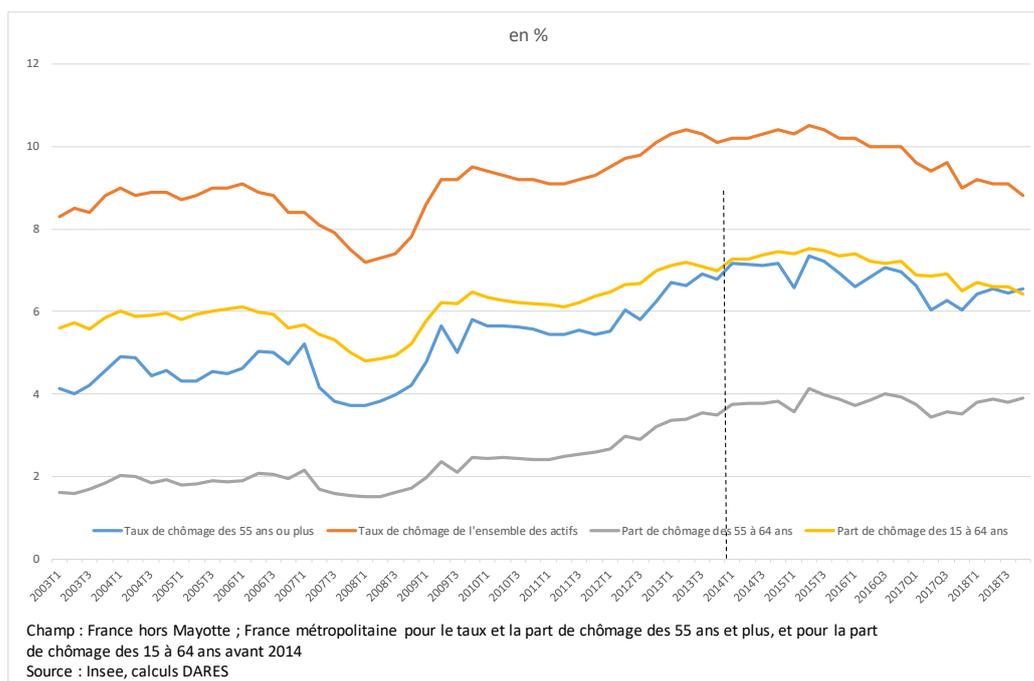
Le taux de chômage des seniors demeure ainsi nettement inférieur à celui de l'ensemble des actifs en âge de travailler (9,1% en 2019), même s'il s'en est sensiblement rapproché au cours de la période récente²⁸. Il a augmenté dans des proportions comparables au second à la suite de la grande crise de 2008-2009 et s'est replié de manière moins prononcée ces toutes dernières années (graphique 10).

²⁶ En 2018, le taux de chômage des 55 à 59 ans et des 60 à 65 ans a atteint respectivement de 6,6% et 7,5%, tandis que celui des 65 à 69 ans se limitait à 2,7%.

²⁷ La part de chômage des seniors de 55 à 64 ans a augmenté pour sa part de 1,7% en 2007 à 3,8% en 2018.

²⁸ L'écart est passé de -3,6 points en moyenne en 2007 à -2,6 points en 2008. Cf. l'étude de la DARES précitée.

Graphique 9 : Taux et part de chômage des seniors de 55 ans et plus et des personnes en âge de travailler en France, 2003-2018



A la frontière du chômage, 2,6% des seniors de 55 à 64 ans font partie du « halo du chômage »²⁹, sans être comptabilisés comme chômeurs au sens du BIT, soit une proportion moindre que pour l'ensemble des personnes en âge de travailler (3,8%). Cette proportion a augmenté depuis 2007 dans une proportion semblable à la seconde (+0,8 point, contre +0,7 point). Les femmes seniors sont un peu plus souvent dans le halo du chômage que les hommes, mais l'écart est beaucoup moins important que pour les jeunes et les adultes d'âge intermédiaire.

En moyenne, les chômeurs seniors connaissent des difficultés plus importantes de retour à l'emploi que ceux des autres classes d'âge. En 2018, 15,8% des personnes de 50 ans et plus au chômage au sens du BIT un trimestre donné avaient retrouvé un emploi le trimestre suivant, contre 28,1% pour les jeunes de 15 à 24 ans et 23,3% pour les adultes de 25 à 49 ans^{30,31}.

De même, le taux mensuel de sortie en emploi des listes de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A, B et C est bien plus faible pour les seniors que pour les autres classes d'âge (1,8% entre août et septembre 2017, contre 4,4% pour l'ensemble des demandeurs d'emploi)³². Ces données suggèrent en outre qu'il n'y a pas eu d'amélioration relative de la situation des seniors depuis 2007.

²⁹ Il s'agit des personnes inactives au sens du BIT qui soit recherchent un emploi mais qui ne sont pas disponibles dans les deux semaines pour travailler, soit souhaitent travailler mais n'ont pas effectué de démarche active de recherche d'emploi dans le mois précédent (encadré 1).

³⁰ Cf. l'étude suivante : S. Beck, J. Brendler, G. Salmon, J. Vidalenc, « Quitter le chômage – Un retour à l'emploi plus difficile pour les seniors », Insee Première N°1661, juillet 2017 ; ainsi que la fiche sur les « transitions sur le marché du travail » de l'ouvrage suivant de l'Insee : « Emploi, chômage, revenus du travail – Edition 2019 », septembre 2019.

³¹ Les transitions du chômage vers l'inactivité, hors halo du chômage, apparaissent en outre beaucoup plus importantes pour les chômeurs seniors que pour les adultes d'âge intermédiaire.

³² G. Bagein, « Les sortants des catégories A, B et C de Pôle emploi en 2017 - Légère remontée du taux de sortie en emploi », DARES Résultats N°048, octobre 2019.

Ces difficultés particulières de retour à l'emploi se traduisent par une part des chômeurs de longue durée nettement plus élevée pour les seniors : 60,2% des 55 ans ou plus qui sont au chômage au sens du BIT le sont depuis au moins 1 an en 2018, contre 41,8% pour les 15 ans ou plus. Avec un taux de chômage plus faible et une part de chômeurs de longue durée plus élevée, le taux de chômage de longue durée des 55 ans et plus est in fine assez proche de celui de l'ensemble des actifs (3,9 %, contre 3,8 % en 2018).

1.5

En moyenne la qualité des emplois occupés par les seniors ne s'est pas dégradée de manière spécifique sur la période récente

Parmi les personnes de 55 à 64 ans en emploi en France, 80,7% sont salariés et 19,3% sont non-salariés en 2018, contre 88,3% et 11,7% pour l'ensemble des personnes en âge de travailler. Cette surreprésentation des non-salariés parmi les seniors est ancienne et n'est pas propre à la France.

Le CDI demeure la norme pour les seniors en emploi : parmi les salariés de 50 ans et plus, 92,5% sont en CDI en 2018, contre 84,7% pour l'ensemble de ceux en âge de travailler (89,1% pour les salariés de 25 à 49 ans et 62,3% seulement pour ceux de 15 à 24 ans). Les salariés en CDD, ceux en intérim et les apprentis ne représentent respectivement que 5,9%, 1,5% et 0,0% des salariés de 50 ans et plus en 2018 (contre 10,5%, 3,0% et 1,8% pour l'ensemble des 15 ans et plus).

Les salariés âgés de 50 ans et plus occupent ainsi deux fois moins souvent des emplois temporaires : 7,5% en 2018, contre 15,3% pour l'ensemble des salariés. Cette part a augmenté nettement depuis 2007, mais dans une proportion comparable à celle de l'ensemble des actifs en âge de travailler (1,8 point dans les deux cas). Les seniors occupent en outre moins souvent des « contrats courts », définis comme des contrats de moins de 3 mois³³ : 2,4% parmi les 50 ans ou plus en emploi en 2017, contre 4,2% pour les 25 à 49 ans et 15,2% pour les jeunes de moins de 25 ans³⁴.

Les travailleurs seniors sont plus souvent à temps partiel : 25,5% des 55 ans ou plus en emploi en 2018, contre 18,5% pour l'ensemble des actifs occupés. Il en est ainsi pour les hommes (14,6% contre 8,4%) comme pour les femmes (36,4% contre 29,3%)³⁵.

Le temps partiel est majoritairement subi chez les seniors, mais moins que pour les plus jeunes, les premiers étant moins souvent en situation de sous-emploi³⁶ que les seconds : 5,3% des emplois occupés, contre 6,0% de ceux pour l'ensemble des 15 ans et plus. Parmi les 55 ans ou plus, le taux de sous-emploi est en outre plus de deux fois plus élevé pour les femmes que pour les hommes (7,4% contre 3,2%), comme pour l'ensemble des personnes en emploi (graphique 10). Depuis 2007, l'évolution du taux de sous-emploi a été plus défavorable pour les seniors que pour l'ensemble des actifs occupés (+1,7 point contre +0,3 point).

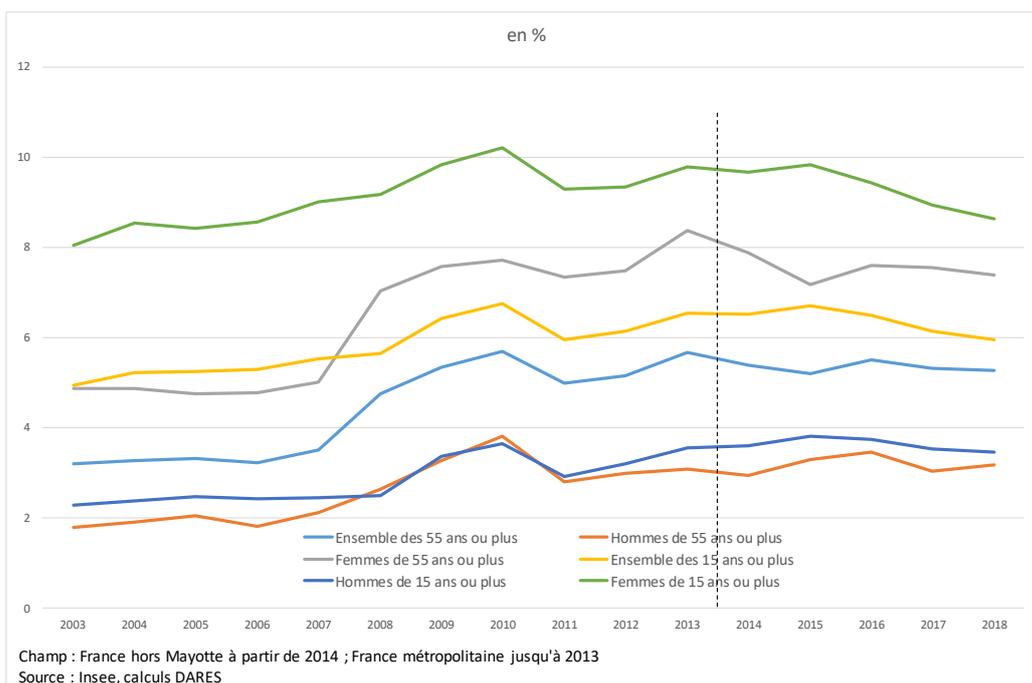
³³ Personnes en emploi au sens du BIT dont l'emploi principal est soit un contrat à durée déterminée (CDD) ou saisonnier de moins de trois mois, hors contrat aidé, apprentissage et stage, soit une mission d'intérim de moins de trois mois.

³⁴ Y. Jauneau, « Les salariés en contrat court : des allers-retours plus fréquents entre emploi, chômage et inactivité », Insee Première N°1736, février 2019.

³⁵ Cf. C. Minni, « Emploi et chômage des seniors en 2008 - Hausse du taux d'emploi et du taux de chômage », DARES Résultats N°013, mars 2019.

³⁶ Le sous-emploi recouvre les personnes qui ont un emploi à temps partiel, qui souhaiteraient travailler davantage et qui sont disponibles pour le faire, qu'elles recherchent ou non un emploi, ainsi les personnes ayant involontairement travaillé moins que d'habitude, en raison de chômage technique ou partiel par exemple (encadré 1).

Graphique 10 : Taux de sous-emploi pour les seniors en emploi de 55 ans et plus et les actifs occupés de 15 ans et plus, 2003-2018



Une analyse plus approfondie fait en outre ressortir les points suivants sur les emplois salariés occupés par les seniors³⁷. Une petite partie du temps partiel des seniors salariés recouvre des situations de cumul emploi-retraite. Le recours au temps partiel s'accroît avec l'âge pour les salariés en fin de carrière³⁸ (29% pour les 60 à 64 ans, contre 21% pour les 55 à 59 ans en 2016). Près de 41% des travailleurs âgés de 55 à 64 ans déclarent ne pas pouvoir travailler davantage dans leur emploi actuel en 2016, comme ceux de 30 à 54 ans. Parmi les autres, les seniors déclarent moins souvent être à temps partiel pour des raisons familiales (près de 5,5% contre 33% pour s'occuper d'enfants ou d'une personne dépendante). A l'inverse, ils déclarent plus fréquemment être à temps partiel pour disposer de temps libre ou faire des travaux domestiques (près de 21% contre 8,5%) ou pour des raisons de santé (14% contre 7%).

Les 55-64 ans à temps partiel ont une durée habituelle hebdomadaire de travail plus courte que les 30-54 ans (22,1 heures en moyenne en 2016). Un peu plus de 40 % d'entre eux occupent un emploi dont la durée est inférieure ou égale à un mi-temps. A temps complet, la durée habituelle hebdomadaire des seniors est la même que celle des plus jeunes (39,4 heures en moyenne). Leur durée annuelle effective est cependant plus courte (1 654 heures en moyenne, contre 1 698 pour les 30 à 54 ans), ce qui s'explique, notamment, par des congés maladie plus longs (2,4 semaines sur l'année, contre 1,5 pour les plus jeunes³⁹). Enfin, les salariés les plus âgés sont moins souvent soumis aux horaires atypiques et ont davantage des horaires habituels réguliers.

³⁷ Cf. C. Létroublon, « Les seniors au travail - La durée du travail est-elle plus faible à l'approche de la retraite ? », DARES Analyses N°050, août 2017.

³⁸ Les chiffres qui suivent dans ce paragraphe et le suivant portent sur les salariés seniors, à l'exception de ceux qui perçoivent une retraite.

³⁹ Comme chez les plus jeunes, les femmes de 55 ans et plus connaissent des périodes de congés ordinaires et de congés maladie ou accidents du travail sensiblement plus longues que celles des hommes (respectivement 7,1 semaines et 2,6 semaines sur l'année). Cf. l'étude de la DARES précitée.

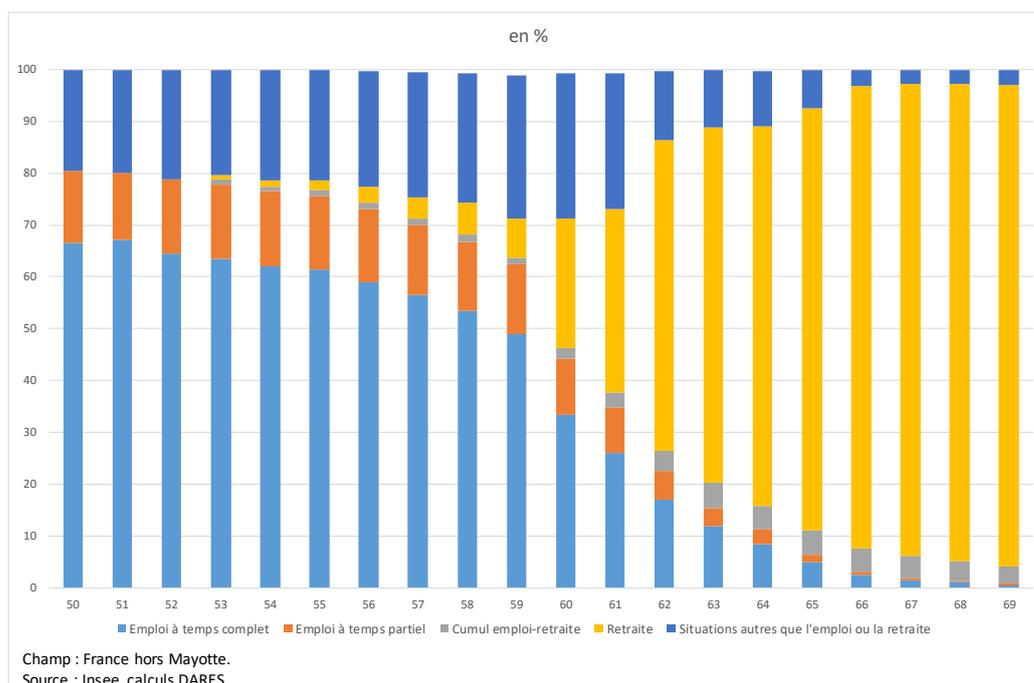
1.6

Une partie des seniors connaît des fins de carrière discontinues et problématiques

Comme le relèvent les derniers rapports annuels du COR⁴⁰, si des progrès ont été réalisés ces dernières années en matière d'emploi des seniors, le sujet des transitions vers la retraite continue d'appeler une attention particulière, car une proportion sensible des assurés passe par des périodes de chômage ou d'inactivité entre leur sortie définitive du marché du travail et leur départ à la retraite (c'est-à-dire à la date de liquidation de leurs droits).

En moyenne sur les années 2016 à 2018, à l'âge de 60 ans⁴¹, près de 28% des personnes ne sont ainsi ni en emploi ni à la retraite : 7,0% sont au chômage au sens du BIT ou dans le halo du chômage, et près de 21,0% sont inactives hors du halo (11,3% sont passées en inactivité après 50 ans et 9,6% sont sorties du marché du travail avant 50 ans ou n'ont jamais travaillé)⁴². Alors que la part des personnes ni en emploi ni en retraite augmente progressivement entre 55 et 60 ans, elle diminue nettement à partir de 62 ans (graphiques 11 et 12). De fait, la part de celles en inactivité hors du halo et sorties du marché du travail après 50 ans augmente de 3,7% à 55 ans à 11,7% à 61 ans, avant de diminuer fortement à 62 ans.

Graphique 11 : Ventilation des situations vis-à-vis du marché du travail par âge détaillé de 50 à 69 ans, moyenne 2016-2018

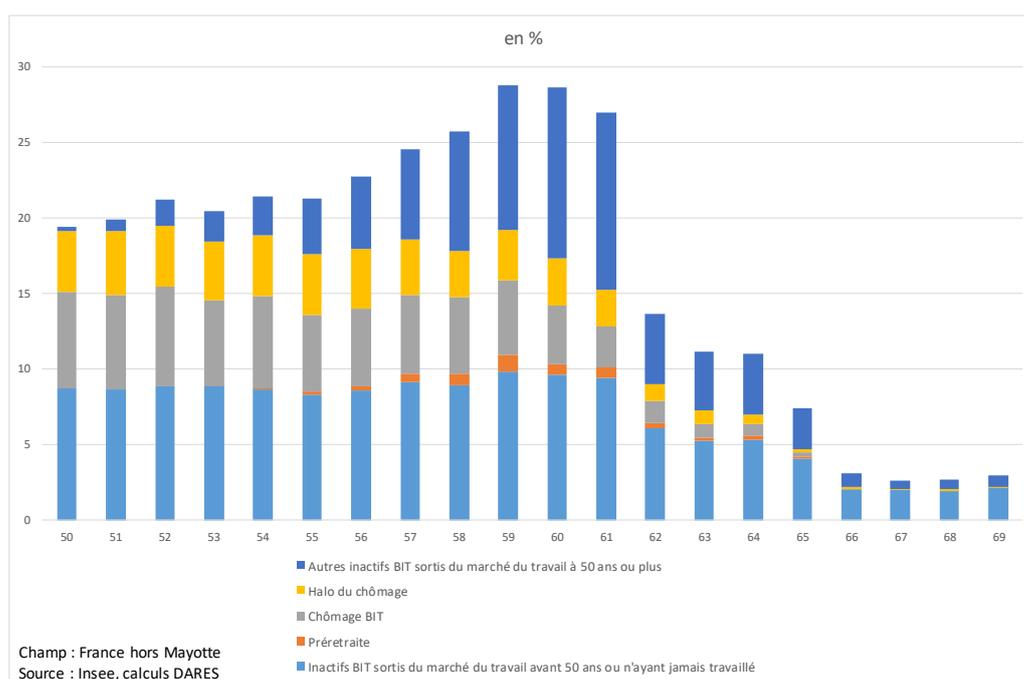


⁴⁰ Cf. les rapports du COR de juin 2017, juin 2018 et juin 2019 : « Evolution et perspectives des retraites en France ».

⁴¹ C'est à cet âge que la proportion de personnes qui ne sont ni en emploi ni retraitées est la plus grande.

⁴² En outre, 0,7% sont inactives en préretraite.

Graphique 12 : Situations autres que l'emploi et la retraite par âge détaillé de 50 à 69 ans, moyenne 2016-2018



En cohérence avec la forte augmentation récente du taux d'emploi des seniors, les données par générations montrent que les générations récentes sont plus fréquemment en emploi à 59 ans que les plus anciennes⁴³⁴⁴. Ces données révèlent en outre qu'un peu plus de la moitié seulement des retraités de la génération née en 1946 étaient dans une situation principale d'emploi l'année précédant leur départ en retraite⁴⁵ : 54% des femmes et 61% des hommes, soit 58% pour l'ensemble⁴⁶. Les trajectoires de fin de carrière apparaissent en outre très diverses : ainsi, près de la moitié des personnes de la génération 1946 ont connu au moins une fois une période significative de chômage, de maladie, d'invalidité ou d'absence par rapport au marché du travail après 50 ans⁴⁷⁴⁸.

La fréquence des situations hors de l'emploi et de la retraite parmi les travailleurs âgés s'est globalement réduite sur la période récente : la part des personnes de 53 à 69 ans ni en emploi ni à la retraite (ou en préretraite) a diminué entre 2005 et 2012, de 19 % à 14,6 %, puis elle est restée relativement stable autour de 15 % de 2013 à 2017 (graphique 13)⁴⁹.

⁴³ Cf. la fiche sur « la situation des assurés en fin de carrière » dans l'ouvrage suivant de la DREES : « Les retraités et les retraites - Edition 2019 », juin 2019.

⁴⁴ Deux tiers des femmes et des hommes de la génération née en 1954 étaient dans une situation principale d'emploi à cet âge, contre un peu moins de la moitié pour la génération 1942.

⁴⁵ Cette proportion ne peut être observée que pour des générations déjà entièrement parties à la retraite, et ne peut donc pas être calculée pour des générations plus récentes.

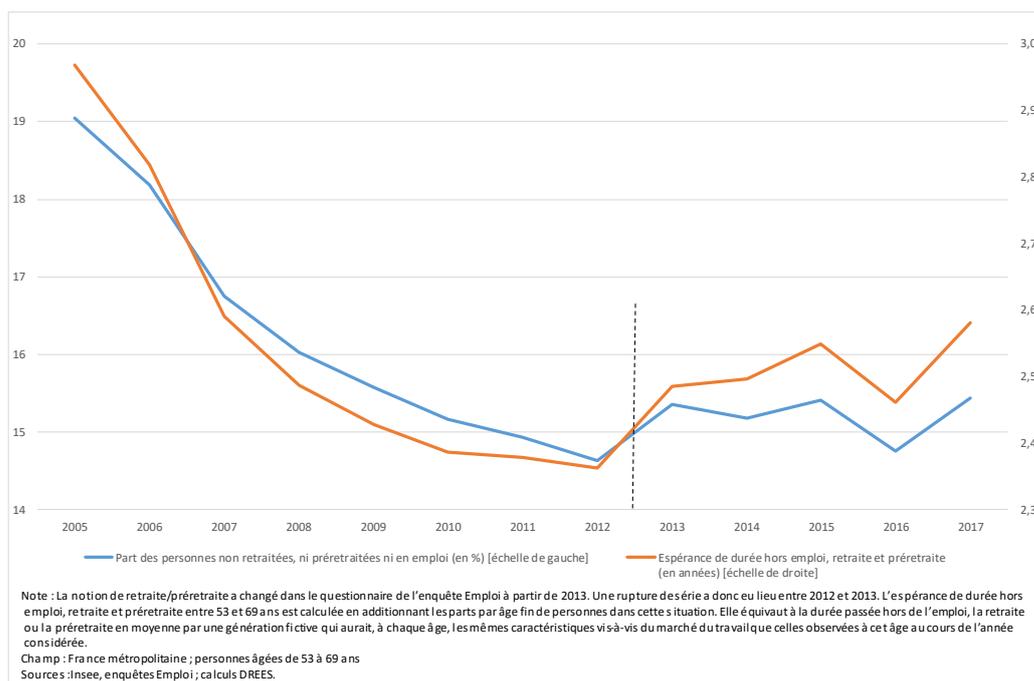
⁴⁶ Contre 48% pour la génération 1942 qui bénéficiait encore des dispositifs de préretraite publics.

⁴⁷ 46% des personnes de cette génération ont connu une trajectoire avec au moins une année de non emploi (comme situation principale) entre 50 et 67 ans (51% pour les femmes et 41% pour les hommes)

⁴⁸ De l'ordre de 10% sont passés de l'emploi à la retraite, par le biais d'une situation significative de chômage (situation principale de chômage sur une année au moins).

⁴⁹ Cf. à nouveau la fiche sur « la situation des assurés en fin de carrière » de l'ouvrage de la DREES précité.

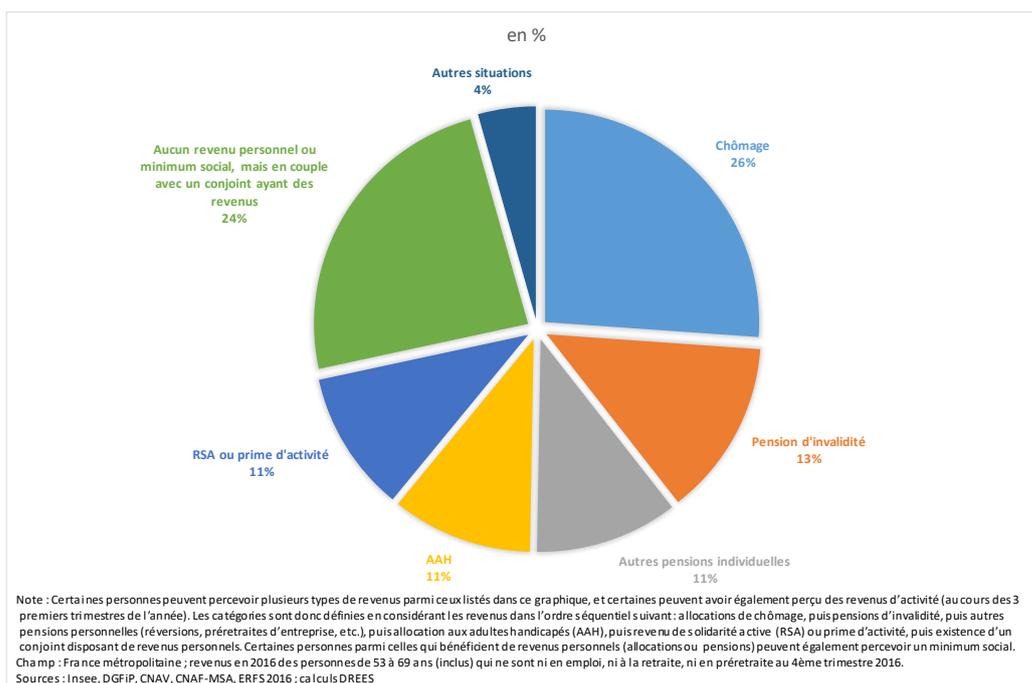
Graphique 13 : Part des personnes ni en emploi ni en retraite ou préretraite et espérance de durée dans cette situation pour les personnes de 53 et 69 ans, 2005-2017



En détaillant les revenus dont disposent ces personnes, trois groupes se distinguent (graphique 14). La moitié d'entre elles bénéficient de prestations sociales qui correspondent, soit à des allocations de chômage (26 %) - y compris l'allocation de solidarité spécifique (ASS) -, soit à des pensions (24%) parmi lesquelles des pensions d'invalidité (13 %). Environ une personne sur cinq perçoit l'un des deux principaux minima sociaux⁵⁰ : 11 % l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et 11 % le revenu de solidarité active (RSA) ou la prime d'activité. Enfin, un peu plus d'un quart ne perçoivent ni revenu personnel ni minimum social, mais sont en couple avec un conjoint ayant lui-même des ressources personnelles.

⁵⁰ Hors l'ASS, ce minimum social ne pouvant être distingué des allocations chômage dans les données utilisées.

Graphique 14 : Répartition des personnes ni en emploi, ni à la retraite, ni en préretraite entre 53 et 69 ans selon la nature de leur revenu, fin 2016



Une étude récente de la DREES décrit les caractéristiques de ces seniors qui ne sont ni en emploi ni en retraite (ou préretraite)⁵¹. Ces seniors n'ayant ni emploi ni retraite sont en majorité des femmes (66% contre 52% pour l'ensemble des seniors de 53 à 69 ans). Ils sont moins diplômés et bien plus souvent en mauvaise santé : 29% se déclarent en mauvaise santé, contre 7% des seniors en emploi et 10% de ceux en retraite⁵². Ils sont aussi plus éloignés du marché du travail que les personnes de 25 à 52 ans sans emploi : 13 % seulement sont des chômeurs au sens du BIT (ils recherchent activement un emploi et sont disponibles pour travailler), contre 26% des personnes de 25 à 52 ans sans emploi⁵³. Leur niveau de vie⁵⁴ médian s'élève à 1 270 euros par mois en 2015 ; il est inférieur à celui des seniors en emploi (2 090 euros mensuels) ou des retraités (1 860 euros mensuels) ; mais il est plus élevé que celui des personnes sans emploi de 25 à 52 ans (1 050 euros mensuels). Près du tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent ainsi en dessous du seuil de pauvreté monétaire⁵⁵ (32,1 %, contre 6,0 % des seniors retraités et 7,4 % des seniors en emploi), alors que c'est le cas de près la moitié des personnes sans emploi âgées de 25 à 52 ans (46,8 %).

⁵¹ A. D'Isanto, J. Hananel, Y. Musiedlak, « Un tiers des seniors sans emploi ni retraite vivent en dessous du seuil de pauvreté », Etudes & Résultats N°1079, septembre 2018. Cette étude porte sur les seniors ne percevant ni revenu d'activité ni pension de retraite en 2015.

⁵² 30% ont une reconnaissance administrative de handicap, contre 7% des seniors en emploi et 9% de ceux en retraite.

⁵³ Un quart sont inscrits à Pôle emploi, contre un tiers des personnes sans emploi de 25 à 52 ans.

⁵⁴ Le niveau de vie d'un ménage permet d'apprécier les ressources dont il dispose selon sa taille et sa configuration. Il est égal au revenu disponible du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (UC) qu'il comporte. Les UC sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée, qui attribue 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans ou plus et 0,3 UC aux enfants de moins de 14 ans.

⁵⁵ Une personne est considérée comme pauvre lorsque son niveau de vie est inférieur au seuil de pauvreté. En France comme en Europe, ce seuil est fixé (généralement) à 60 % du niveau de vie médian national. Le taux de pauvreté correspond à la proportion de personnes dont le niveau de vie est inférieur à ce seuil.

En comparaison internationale, il convient toutefois de noter que le taux de pauvreté monétaire de l'ensemble des personnes de 55 à 64 ans (qu'elles soient ou pas en emploi ou en retraite) est nettement plus faible en France que dans l'Union européenne : 10,0%, contre 16,3% en 2018 d'après les statistiques d'Eurostat. Le taux de pauvreté monétaire de cette classe d'âge est en outre nettement plus faible que celui des classes d'âges inférieures : 12,4% pour l'ensemble des 25 à 54 ans et 20,0% pour les 16 à 24 ans d'après la même source. Le taux de pauvreté des seniors a toutefois augmenté sur la décennie passée, comme pour les classes d'âge inférieures⁵⁶, mais semble-t-il de manière nettement moins prononcée que dans l'ensemble de l'Europe.

1.7

L'insertion des seniors est très variable selon les secteurs d'activité économique et les branches professionnelles

La part des seniors de 50 ans et plus dans l'emploi a fortement augmenté depuis le milieu des années 1990 (de 17,0% en 1995 à 30,6% en 2018). Cette évolution reflète dans une large mesure l'avancée en âge des baby-boomers qui sont entrés dans cette tranche d'âge au milieu des années 1990, ainsi que l'allongement des carrières résultant des réformes des retraites récentes et de la suppression progressive des dispositifs de cessation anticipée d'activité (Cf. *infra*).

Comme le montrent les « portraits statistiques des métiers » établis par la DARES, ces évolutions se sont reflétées de manière différenciée selon les métiers et le poids actuel des seniors dans l'emploi varie beaucoup selon les métiers et les grands domaines professionnels⁵⁷.

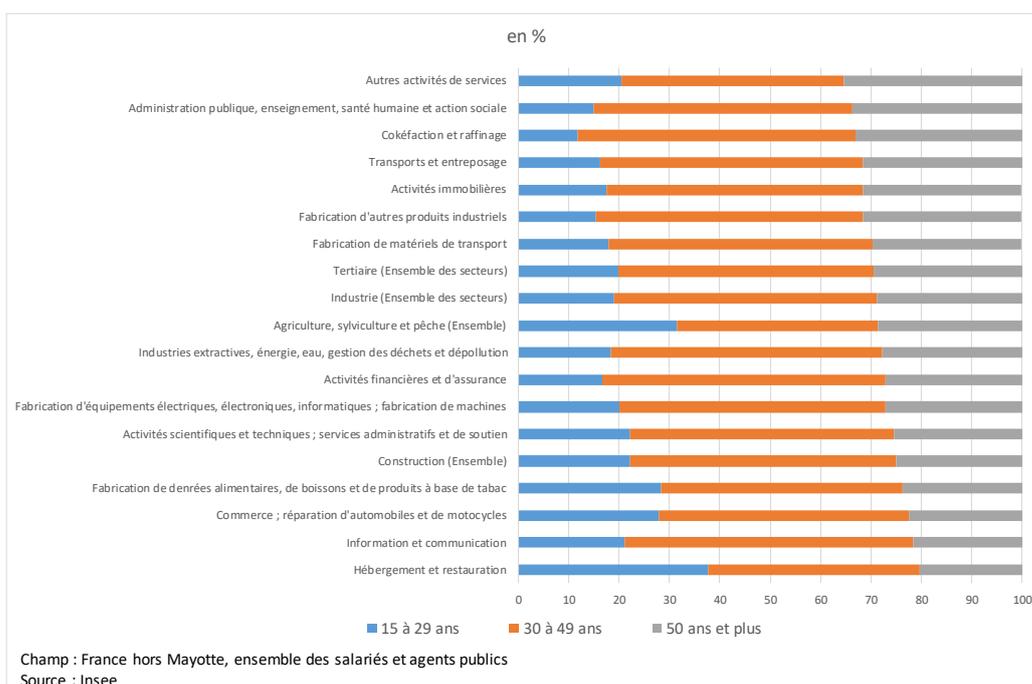
En lien pour partie avec cette situation, le poids des travailleurs âgés dans l'emploi salarié varie fortement selon les secteurs d'activité. La part des 50 ans et plus dans l'emploi salarié est plus élevée dans le secteur tertiaire (29,4% en 2018, y compris les administrations publiques) que dans l'agriculture, la sylviculture et la pêche (28,5%), l'industrie (28,7%) et la construction (25,0%). A un niveau plus fin⁵⁸, cette part est la plus basse pour les secteurs de l'hébergement et la restauration et le secteur de l'information et la communication (20,3% et 21,6%), et elle s'élève jusqu'à 33% à 35% dans certains secteurs : cokéfaction et raffinage (33,0%) ; administration publique, enseignement, santé humaine et action sociale (33,7%) ; « autres activités de services » (35,3%) (graphique 15).

⁵⁶ D'après les statistiques de l'Insee, le taux de pauvreté monétaire de l'ensemble des 50 à 64 ans s'est élevé à 11,1% en 2017 en France métropolitaine, contre 13,4%, pour les 40 à 49 ans, 12,9% pour les 30 à 39 ans et 20,1% pour les 18 à 29 ans. Il a augmenté d'environ 1,1 point par rapport à 2007, contre respectivement +1,2 point, +2,2 et +1,6 points pour les tranches d'âge inférieures précédentes.

⁵⁷ Cf. C. Babet, « Portraits statistiques des métiers -1982–2014 », Synthèse.Stat N°19, mars 2016 ; et C. Babet, « Comment ont évolué les métiers en France depuis 30 ans ? - Forte progression des métiers du tertiaire et des métiers les plus qualifiés », DARES Analyses N°003, janvier 2017.

⁵⁸ Sur la base du premier niveau de la nomenclature d'activité française (NAF) utilisée par le service statistique public (en 21 secteurs).

Graphique 15 : Structure par âge de l'emploi salarié par secteur en 2018



Les écarts entre secteurs s'accroissent en outre sensiblement à un niveau de décomposition sectorielle plus fin. Les derniers « portraits statistiques de branches » de la DARES⁵⁹ montrent que cette part est comprise, selon les branches ou regroupements de branches, entre 6-10% (restauration rapide, commerce articles de sports équipements loisirs, succursale de ventes au détail d'habillement) et 37-38% (industrie textile, transports publics urbains de voyageurs, cabinets médicaux, transports), abstraction faite de certaines branches particulières⁶⁰.

Les politiques publiques à concevoir pour favoriser l'emploi des seniors doivent par ailleurs tenir compte de la répartition des effectifs selon les catégories de taille d'entreprises et notamment du poids de l'emploi dans les TPE et PME : parmi les 4 millions d'entreprises en activité dans les secteurs marchands non agricoles, les microentreprises (près de 3,9 millions) et les autres petites et moyennes entreprises (135 000) employaient respectivement 2,5 et 3,7 millions de salariés (en équivalent temps plein) en 2016, soit 19,8% et 28,7% de l'ensemble des salariés employés dans ces secteurs^{61,62}.

⁵⁹ Cf. D. Tallec-Antoni, « Portrait statistique des principales conventions collectives de branche en », DARES Analyses N°033, juillet 2019.

⁶⁰ Enseignement privé non lucratif (41%), gardiens, concierges, employés d'immeubles (64%).

⁶¹ Les « microentreprises » et autres « petites et moyennes entreprises » correspondent aux définitions des catégories d'entreprises définies par la loi (article 51 de la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008) pour les besoins de l'analyse statistique et économique. Cf. la fiche sur les « catégories d'entreprises » dans l'ouvrage suivant de l'Insee : « Tableaux de l'économie française - Édition 2019 », mars 2019.

⁶² La mission n'a pu disposer d'une estimation de la répartition des salariés seniors selon les mêmes catégories de taille d'entreprise.

Le redressement du taux d'emploi des seniors tient pour beaucoup aux réformes récentes du système de retraite et au fort repli des dispositifs de cessation anticipée d'activité

Selon les données et les études disponibles, la chute du taux d'emploi des seniors entre le milieu des années 1970 et le début des années 1990 s'explique dans une large mesure par le développement des dispositifs de préretraite et autres dispositifs de cessation anticipée d'activité et par l'abaissement de l'âge légal de départ en retraite de 65 ans à 60 ans en 1983. A l'inverse, le redressement récent du taux d'emploi des seniors tient pour beaucoup aux réformes récentes des retraites ainsi qu'au retrait des dispositifs de cessation anticipée d'activité (encadré 2)⁶³.

Pour lever les tensions sur leur financement, les réformes récentes des retraites ont été menées en actionnant trois leviers principaux : l'augmentation du taux de prélèvement sur les revenus d'activité, la diminution de la pension moyenne relative⁶⁴ et l'augmentation de l'âge moyen de départ en retraite. Ces réformes ont ainsi conduit à durcir les conditions de départ à la retraite :

- La réforme de 1993 a concerné uniquement le régime général et les régimes alignés⁶⁵ : la durée requise pour l'obtention d'une retraite à taux plein est passée progressivement de 37,5 à 40 ans. Le nombre des meilleures années prises en compte dans le salaire moyen de référence servant de base au calcul de la pension a augmenté progressivement de 10 à 25⁶⁶.
- La réforme de 2003 a touché l'ensemble des régimes de retraite (hors régimes spéciaux). Elle a prévu un alignement progressif de la durée requise pour l'obtention du taux plein pour les fonctionnaires, de 37,5 à 40 ans en 2008, et un allongement graduel de la durée requise pour le taux plein pour tous, à partir de 2009, afin d'atteindre 41 ans en 2012. Un mécanisme semi-automatique d'allongement de la durée selon les gains d'espérance de vie a été instauré au-delà de 2012. La réforme a en outre prévu une diminution du taux de décote et instauré une surcote au-delà de l'âge d'ouverture des droits pour les assurés continuant à valider des trimestres au-delà de la durée requise après cet âge⁶⁷.

⁶³ Cf. en particulier : P. Cahuc, J-O. Hairault et C. Prost, « L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser », Note du CAE n°32, mai 2016. Cf. également le chapitre consacré à la France de l'ouvrage académique collectif suivant : C. Coile, K. Milligan et D. Wise (dir), « Labor force participation by the elderly and employment of the young », University of Chicago Press, 2020 (à paraître) ; intitulé « Explaining the reversal in the trend of older workers' employment rates : The case of France » par D. Blanchet, A. Bozio, C. Prost. Il souligne les interactions entre ces différentes réformes et mesures.

⁶⁴ A savoir le ratio entre la moyenne des pensions des retraités et le revenu d'activité moyen.

⁶⁵ A savoir la Mutualité sociale agricole salariés [MSA] et le régime social des indépendants.

⁶⁶ La revalorisation des pensions et des salaires portés au compte a en outre été indexée sur l'indice des prix hors tabac.

⁶⁷ La réforme a cependant mis en place le dispositif de départ anticipé pour carrière longue, permettant aux assurés ayant commencé précocement leur carrière de partir à la retraite à partir de 56 ans (dans sa conception initiale), selon des critères de durée validée et cotisée. Elle a en outre prévu l'indexation sur les prix des pensions pour les fonctionnaires.

- La réforme de 2010, puis la loi de financement de la Sécurité sociale de 2012, ont prévu de relever progressivement l'âge d'ouverture des droits à la retraite, de 60 à 62 ans, et l'âge d'annulation de la décote, de 65 à 67 ans. La réforme concerne tous les salariés, du public comme du privé ainsi que les régimes spéciaux, mais avec des calendriers de mise en œuvre différents. Au total, l'âge légal de départ à la retraite s'est élevé à 62 ans en 2017⁶⁸ et l'âge d'annulation de la décote atteindra 67 ans en 2022⁶⁹.
- Enfin, la loi du 20 janvier 2014 qui concerne tous les régimes a prévu une augmentation progressive de la durée requise pour l'obtention du taux plein jusqu'à 43 ans à partir de la génération 1972 (1976 pour la catégorie active de la fonction publique)⁷⁰.

Ces réformes ont commencé à induire une augmentation significative de l'âge moyen de départ en retraite sur la période récente : l'âge conjoncturel moyen de départ en retraite⁷¹ pour les personnes résidant en France s'est élevé de 60 ans et 7 mois en 2004 à 62 ans et 1 mois en 2017.

Alors qu'il avait diminué de 2 mois entre 2004 et 2010, notamment après la mise en place des possibilités de départ anticipé à la retraite pour carrière longue (dans la réforme de 2003), il a augmenté continûment depuis 2010 (+1 an et 7 mois), principalement en raison du relèvement de l'âge d'ouverture des droits à la retraite issu de la réforme de 2010, ainsi que du relèvement de l'âge d'annulation de la décote, depuis 2016⁷².

Il est à noter que l'âge conjoncturel moyen de départ en retraite est plus bas dans la fonction publique : il était de 60 ans et 7 mois en 2015 pour l'ensemble de la fonction publique (hors les militaires)⁷³, contre 61 ans et 6 mois pour l'ensemble des personnes résidant en France. Cette situation pèse négativement sur le taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans pris dans leur ensemble⁷⁴.

En parallèle, les pouvoirs publics ont considérablement restreint les dispositifs de cessation anticipée d'activité à partir du début des années 2000, prenant conscience, avec le recul, du fait que ces dispositifs, en France comme à l'étranger, n'avaient pas contribué à renforcer l'emploi des plus jeunes dans la durée⁷⁵.

⁶⁸ La réforme de 2010 prévoyait cette cible initialement pour 2018 ; la LFSS 2012 a accéléré le calendrier pour l'atteindre dès 2017.

⁶⁹ En outre, les départs anticipés pour les parents de trois enfants dans la fonction publique ont été supprimés.

⁷⁰ Par ailleurs, la loi élargit les trimestres pris en compte pour les départs anticipés pour carrière longue (en ajoutant 2 trimestres au titre de l'invalidité, 2 trimestres au titre du chômage indemnisé et tous les trimestres au titre de la maternité. Elle a en outre instauré le dispositif du compte pénibilité pour les emplois à facteurs de risques professionnels.)

⁷¹ Cet indicateur est défini, pour une année donnée, comme l'âge moyen de départ d'une génération fictive qui aurait, à chaque âge, la même probabilité d'être à la retraite que la génération de cet âge au cours de l'année d'observation. L'âge conjoncturel permet de suivre l'évolution de l'âge moyen de départ à la retraite indépendamment des effets de composition des flux de nouveaux retraités d'une année sur l'autre.

⁷² Le dispositif de retraite anticipée pour carrière longue continue, logiquement, à limiter sensiblement l'âge conjoncturel moyen de départ en retraite aujourd'hui. Selon les statistiques de la CNAV, l'âge moyen de départ à la retraite est de 62,7 ans pour l'ensemble des affiliés du régime général en 2018, contre 63,4 ans en excluant les départs anticipés.

⁷³ 60,8 ans pour la fonction publique d'Etat, 59,1 ans pour la fonction publique hospitalière et 61,5 ans pour la fonction publique territoriale. Cf. la partie V du « Rapport sur les retraites de la fonction publique » annexé au Projet de loi de finances pour 2017.

⁷⁴ En 2018, l'âge moyen de liquidation de la retraite est de : 61 ans et 8 mois pour les fonctionnaires civils de l'État, catégories actives et sédentaires confondues ; 61 ans et 6 mois pour la fonction publique territoriale et 60 an et 0 mois pour la fonction publique hospitalière ; contre 62 ans et 8 mois pour le régime général. Cf. le « Rapport sur les retraites de la fonction publique » annexé au Projet de loi de finances pour 2020.

⁷⁵ Cf. l'ouvrage suivant qui offre un ensemble d'articles académiques sur l'expérience en la matière des principaux pays avancés : J. Gruber et D. Wise (dir), « Labor force participation by the elderly and employment of the young », University of Chicago Press ; et notamment son chapitre 4 consacré à la France par M. Ben Salem, D. Blanchet, A. Bozio et M. Roger.

Ils ont commencé à resserrer les conditions d'accès aux dispositifs de préretraite à financement public dès le milieu des années 1990, puis davantage dans les années 2000 jusqu'à leur extinction à l'exception du dispositif de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA). Le nombre de leurs bénéficiaires s'est ainsi réduit continument jusqu'à ces dernières années pour se limiter à ceux de la CAATA (13 300 fin 2018). Ils ont en outre resserré les conditions d'accès à la dispense de recherche d'emploi (DRE)⁷⁶ à partir de 2009 et mis fin aux entrées dans le dispositif en 2012 : partant d'un pic à 417 000 en 2004-2005, le nombre de bénéficiaires s'est ainsi fortement réduit à partir de 2010 pour s'éteindre dernièrement (1 300 fin 2018).

De son côté, après avoir augmenté de 2004 à 2008, le nombre de bénéficiaires d'un départ en retraite anticipé pour carrières longues s'est fortement replié jusqu'en 2011, à la suite de phase de montée en charge⁷⁷ puis du resserrément des conditions d'accès porté par la réforme de 2010. Par la suite, les entrées annuelles dans le dispositif se sont fortement redressées⁷⁸ à la suite des mesures d'assouplissement introduites par le décret du 2 juillet 2012 et du relèvement progressif de l'âge légal de la retraite de 2010 à 2017 (encadré 2), si bien que le nombre de ses bénéficiaires s'est élevé jusqu'à 301 000 fin 2018 (contre 117 000 fin 2011)⁷⁹.

Au total, ces différentes mesures ont entraîné un recul rapide de la part de bénéficiaires de cessations anticipées d'activité à financement public entre 55 et 64 ans, entre fin 2006 (9,6 %) et fin 2012 (3,4 %). Avec la hausse des effectifs de bénéficiaires des retraites anticipées pour carrière longue, cette proportion s'est redressée à partir de fin 2014 (4,1 à 4,2% de la fin 2016 à la fin 2018, graphique 16)⁸⁰. Ces mesures ont ainsi affecté fortement les évolutions du taux d'emploi des seniors de 55 à 64 ans sur la période récente.

⁷⁶ Introduit en 1984, ce dispositif permettait, sous certaines conditions, aux seniors au chômage d'être indemnisés sans être tenus de rechercher un emploi.

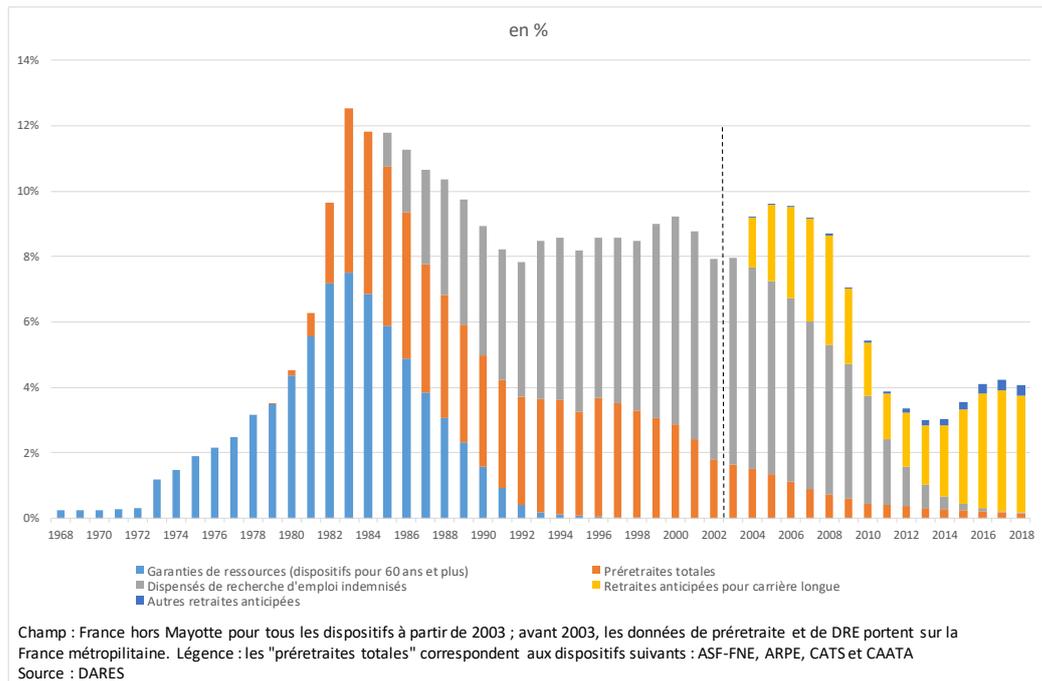
⁷⁷ Les personnes en retraite anticipée pour carrière longue sont comptées parmi les bénéficiaires d'une cessation anticipée d'activité à financement public jusqu'à ce qu'ils atteignent l'âge légal d'ouverture des droits.

⁷⁸ De 46 000 en 2011 à 198 000 en 2017.

⁷⁹ Cf. le dernier tableau de bord trimestriel de la DARES sur « l'activité des seniors et les politiques de l'emploi », septembre 2019.

⁸⁰ Cf. P. Marioni, R. Merlier, « Les cessations anticipées d'activité en 2016 - Hausse des retraites anticipées pour carrière longue », DARES Résultats N°021, mai 2018.

Graphique 16 : Part des bénéficiaires de cessations anticipées d'activité par grandes catégories de dispositifs dans la population des 55-64 ans, 1968-2018



Encadré 2 : Principales mesures récentes de politique publique ayant un impact sur l'activité des seniors

De nombreuses mesures de politique publique ayant un impact sur le taux d'activité des seniors ont été prises en 1993, puis depuis 2003, notamment dans le cadre des lois réformant les retraites et des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS). Ces mesures ont eu pour but principal le recul de l'âge de départ à la retraite (tout en ouvrant des marges de choix et en prenant en compte les carrières longues et les contraintes de pénibilité), ainsi qu'à restreindre les dispositifs encourageant les cessations anticipées d'activité.

A. Mesures visant à retarder l'âge de départ à la retraite et à favoriser le cumul emploi-retraite :

- Allongement progressif de 37,5 à 40 années entre 1994 et 2004 de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein pour les salariés du privé et les indépendants et instauration d'une décote de 9% par année manquante (réforme des retraites de 1993) ;
- Allongement progressif de 37,5 à 40 années entre 2004 et 2008 de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein pour les agents de la fonction publique puis à 41 ans pour tout le monde entre 2008 et 2012 (réforme des retraites de 2003) ;
- Règle explicite de dépendance aux gains d'espérance de vie de la durée de cotisation nécessaire pour le taux plein (réforme des retraites de 2003), entraînant le passage à 41 ans et 1 trimestre pour les générations nées en 1953 et 1954 ;
- Réduction progressive du taux de décote (5% à partir de la génération 1953) et instauration progressive de la décote dans la fonction publique ; création d'une surcote en cas de départ à la retraite au-delà de l'âge d'obtention du taux plein (3% supplémentaires relevés progressivement à 5% à compter de 2009) (réforme des retraites de 2003) ;
- Assouplissement des règles régissant le cumul emploi retraite et la retraite progressive (réforme des retraites de 2003) ;
- Age de la mise à la retraite d'office repoussé de 60 à 65 ans (réforme des retraites de 2003), puis à 70 ans (LFSS 2009) ;
- Relèvement progressif de 60 à 62 ans de l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite entre mi-2011 et début 2017 (réforme des retraites de 2010) ;

- Relèvement progressif de 65 à 67 ans de l'âge de départ à taux plein quelle que soit la durée de cotisation (réforme des retraites de 2010) ;
- Allongement progressif de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein jusqu'à 43 années pour les générations nées à partir de 1973 (réforme des retraites de 2013).

B. Mesures sur les cessations anticipées d'activité :

- Instauration d'une contribution spécifique sur les préretraites d'entreprise fixée à 23,85% des avantages versés par l'entreprise aux préretraités (loi de 2003), portée ensuite à 50% (LFSS 2008) ;
- Extinction des différents dispositifs de préretraites publiques entre 1996 et 2010, à l'exception de celles accordées au titre de l'exposition à l'amiante ;
- Conditions d'accès plus restrictives pour la dispense de recherche d'emploi à partir de 2009 et fermeture des entrées à compter de début 2012 ;
- Possibilité d'un départ anticipé pour carrière longue instaurée par la loi de 2003, afin de permettre aux personnes ayant commencé à travailler entre 14 et 16 ans de prendre leur retraite à partir de 56 ans, sous réserve d'avoir cotisé la durée requise pour l'âge légal d'ouverture des droits. La loi de 2010 modifie ces conditions : les personnes concernées doivent avoir commencé à travailler avant 18 ans sous condition d'une durée de cotisation supérieure de 2 ans à celle du taux plein, avec un départ possible à partir de 58 ans. Enfin, un décret de 2 juillet 2012 assouplit ces conditions, l'étendant aux personnes ayant commencé à travailler avant 20 ans. Pour un départ à partir de 60 ans, la majoration de 2 ans précédemment en vigueur est supprimée⁸¹ et le nombre de trimestres « réputés cotisés » est élargi⁸².

Source : DARES⁸³

Des données simples de comparaison internationale témoignent aussi de l'influence déterminante des caractéristiques relatives de notre système de retraite sur notre performance relative en matière de taux d'emploi des seniors : selon des statistiques d'Eurostat, la part des personnes de 55 à 64 qui sont inactives parce qu'elles sont en retraite⁸⁴ est ainsi beaucoup plus élevée en France que dans l'Union européenne. Ce facteur explique manifestement une part importante des écarts de taux d'emploi (-6,6 points en la défaveur de la France en 2018).

2.2

Les réformes des retraites passées laissent attendre une poursuite de la hausse des taux d'activité des seniors à moyen-long terme

L'impact des réformes des retraites mises en œuvre depuis 2013 laisse attendre une poursuite de l'élévation de l'âge moyen de départ en retraite sur le moyen-long terme. Selon une étude de la DREES⁸⁵, ces réformes, prises dans leur ensemble, auraient pour effet de reculer l'âge moyen de liquidation de 2,5 ans à 3 ans pour les générations nées entre 1960 et 1980. Dans ces conditions, le COR prévoit que l'âge conjoncturel de départ à la retraite augmenterait jusqu'à environ 64 ans à partir de la fin des années 2030 (contre 62,1 ans en 2018) du fait de ces réformes

⁸¹ Une majoration reste en vigueur pour un départ avant 60 ans. Elle est de 4 ou 8 trimestres selon l'âge de départ et la génération.

⁸² Aux 4 trimestres de service national, maladie, maternité et accidents du travail précédemment retenus, viennent s'ajouter deux trimestres de périodes de chômage indemnisé et deux trimestres supplémentaires liés à la maternité.

⁸³ C. Minni, « Emploi et chômage des seniors en 2008 - Hausse du taux d'emploi et du taux de chômage », DARES Résultats N°13, mars 2019.

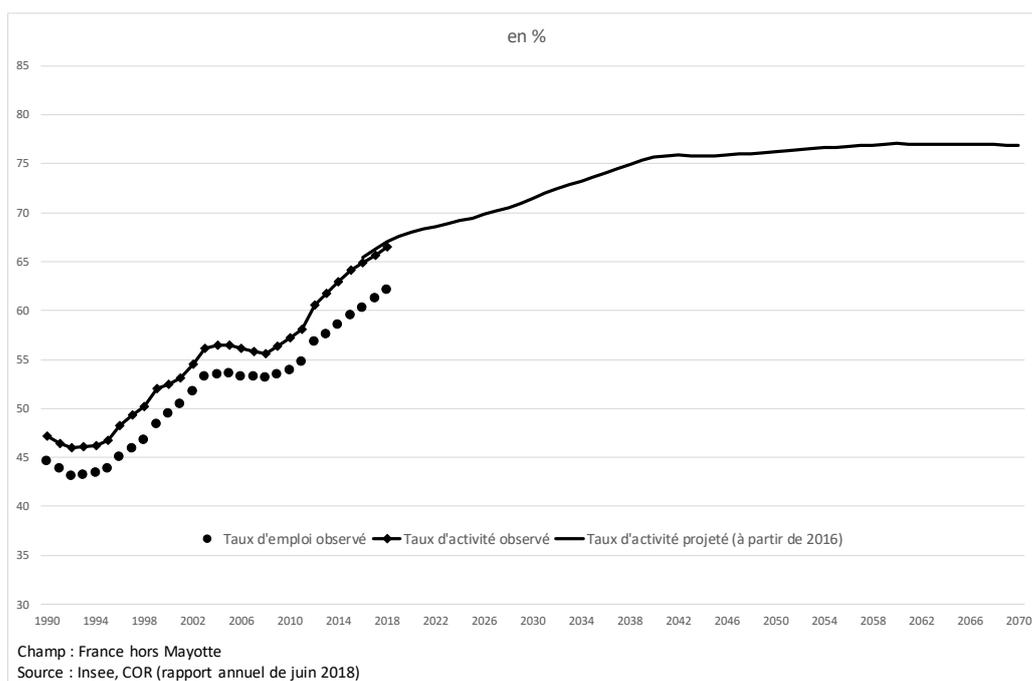
⁸⁴ Selon ces statistiques d'Eurostat, la part des personnes inactives et qui ne recherchent pas d'emploi en invoquant comme raison principale le fait d'être en retraite est de 26,4% pour la France contre 17,1% pour l'UE en 2018, soit un écart de 9,3 points. Ces données peuvent toutefois poser des problèmes de fiabilité et de comparabilité entre pays, l'écart qu'elles font apparaître entre la France et l'UE ne peut donc être rapproché de l'écart de taux d'emploi qu'avec précaution.

⁸⁵ C. Duc « Les réformes des retraites depuis 1993 augmentent à terme l'âge moyen de départ de deux ans et demi », Etudes & Résultats N°0915, avril 2015.

et des entrées plus tardives sur le marché du travail des générations les plus jeunes (64,1 ans en 2070)⁸⁶.

Les dernières projections de population active à long terme de l'Insee⁸⁷, sur lesquelles le COR fonde ses propres projections économiques et financières, prévoient ainsi un accroissement encore important du taux d'activité des seniors sur les deux prochaines décennies⁸⁸ : selon celles-ci, le taux d'activité des 50 à 64 ans continuerait d'augmenter jusqu'à la fin des années 2030 puis se stabiliserait à 77% (environ 75,5% pour les femmes et 79,5% pour les hommes, graphiques 17 et 18).

Graphique 17 : Taux d'activité et d'emploi des seniors de 50 à 64 ans observé et projeté par l'Insee, 1990-2070

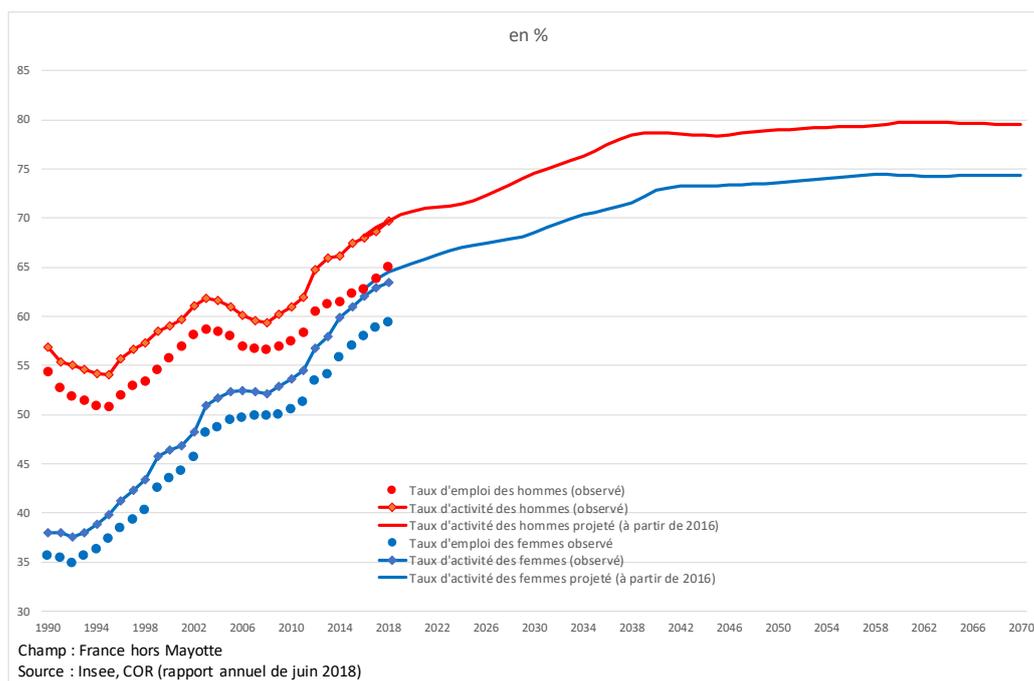


⁸⁶ Cf. les rapports du COR de juin 2017, juin 2018 et juin 2019 : « Evolution et perspectives des retraites en France ».

⁸⁷ M. Koubi, A. Marrakchi, « Projections à l'horizon 2070 - Une hausse moins soutenue du nombre d'actifs », Insee Première N°1646, mai 2017. Cf. également le document de travail de la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Insee des mêmes auteurs N°F1702 qui présente ces projections de manière plus détaillées, mai 2017.

⁸⁸ Cf. également le rapport du COR de juin 2018 : « Evolution et perspectives des retraites en France ».

Graphique 18 : Taux d'activité et d'emploi des hommes et des femmes de 50 à 64 ans observés et projetés par l'Insee, 1990-2070



Si ces projections d'activité (au sens du marché du travail) laissent attendre une poursuite de l'augmentation, dans des proportions conséquentes, du taux d'emploi des seniors à l'horizon 2040, pour autant elles s'appuient sur une modélisation particulière et un jeu d'hypothèses qui portent notamment sur les comportements de départ en retraite et « l'effet horizon »⁸⁹. Elles sont donc entourées d'une marge d'incertitude.

En outre, ces projections de taux d'activité ne garantissent pas un accroissement semblable du taux d'emploi des seniors, notamment à court ou moyen terme.

Les travaux d'évaluation conduits sur la réforme des retraites de 2010 en fournissent une illustration. Une étude de l'Insee montre en particulier que le surcroît d'activité (au sens du marché du travail) induit à court-terme par le relèvement des âges légaux⁹⁰, s'est traduit majoritairement par un accroissement de l'emploi (pour 70% des personnes concernées), mais aussi du chômage⁹¹. Une étude de l'Unédic a aussi relevé, à partir de 2011, une augmentation

⁸⁹ Selon la théorie économique, l'« effet horizon » reflète le fait que le report des principaux âges de départ en retraite, en particulier l'âge d'ouverture des droits, en modifiant de facto l'horizon de fin de vie active, joue sur l'emploi et l'activité des seniors non seulement via des effets directs sur les âges de liquidation mais aussi en amont par des effets indirects sur le fonctionnement du marché du travail pour les salariés âgés. Le recul de l'horizon de la retraite proprement dite devrait conduire à davantage d'efforts de maintien dans l'emploi en amont du départ en retraite, tant du fait des salariés que des employeurs. Par exemple, au vu des coûts de recrutement et de formation, un employeur serait moins enclin à se séparer d'un senior dont le départ est reporté à une échéance plus lointaine que celle initialement prévue. De même, un senior cherchera à rester plus longtemps actif sur le marché du travail, s'il anticipe que son horizon de passage à la retraite recule. Cf. P. Aubert, « L'« effet horizon » : de quoi parle-t-on ? » Revue française des affaires sociales N°2012/4.

⁹⁰ Selon cette étude, entre les premières générations concernées par cette réforme et celles immédiatement antérieures, le taux d'activité à 60 ans aurait augmenté de 24 points pour les hommes et 22 points pour les femmes.

⁹¹ Y. Dubois et M. Koubi, « Report de l'âge de la retraite et taux d'emploi des seniors : le cas de la réforme des retraites de 2010 » ; Insee Analyses N°30, janvier 2017.

des ouvertures de droits particulièrement à l'âge de 60 ou 61 ans, d'une part, et à l'âge de 58 ou 59 ans, d'autre part, cette augmentation résultant selon elle d'un effet « assez direct » de la réforme de 2010 dans le premier cas et pouvant être à relier à un « effet horizon » dans le second cas⁹². La réforme s'est aussi traduite par une augmentation de différentes formes d'inactivité : selon une étude de la DREES⁹³, la réforme a induit une hausse du nombre de bénéficiaires d'invalidité de près de 80 000 entre la fin 2010 et la fin 2014 ainsi qu'une augmentation du même ordre du nombre de bénéficiaires des principaux minima sociaux (RSA socle, AAH et ASS) à fin 2016⁹⁴.

2.3

Certains enjeux appellent une mobilisation particulière pour conforter la poursuite de l'allongement des carrières sur le moyen-long terme

Dans ce contexte, la mission est d'avis qu'il convient de favoriser la poursuite de l'accroissement de l'emploi des seniors qui est de nature à renforcer à moyen-long terme l'activité économique et le financement de notre système de retraite⁹⁵, tout en améliorant les conditions d'emploi et les possibilités individuelles de choix de fin de carrière des travailleurs seniors.

⁹² Cf. la note suivante de l'Unédic, « Allocation chômage et réforme des retraites », Note pour le COR du 16 octobre 2016.

⁹³ P. Aubert, L. Kuhn et G. Solard, « Invalidité et minima sociaux : quels effets du passage de la retraite de 60 à 62 ans ? », Dossiers de la DREES N°6, Octobre 2016.

⁹⁴ Cf. aussi la publication suivante du COR : « Réformes des retraites et report de l'âge : quels effets et dans quelles conditions », Lettre du COR N°14, février 2017 ; et l'étude suivante qui suggère que la réduction des dépenses de retraites induite par la réforme aurait été compensée à hauteur d'un cinquième par un surcroît de dépenses d'indemnisation du chômage, de pension d'invalidité et de congés maladie de longue durée : S. Rabaté, J. Rochut, « Employment and substitution effects of raising the statutory eligibility age in France », PSE Working Paper N°2017-46, juin 2017.

⁹⁵ Selon les projections à long terme du COR qui tiennent compte des réformes déjà adoptées, entre 2003 et 2070, la hausse de l'âge moyen conjoncturel de départ à la retraite permettrait toutes choses égales par ailleurs de couvrir, dans les divers scénarios économiques, environ 30% du besoin de financement lié au vieillissement ; la hausse du taux de prélèvement global en couvrirait environ 12 % à 13%, et la baisse de la pension moyenne relative des retraités entre près de 40 % dans le scénario de croissance le plus bas (1%) et plus des deux tiers dans le scénario de croissance le plus haut (1,8 %). Cf. le rapport du COR de juin 2019 : « Evolution et perspectives des retraites en France ».

DES PROPOSITIONS POUR FAVORISER « LE VIEILLISSEMENT ACTIF AU TRAVAIL » ET FACILITER L'EMPLOI DES TRAVAILLEURS EXPERIMENTES

Au fil de ses rencontres, la mission a été particulièrement frappée par la prégnance d'un sentiment collectif de fatalisme sur le sujet, chez les pouvoirs publics et au sein des entreprises, fatalisme qui persiste malgré l'évolution positive de quelques indicateurs-clés.

Au début des années 2000, une spécialiste en pointe sur le sujet avertissait que pour la France et quelques autres pays d'Europe continentale, « *il faudra accomplir une véritable « révolution culturelle » afin de s'extraire de la culture de la sortie précoce et engager une mobilisation sans précédent de la main d'œuvre âgée* ». L'auteure soulignait également que « *seuls les pays qui ont engagé des politiques actives de l'emploi destinées à prévenir la perte de capacité de travail et à adapter le travail à la main d'œuvre vieillissante ont été capables de retenir en emploi leurs salariés âgés* » (Guillemard, 2004)⁹⁶.

Quinze ans après que ces constats aient été formulés, le paradoxe français est que si le taux d'emploi des seniors s'est redressé — sous l'effet principalement des règles de départ en retraite — la transformation culturelle semble avoir peu progressé. La « préférence collective » des employeurs et des salariés pour les départs anticipés est toujours bien visible, et si les seniors sont souvent plus longtemps en emploi, l'idée que le déclin professionnel en milieu de vie est une donnée immuable semble encore très partagée. Pour autant, il ne s'agit pas de nier les effets du vieillissement de la population active.

Les enjeux de la transition démographique des pays développés dépassent d'ailleurs de beaucoup les problématiques d'organisation du marché du travail et des systèmes de retraite : les pays développés qui ont « réussi » à gérer l'allongement de la vie professionnelle se sont dans le même temps préoccupés plus largement de tous les impacts sociétaux et économiques du vieillissement de leur population. En d'autres termes, la prise en charge collective des enjeux d'allongement de la vie professionnelle n'est pas séparable d'une vision plus globale des adaptations à conduire dans la « société du vieillissement » (Albouy, Lorenzi, Villemeur, 2019)⁹⁷.

Cela étant posé, et pour rester conforme au périmètre de la présente mission, les propositions qui suivent s'inscrivent toutes dans une même ligne directrice : rompre avec la vision défensive dominante depuis des décennies dans notre pays (et dont rend bien compte le terme de « maintien en emploi ») pour engager une bascule vers une stratégie préventive globale de maintien de la capacité de travail des salariés à tous les âges.

En proposant cela, la mission a bien conscience de ne pas faire œuvre très originale. Cette orientation a précisément été mise en œuvre par de nombreux pays depuis deux décennies sous le mot d'ordre du « vieillissement actif ». Dès le début des années 2000, la stratégie européenne

⁹⁶ Guillemard (AM), 2004, « L'emploi des seniors, les enseignements de l'Europe et du Japon », *Gérontologie et société*, voll 27, n°111, pp.29-43 <https://www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe1-2004-4-page-29.htm>

⁹⁷ Albouy (FX), Lorenzi (JH), Villemeur (A), 2019, *L'erreur de Faust*, Paris, Descartes et compagnie.

pour l'emploi (« dite Stratégie de Lisbonne ») encourageait les Etats Membres à coordonner leurs politiques sociales afin de réunir les conditions pour des carrières plus longues, une retraite plus tardive, et donner la possibilité de continuer son activité après la retraite. En 2012, « année européenne du vieillissement actif et de la solidarité entre les générations », des principes directeurs en matière de vieillissement actif⁹⁸ ont été rédigés par la Commission Européenne et un « indice du vieillissement actif⁹⁹ » élaboré pour évaluer les avancées réalisées au niveau national.

Dans le champ du travail et du dialogue social, les partenaires sociaux européens ont à leur tour investi cette approche intégrée en signant en mars 2017 l'accord-cadre autonome « sur le vieillissement actif et l'approche intergénérationnelle »¹⁰⁰. Celui-ci définit le vieillissement actif comme le fait « *d'optimiser les possibilités pour les travailleurs de tous âges de travailler dans de bonnes conditions, saines et productives, jusqu'à l'âge légal de la retraite, sur la base de la motivation et de l'engagement mutuels des employeurs et des travailleurs* ». Il fournit aux acteurs du dialogue social des lignes directrices pour mieux intégrer le facteur démographique dans des diagnostics partagés à tous niveaux, développer des outils et mesures adaptés en santé-sécurité au travail, gestion des compétences, organisation du travail et management intergénérationnel.

Force est de constater que la France est l'un des pays européens dans lequel l'approche du « vieillissement actif » et les divers instruments qui la portent ont eu le moins d'échos et de traductions opérationnelles, tant du côté des pouvoirs publics que des partenaires sociaux. Il nous semble pourtant qu'au regard de l'évolution des attentes individuelles, des enjeux d'efficacité des entreprises et des points d'équilibre à trouver dans différentes réformes en cours, ce modèle reste d'une très grande pertinence sur trois plans en particulier ¹⁰¹ :

- Il vise à mettre en œuvre une stratégie préventive sur le cours de vie afin de préserver et entretenir les ressources humaines tant sur le plan de la santé que sur celui des compétences (ou de « l'employabilité »).
- Il met l'accent sur la nécessité de lever les contraintes pesant sur les choix individuels, de fluidifier les parcours en offrant des transitions flexibles et davantage choisies entre formation/travail/retraite.
- Il repose sur une conception équilibrée des droits et des devoirs des individus : droit à la protection et à l'accompagnement, équilibré par l'obligation pour l'individu d'utiliser ressources et opportunités mises à sa disposition pour demeurer actif et autonome.

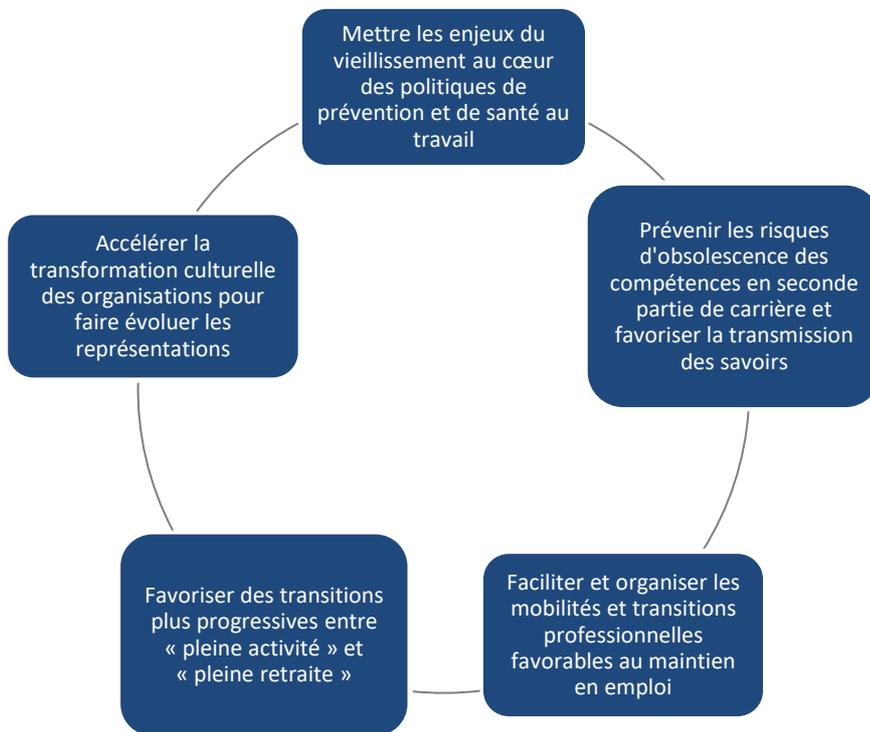
Sur la base des nombreux échanges qu'elle a pu avoir avec des experts, praticiens des RH, représentants des administrations et des organisations de partenaires sociaux (cf. annexe, liste des personnes rencontrées), et s'inspirant de l'ensemble des travaux et initiatives dont elle a pu avoir connaissance, la mission a identifié des pistes de propositions et des mesures concrètes s'inscrivant dans une approche intégrée, « à 360 degrés », des enjeux du vieillissement actif au travail, autour de 5 axes stratégiques :

⁹⁸ <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2017468%202012%20INIT>

⁹⁹ <https://statswiki.unece.org/display/AAI/Active+Ageing+Index+Home>

¹⁰⁰ http://erc-online.eu/wp-content/uploads/2018/06/18-06-18-framework_agreement_on_active_ageing_FRdef.pdf

¹⁰¹ Cf. Guillemard (AM), 2017, « Comment la notion de vieillissement actif s'est-elle construite en Europe ? Opportunités et pièges de sa mise en œuvre », Colloque du COR, 30 novembre 2017



Les propositions qui suivent s'articulent autour de convictions et de principes communs, qui doivent trouver à se décliner de manière opérationnelle dans chacun des domaines précités :

- La nécessité de traiter du sujet du maintien en activité des salariés âgés dans une logique d'anticipation et de prévention continue, selon le principe « le *senior* de demain, en bonne santé, engagé dans son travail et dans une trajectoire professionnelle positive jusqu'à la retraite se construit dès aujourd'hui ».
- Cette logique doit se combiner avec une approche globale, systémique, permettant d'agir de manière combinée sur tous les facteurs de risque qui peuvent contribuer au retrait anticipé du marché du travail. Cette approche est efficace mais complexe à mettre en œuvre, très exigeante en particulier pour les PME : un cadre de règles générales plus incitatif pour garder les seniors en emploi ne permettra pas de faire l'économie de ressources de sensibilisation et d'accompagnement de proximité.
- La nécessité — pour répondre aux attentes des individus comme aux enjeux sociétaux du vieillissement — de construire des cadres collectifs permettant d'élargir l'éventail des possibles et des options individuelles de conciliation (le choisi plutôt que le subi).
- La logique uniforme de la retraite envisagée uniquement sous l'angle d'une coupure brutale et irréversible avec le travail salarié paraît de moins en moins en phase avec les attentes des personnes et les évolutions sociétales. Tout en garantissant l'exercice d'un libre choix pour ceux qui veulent l'envisager ainsi, il nous semble que des logiques de « décélération » et de transition progressive doivent être encouragées.

Prendre en charge le « bien vieillir au travail » sous l'angle de la santé constitue d'ores et déjà une problématique majeure pour les entreprises et pour les pouvoirs publics. Les effets combinés de la démographie naturelle et de l'évolution des règles de départ en retraite se traduisent en effet par un accroissement sensible de la proportion de travailleurs « âgés » dans la population active, quels que soient les critères que l'on adopte pour les définir.

Cette nouvelle réalité du vieillissement de la population peine encore à se refléter dans la conception de nos politiques publiques (Albouy, Lorenzi, Villemeur, 2019)¹⁰². La nécessité de s'y adapter est même parfois contestée. L'augmentation du taux d'emploi dans la tranche 55-64 ans est parfois analysée comme la preuve que les comportements des entreprises et des salariés s'ajustent avant tout en fonction du recul de l'âge de départ en retraite à taux plein (« l'effet-horizon ») (Aubert, 2012)¹⁰³.

Pourtant, de nombreux éléments concordants amènent à penser que les facteurs liés à la santé au travail des actifs au-delà de 62 ans pourraient réduire fortement l'impact quantitatif de l'effet horizon sur le taux d'emploi. C'est par exemple ce qu'anticipe l'un des groupes de protection sociale interrogés, qui a prévu de doubler ses provisions pour le risque d'inaptitude avec la mise en œuvre de la réforme Touraine (alors qu'elles avaient augmenté de 35% pour le passage à 62 ans). De fait, les états d'altération de la santé augmentent au fil de l'avancée en âge, et cette augmentation peut d'ores et déjà se lire dans les comptes des entreprises (par ex. coût de l'absentéisme¹⁰⁴) et dans les comptes publics (par ex. indemnités journalières)¹⁰⁵.

Les données produites au travers des grandes enquêtes (« Santé et Itinéraire Professionnel », enquêtes Emploi de l'Insee) confirment l'association existant entre un état de santé dégradé – en particulier les problèmes de santé induisant des limitations dans les activités quotidiennes – et le non-emploi ou la cessation précoce d'activité chez les personnes de plus de 50 ans. Facteur déterminant au regard du sujet des retraites, cette corrélation est particulièrement sujette à variation en fonction de la classe sociale et du sexe : elle est encore plus marquée chez les populations fragiles telles que les mères de famille aux revenus modestes et les hommes ouvriers âgés de plus de 50 ans (Barnay, Jussot, 2018)¹⁰⁶. Selon les enquêtes de la DREES sur les motifs de départ en retraite¹⁰⁷, les non-cadres justifient plus souvent que les cadres leur cessation d'activité par des problèmes de santé (42 % contre 24 %) et des conditions de travail difficiles (35 % contre 28 %).

¹⁰² Albouy (FX), Lorenzi (JH), Villemeur (A), 2019, *L'erreur de Faust*, Paris, Descartes et compagnie.

¹⁰³ Aubert, P. (2012), « L'« effet horizon » : de quoi parle-t-on ? » *Revue française des affaires sociales*, 1(4), 41. <https://doi.org/10.3917/rfas.124.0041>

¹⁰⁴ Le taux d'absentéisme des salariés de plus de 56 ans est de 7,4%, contre 4 % pour les 31-40 ans. Source : baromètre de l'absentéisme Ayming, 2019.

¹⁰⁵ Les indemnités journalières au titre des arrêts maladies des personnes de plus de 60 ans représentent 7,7% des montants indemnisés en 2016 contre 4,6% en 2010. Cf. rapport au ministre chargé de la Sécurité sociale sur l'évolution des charges et produits de l'Assurance Maladie, juillet 2018, p.40

¹⁰⁶ Barnay (T), Jussot (C.), 2018, *Travail et santé*, Paris, Presses de Sciences Po

¹⁰⁷ DREES, 2019, *Les retraités et les retraites*, p. 245

Dans ce contexte, la mission s'est particulièrement intéressée aux enseignements opérationnels à retirer des nombreuses études montrant que le vieillissement est un processus progressif mais surtout conditionnel, qui s'opère de manière très différente en fonction des expériences vécues en matière de conditions de travail, de parcours professionnels, de cultures d'organisation : « *la condition de vieux travailleur (qui) ne renvoie pas seulement à des caractéristiques personnelles, à l'âge en particulier. Le parcours professionnel, sa longueur, sa pénibilité mais aussi la façon dont le travail actuel tient compte ou non des spécificités d'un quinquagénaire – ou, a fortiori, sexagénaire – expérimenté, c'est tout cela qui entre en ligne de compte. Or si, du fait d'un environnement mal adapté on se sent « vieux travailleur », et perçu comme tel dans l'entreprise, on préférera accéder dès que possible au statut plus enviable de « jeune retraité »* (Volkoff, Wolff, Molinié, 2017, p. 167)¹⁰⁸.

Il ne fait pas de doute pour la mission que le soutien à l'activité des travailleurs âgés passe nécessairement par une action volontariste pour développer la qualité de vie au travail et maintenir en bonne santé tous les travailleurs, quelles que soient leurs caractéristiques (âge, sexe, trajectoire, niveau de qualification...). Cela suppose un renforcement des politiques et des moyens dédiés à la prévention de l'usure professionnelle¹⁰⁹. En complément de mesures visant à compenser les situations de travail pénibles — mesures individualisées en fonction des expositions au cours de la carrière — les démarches de prévention doivent viser une amélioration collective des conditions de travail, profitable à tous et notamment aux travailleurs vieillissants. Cela n'exclut pas de rechercher, en fonction de chaque situation de travail, des adaptations d'organisation plus ciblées pour les personnes présentant des limitations de capacité.

Alors que se profile une réforme systémique de la santé au travail, une meilleure prise en charge des problématiques de vieillissement passe par une dynamisation des démarches négociées de prévention (Objectif 1) et l'organisation d'un éco-système institutionnel capable d'aider les entreprises à trouver des solutions adaptées, qui mobilisent nécessairement des compétences pluri-disciplinaires (Objectif 2). Cet effort en faveur de la prévention dans la perspective du vieillissement actif doit également se traduire dans les budgets des institutions en charge de la santé au travail et des institutions de prévoyance, afin qu'elles puissent développer des offres de service adaptées pour accompagner les entreprises sur ce sujet complexe, en particulier les TPE-PME (Objectif 3).

¹⁰⁸ Volkoff (S.), Wolff (L.), Molinié (AF.), 2017, « Quelles conditions de travail au fil de l'âge dans un contexte d'allongement de la vie de travail ? », p. 167 in Guillemard (AM), ed. *Allongement de la vie. Quels défis ? Quelles politiques ?* Paris, La Découverte, « Recherches », 2017, p. 153-169.

¹⁰⁹ Au sens de l'Anact, l'usure professionnelle couvre tous les processus d'altération de la santé dépendant de la répétition et/ou de la combinaison d'expositions de la personne à des contraintes du travail. Interviennent aussi dans ce processus – pour le ralentir, voire l'enrayer – les *régulations* individuelles et collectives que les travailleurs peuvent élaborer, pour se protéger et pour développer leur santé tout au long de leur parcours. Marion Gilles et Erfane Chouikha, « Prévenir l'usure professionnelle pour un maintien durable en emploi », *Retraite et Société*, n° 76, 01/2019.

Objectif 1 Améliorer les démarches négociées de prévention de l'usure à la hauteur du défi de l'allongement de la vie professionnelle

Les politiques de santé au travail des entreprises, et de manière plus générale le cadre français des politiques publiques en la matière, ont longtemps accordé une place prééminente à l'objectif de réparation des préjudices causés par les atteintes causées au travailleur. Si la visée de compensation a toute sa légitimité — et doit pouvoir s'étendre, en toute logique d'équité, à l'ensemble des actifs indépendamment de leur statut au travers d'un dispositif comme le C2P¹¹⁰ — l'articulation avec la logique de prévention et d'anticipation reste largement perfectible. L'horizon idéal en la matière serait, pour reprendre les termes de l'ancien directeur général de l'Anact, « *une configuration organisationnelle dans laquelle l'employeur et toutes ses équipes ont intégré la conviction qu'une activité réalisée dans des conditions propices au développement de la santé dans toutes ses dimensions, est nécessairement propice à la performance globale* » (Lanouzière, 2016)¹¹¹.

A défaut de pouvoir être atteint, cet idéal ainsi formulé a le mérite de poser une exigence d'amélioration et de mise en discussion permanente, entre toutes les parties concernées, des conditions organisationnelles *d'évitement* maximal des situations de pénibilité. Un dialogue social et managérial actif, centré sur les conditions effectives d'un travail soutenable dans le temps, est à la base de toutes les méthodes efficaces de prévention de l'usure professionnelle. Les acquis scientifiques de l'ergonomie sont ici fondamentaux, qui identifient de longue date des difficultés particulièrement sensibles chez les travailleurs âgés, liées à quatre grandes catégories d'exigences : les postures pénibles, les horaires décalés, une pression temporelle élevée ou des changements rapides de technique et d'organisation (Molinié, 2003¹¹² ; Mardon, Volkoff, 2011¹¹³).

C'est en se situant dans cette perspective que la mission s'est interrogée sur les évolutions à apporter au dispositif de prévention de la pénibilité afin qu'il réponde davantage aux enjeux de l'allongement de la vie professionnelles. Deux orientations majeures s'en dégagent :

- 1. Il s'agit d'une part de dynamiser un dialogue social de proximité sur les démarches de prévention primaire (centrées sur l'organisation du travail).** Dans cette perspective, deux leviers pourraient être rapidement activés, indépendamment d'une révision éventuelle des critères et seuils de pénibilité définis en 2017 telle qu'envisagée par le gouvernement :

¹¹⁰ Dans le cadre de la réforme des retraites en cours de discussion, les pouvoirs publics ont prévu d'étendre le bénéfice du compte personnel de prévention aux agents publics et salariés des régimes spéciaux et d'engager une concertation sur « *l'aménagement du C2P en matière de seuils d'exposition aux facteurs de risque tel que le travail de nuit* » (rapport Delevoe, juillet 2019). Des aménagements supplémentaires doivent faire l'objet d'un nouveau cycle de concertation avec les partenaires sociaux à partir de janvier 2020.

¹¹¹ Lanouzière (H.), 2016, « Pénibilité versus prévention ? La délicate mais nécessaire articulation de deux concepts voués à cohabiter ». *Semaine sociale Lamy*, n°1709, 8 février 2016.

¹¹² Molinié, A.-F. (2003). *Âge et conditions de travail dans l'Union européenne, Dublin*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, Dublin, 178 p.

www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2002/106/fr/1/ef02106fr.pdf

¹¹³ Céline Mardon et Serge Volkoff, « Emploi des « seniors » et conditions de travail : une étude statistique comparative entre pays d'Europe », *Perspectives interdisciplinaires sur le travail et la santé* [En ligne], 13-1 | 2011

- Revoir à la baisse les conditions déclenchant l'obligation de négocier un accord (ou à défaut d'élaborer un plan d'action) de prévention de la pénibilité dans les entreprises d'au moins 50 salariés (art. L4162-1 et D.4162-1 : 25 % des salariés, exposés à un ou plusieurs facteurs au-delà des seuils réglementaires et indice de sinistralité supérieure à 0,25).
- Traiter obligatoirement (et non plus de manière optionnelle) l'aménagement des fins de carrière et le maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risque dans les accords ou plans d'action (art. D4162-3).

2. Il s'agit également de faire en sorte que les salariés soient mieux informés et accompagnés pour faire usage des droits acquis au titre de la pénibilité dans une perspective de reconversion anticipée.

- Au regard de notre lettre de mission, il ne nous appartient pas de nous prononcer sur le bon paramétrage du dispositif C2P, la pertinence des critères pris en compte ou non et le niveau de chaque seuil, s'agissant de mécanismes avant tout conçus pour faire partir plus tôt en retraite les salariés exposés à des situations pénibles.
- Pour autant, nous soulignons que cette orientation initiale se retrouve dans les usages constatés, et que cela constitue un obstacle au développement d'une politique de reconversion anticipée : à ce jour, très peu de salariés se sont servis des points acquis au titre de la pénibilité pour se former et se reconvertir¹¹⁴.
- Au regard des échanges qu'a pu avoir la mission, il est très probable que cette situation résulte notamment d'un déficit d'information sur le C2P et ses usages possibles, et plus encore de l'inexistence d'un accompagnement individualisé suffisamment précoce pour les salariés concernés. Alors que les opérateurs en charge du Conseil en Evolution Professionnelle « version 2 » pour les actifs occupés viennent d'être sélectionnés et déploient leur offre de service, leur cahier des charges¹¹⁵ reste très vague sur l'aide spécifique qu'ils peuvent apporter aux salariés en situation de reconversion suite à des problématiques de pénibilité. La création d'une « file prioritaire d'accès au CEP » pour ces salariés pourrait être envisagée, assortie d'une offre d'accompagnement renforcée.

¹¹⁴ Selon la Direction de la Sécurité sociale, seuls 2 072 salariés ont demandé, en 2018, la conversion de leurs points, dans 72 % des cas pour partir plus tôt à la retraite, 24% pour passer à temps partiel et 4% pour se former (source : annexe « Retraites » du PLFSS 2020, p. 70). On rappellera que l'objectif fixé en 2017 au C2P était que 10 000 personnes puissent partir en retraite chaque année, cf. Commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale, 7 novembre 2017. <http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0369.asp>

¹¹⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/arrete/2019/3/29/MTRD1909505A/jo/texte> : Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle

Proposition 1 :

Indépendamment de la généralisation du C2P, dynamiser les démarches négociées de prévention en entreprise, en abaissant les seuils déclenchant l'obligation de négocier un accord (ou à défaut d'élaborer un plan d'action) de prévention de la pénibilité (art. D4162-1 du Code du Travail), et en rendant obligatoires de traiter les thèmes de l'aménagement des fins de carrière et du maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risque dans les accords ou plans d'action (art. D4162-3).

Proposition 2 :

Renforcer l'accompagnement individuel des salariés ayant ouvert des droits à la pénibilité afin d'activer davantage le C2P pour financer des formations longues de reconversion.

Objectif 2 Faire de la prévention de l'usure professionnelle une composante majeure de l'offre de service d'un système rénové de santé au travail

Les auditions réalisées par la mission ont confirmé la difficulté générale pour les entreprises à anticiper les phénomènes qui peuvent progressivement conduire employeurs et salariés à envisager le départ anticipé comme une solution « gagnant-gagnant », quand bien même elle se traduit par une perte de compétences pour l'entreprise et une perte d'opportunité ou de droits futurs pour les personnes. Mais comme toujours, toutes les entreprises ne sont pas à armes égales et ne sont pas confrontées aux mêmes problématiques, en fonction de leur taille et de leur secteur. Si la persistance d'une « préférence collective » pour les départs anticipés reste très visible dans les grands groupes — où elle satisfait à la fois aux logiques de « pilotage des RH par la masse salariale » côté directions et aux attentes des salariés (et de leurs représentants) — la situation apparaît beaucoup plus contrastée dans les entreprises de plus petite taille.

Ainsi les responsables RH d'entreprise de taille moyenne rencontrés grâce à l'ANDRH et à l'UIMM ont-ils souvent évoqué leurs enjeux de rétention de la main d'œuvre sur certaines populations expérimentées, détentrices de savoir-faire difficiles à identifier et à trouver sur le marché du travail. Mais aussi leur difficulté à agir sur les facteurs liés aux conditions de travail qui accroissent les risques de voir des salariés prématurément usés devenir inaptés. Lorsqu'elles existent¹¹⁶, les fonctions RH dans les entreprises « ordinaires » se heurtent à la fois à des difficultés objectives pour « challenger » l'organisation du travail et les impératifs de performance, à l'absence de savoir-faire en interne pour analyser les situations de travail et mettre en place des aménagements, mais aussi très fréquemment à une faible volonté des échelons décisionnels de l'entreprise de mobiliser des moyens dans une optique de prévention.

Ces constats sont également corroborés par les retours d'expériences de terrain que l'Anact a partagé avec la mission. Le plus souvent, le vieillissement des collaborateurs et ses conséquences pour l'entreprise n'apparaissent pas d'emblée comme un sujet de préoccupation pour les décideurs, y compris pour les fonctions spécialisées en gestion des RH. Rares sont les entreprises — en dehors des grands groupes — qui se lancent d'elles-mêmes dans une analyse démographique de leurs données sociales pour repérer les activités ou services pour lesquels se posent des problématiques de conditions de travail. Selon les observations de l'Anact, les problématiques les plus fréquemment citées par les entreprises qui sont confrontées à des phénomènes d'usure professionnelle sont l'augmentation des restrictions d'aptitude et des inaptitudes, l'absentéisme, le turn-over mais aussi l'obsolescence des compétences, les difficultés de recrutement ou encore la démotivation.

Tous ces éléments soulignent que les entreprises, en particulier les PME, ont généralement besoin d'être accompagnées sur le plan méthodologique pour mettre en place des actions systémiques efficaces de

¹¹⁶ On rappellera que 50% des salariés français travaillent dans des entreprises de moins de 50 salariés, dans lesquelles les politiques RH sont très diversement, et généralement peu développées. 70 % des entreprises de 20 à 49 salariés déclarent dans les enquêtes Bpifrance n'avoir stabilisé aucun process RH. De ce point de vue, comme le rappelle un expert de la DGEFP, les politiques publiques qui se fixent pour objectif d'améliorer l'employabilité des actifs (salariés ou demandeurs d'emploi) ne devraient pas faire l'économie d'une action conjointe sur l'employeur-abilité des entreprises : « Défaire l'amalgame entreprise/employeur, c'est rappeler deux évidences : d'une part, la capacité d'employeur ne va pas naturellement de pair avec la qualité d'entrepreneur ; d'autre part, la « fonction » naturelle d'une entreprise n'est pas de créer de l'emploi. La capacité à créer et à gérer de l'emploi est le produit de fonctionnements que l'on doit comprendre si l'on veut savoir comment la développer ; elle est subordonnée à l'apparition de processus d'apprentissage organisationnel ». _Duclos (L), 2019, « Employabilité : 3 questions à Laurent Duclos », *La gazette DGEFP*, n°6, septembre 2019

prévention du risque d'usure professionnelle. Un cadre de règles générales plus incitatif pour le maintien de l'activité (jouant par exemple sur l'âge ou la durée de cotisation nécessaire pour obtenir une retraite à taux plein) ne permettra pas de faire l'économie de ressources de sensibilisation et d'accompagnement de proximité.

En d'autres termes, c'est tout un écosystème de conseil et d'appui, prioritairement dédié aux employeurs et aux salariés des TPE-PME qu'il faut consolider si l'on veut relever le défi du vieillissement au travail. La complexité réside dans le fait que les facteurs d'usure au travail sont multiples et en interaction. Ils renvoient aussi bien à la santé et aux risques professionnels qu'aux problématiques de parcours et aux pratiques de management qui peuvent encourager ou décourager l'engagement et de reconnaissance au travail. De ce fait, apporter des réponses adaptées aux entreprises nécessite de s'appuyer sur différentes expertises disciplinaires : celle de la médecine du travail, mais aussi celle de l'ergonome, de l'ingénieur en prévention ou du conseiller en évolution professionnelle. Or ce besoin de pluridisciplinarité n'a jusqu'à présent jamais trouvé de réponse adéquate dans l'organisation des acteurs institutionnels. Confrontées à une myriade d'intervenants spécialisés et rarement capables de se coordonner et d'articuler leurs expertises, les entreprises et les salariés risquent de se voir prescrire les « solutions » maîtrisées par l'intervenant à qui ils ont affaire davantage que les solutions efficaces¹¹⁷.

Du fait de leur maillage territorial, les services de santé au travail inter-entreprises constituent nécessairement une composante majeure de cet écosystème. Une réforme prochaine de la santé au travail, qui reste pour l'heure suspendue au résultat d'un éventuel accord interprofessionnel, pourrait permettre de faire évoluer sensiblement l'organisation et le pilotage du système, dans un sens *a priori* plus favorable à la pluridisciplinarité requise par les enjeux du vieillissement au travail.

Mais le décloisonnement va au-delà : au regard des expériences de terrain dont la mission a pu avoir connaissance, notamment celles pilotées dans le cadre d'un partenariat national entre l'Anact et la CNAM-TS, la clé de l'efficacité semble résider dans la capacité à mobiliser conjointement les opérateurs des champs connexes de l'emploi et de la santé au travail, en croisant une dimension territoriale de proximité (par ex. l'action sur un bassin d'emploi) et une dimension sectorielle (par ex. en mobilisant les fédérations professionnelles d'un secteur ou d'une branche donnée). Le renforcement des politiques sectorielles de prévention serait certainement de nature à renforcer l'efficacité de l'action publique.

Sans attendre l'échéance lointaine d'une refonte structurelle du système de santé au travail, la mission formule des propositions qui s'inscrivent dans les opportunités immédiates ouvertes par le PLFSS 2020, ainsi que dans les orientations tracées par de nombreux et récents rapports sur la réforme de la santé au travail :

- Un amendement à l'article 56 du PLFSS 2020 a prévu la mise en place expérimentale de plateformes départementales pluridisciplinaires de prévention de la désinsertion professionnelle. Placées auprès des caisses primaires d'assurance maladie, ces plateformes « *peuvent le cas échéant associer d'autres acteurs intervenant dans le domaine de la prévention de la désinsertion professionnelle à leurs actions. Elles interviennent dès qu'un assuré en arrêts de travail fréquents ou prolongés est identifié comme exposé à un risque de désinsertion professionnelle par son employeur, un service*

¹¹⁷ Ce type de constat a été fait de manière récurrente depuis des années par toute une série de rapports publics sur l'organisation de la santé au travail, dont celui de la mission présidée par Mme Charlotte Lecocq, août 2018 (<https://www.vie-publique.fr/en-bref/19980-sante-au-travail-et-prevention-des-risques-un-guichet-unique>). Dans la pratique, les SSTI ayant adopté un fonctionnement réellement pluridisciplinaire semblent assez rares, ce qui tend à générer une « surmédicalisation » du traitement des problèmes rencontrés au travail.

*social ou un professionnel de santé »¹¹⁸. L'expérimentation **pourrait être l'opportunité de concevoir et de tester, dans un partenariat inter-institutionnel élargi, des méthodes de détection anticipée des « signaux faibles » d'usure professionnelle, bien avant que le risque de désinsertion professionnelle ne soit avéré.** Ces méthodes auraient ensuite vocation à être déployées et proposées dans le cadre de l'offre de service territoriale à destination des TPE-PME, reconfigurée dans le cadre de la réforme à venir.*

- Le rapport d'information de la mission sénatoriale sur la santé au travail remis en octobre 2019 par les sénateurs Artano et Gruny¹¹⁹ propose de nombreuses pistes d'évolutions institutionnelles pouvant concourir à une prise en charge plus anticipée des problématiques de vieillissement au travail. Au regard des enjeux identifiés lors de nos auditions, nous soulignons en particulier l'intérêt de celles relatives à une **montée en compétences des SST sur les risques organisationnels et psycho-sociaux, et le fait de pouvoir disposer d'un référentiel de certification des SST intégrant les capacités nécessaires à un traitement préventif des facteurs d'usure professionnelle¹²⁰.**
- Dans la même perspective, et compte-tenu du contexte démographique de la médecine du travail, **toute mesure visant à fluidifier les relations médecin du travail/médecin traitant/entreprise ne pourra que faciliter l'anticipation des adaptations nécessitées par la réduction progressive des capacités de travail avec l'âge.** Le rapport Bérard-Oustric-Seiller de février 2019 a identifié toute une série de leviers opérationnels dont la mise en œuvre ne pourrait être que bénéfique de ce point de vue¹²¹.

¹¹⁸ Amendement n°1971 à l'article 56 du PLFSS 2020.

¹¹⁹ *Pour un service universel de santé au travail*, Rapport d'information de M. Stéphane ARTANO et Mme Pascale GRUNY, fait au nom de la commission des affaires sociales n° 10 (2019-2020) - 2 octobre 2019.

¹²⁰ Dont on trouve les bases dans les expérimentations conduites par le réseau Anact-Aract et les Carsat entre 2015 et 2018 : <https://www.anact.fr/services-outils/outils/le-kit-lusure-professionnelle-comment-agir-pour-leviter>

¹²¹ BERARD (JL), OUSTRIC (S.), SEILLER (S.), *Plus de prévention, d'efficacité, d'équité et de maîtrise des arrêts de travail* », rapport remis à la ministre du travail, février 2019.

Proposition 3 :

Profiter de l'expérimentation des plateformes de prévention de la désinsertion professionnelle (art 56 PLFSS 2020) pour tester une approche pluridisciplinaire et territoriale élargie, intégrant notamment les expertises des préventeurs des Carsat et du réseau Anact-Aract, et identifier les moyens permettant de détecter les « signaux faibles » en amont de la délivrance d'arrêts de travail.

Proposition 4 :

Intégrer les compétences pluridisciplinaires indispensables aux démarches de prévention de l'usure professionnelle dans le futur référentiel de certification des SST (cf. Rapport Artano-Gruny).

Proposition 5 :

Mettre rapidement en œuvre les propositions du rapport Bérard-Oustric-Seiller pour améliorer les synergies dans le triptyque médecin du travail/médecin traitant/entreprise et mieux anticiper les actions d'adaptation nécessitées par la réduction progressive des capacités de travail avec l'âge, avant survenue de l'inaptitude.

Objectif 3 Mobiliser davantage de moyens pour l'investissement en prévention, en ciblant davantage les problématiques liées au vieillissement

Aussi nécessaire soit-elle, la refonte du cadre institutionnel des politiques de santé au travail ne garantit pas à elle seule une plus grande efficacité de l'action publique de soutien et d'accompagnement des entreprises face aux enjeux du vieillissement actif. Mais elle peut offrir un environnement plus favorable au déploiement à grande échelle des principes opérationnels et des méthodes de prévention qui seuls permettent d'agir à la racine sur les causes de l'usure professionnelle accélérée que subit encore une part importante de la main d'œuvre.

Depuis les années 2000 et les premiers plans nationaux de mobilisation en faveur de l'emploi des seniors, ces méthodes ont été largement documentées, y compris sous l'angle des difficultés à faire évoluer des organisations de travail soumises à des exigences de performance parfois peu compatibles avec une ambition affichée « d'inclusion » de tous. En la matière, la question est moins d'identifier les solutions que d'opérer un « passage à l'échelle » pour celles qui fonctionnent. D'où l'importance d'une action publique cohérente et constante dans la durée, qui veillera d'une part à responsabiliser les entreprises par rapport à des modes de gestion de la main d'œuvre incompatibles avec l'objectif d'allongement de la vie professionnelle, et d'autre part à orienter davantage de moyens privés et publics vers l'investissement en prévention.

Compte tenu de ses implications plus larges sur le marché du travail ou les retraites, une politique de santé au travail orientée sur les obstacles au vieillissement actif devrait mobiliser des moyens en rapport avec les enjeux. Bien que la qualité de vie au travail et la prévention de l'usure professionnelle figurent parmi les axes prioritaires du 3^{ème} Plan Santé au Travail, ce Plan n'est assorti d'aucun financement propre et doit donc s'inscrire dans les enveloppes de moyens pré-existantes des opérateurs publics. S'agissant de la Sécurité Sociale, la part du budget de la branche Accidents du Travail/Maladies Professionnelles consacrée à la prévention (au sens large) se montait à 4% en 2016, niveau très inférieur à ce que pratiquent nos voisins européens, alors même que l'excédent de la branche avoisine les 800 millions d'euros en 2018. Les marges de manœuvre obtenues par la gouvernance de la branche AT-MP lors de la négociation de la nouvelle Convention d'Objectifs de Gestion devraient permettre un doublement du financement de ces actions de prévention sur la période 2018-2022.

Alors que doivent s'engager simultanément une négociation interprofessionnelle sur la qualité de vie au travail et la santé au travail et les travaux préparatoires au 4^{ème} Plan Santé au Travail au sein du COCT, il serait cohérent que les pouvoirs publics indiquent la marche à suivre aux partenaires sociaux en prenant des engagements sur le niveau des excédents de la branche AT-MP consacrés au renforcement des actions de prévention des risques professionnels. Le contexte de réforme des retraites devrait inciter à mettre un accent particulier sur ceux qui sont le plus directement facteurs de retrait anticipé du marché du travail. Une partie de ces moyens pourrait être affectée au développement d'une offre intégrée d'accompagnement des entreprises sur la prévention de l'usure professionnelle, selon des priorités sectorielles définies par les partenaires sociaux et coordonnées dans le cadre des instances nationales et régionales du 4^{ème} Plan Santé au Travail.

En complément des moyens mobilisés par l'Etat et la Sécurité Sociale, l'accompagnement des actions de prévention de l'usure et de la désinsertion professionnelle pourrait également être renforcé par les financements prévus dans le cadre du « degré élevé de Solidarité » des accords de branche prévoyance/santé¹²². Faute de volonté commune parfois mais aussi de certitude sur l'éligibilité de ces actions, rares sont à ce jour les branches qui ont explicitement ciblé les actions de prévention des risques professionnels parmi les actions prises en charge par le « degré élevé de Solidarité »¹²³. Une rédaction plus précise de l'article R912-2 du Code de la Sécurité sociale pourrait sans doute aider à relancer la dynamique du dialogue social au moment de la renégociation des accords de branche, et à faire davantage le lien avec les enjeux démographiques.

Enfin, dans une perspective de responsabilisation et de mobilisation des entreprises sur leurs actions de prévention en lien avec les problématiques du vieillissement, il conviendrait de stimuler l'investissement en prévention des risques professionnels en initiant des programmes d'innovation technologique éligibles au crédit d'impôt recherche.

¹²² Les accords professionnels ou interprofessionnels peuvent instituer des garanties collectives de protection sociale complémentaire présentant un degré élevé de solidarité et comprenant, à ce titre, des prestations à caractère non contributif nécessairement gérées de façon mutualisée, pour toutes les entreprises de la branche.

L'article R912-2 du Code de la Sécurité sociale sur les garanties du « degré élevé de solidarité » prévoit dans son deuxième alinéa : « Le financement d'actions de prévention concernant les risques professionnels ou d'autres objectifs de la politique de santé, relatifs notamment aux comportements en matière de consommation médicale. Ces actions de prévention pourront relayer des actions prioritaires dans des domaines identifiés comme tels dans le cadre de la politique de santé, notamment des campagnes nationales d'information ou de formation, ou prévoir des actions propres au champ professionnel ou interprofessionnel concerné et visant à réduire les risques de santé futurs et à améliorer les conditions de vie au travail et la santé des salariés ».

¹²³ Parmi les secteurs en pointe dans ce domaine, on peut citer celui des transports et des déchets, avec son accord-cadre du 20 avril 2016 « pour un nouveau modèle de protection sociale », qui précise (article 15) la nature des actions de prévention santé et d'accompagnement des salariés : « il s'agit notamment d'actions conduites en vue de réduire les taux de fréquence et de gravité des sinistres en ce qui concerne les pathologies qui constituent un risque particulier pour les salariés des branches concernées du fait de leur structure (ou spécificité) socio-démographique ou des conditions de l'exercice professionnel ».

Proposition 6 :

Augmenter la part du budget de la branche AT/MP consacrée à la prévention, en renforçant la place des problématiques liées au vieillissement dans les actions prioritaires définies par le futur PST4.

Proposition 7 :

Intégrer explicitement les actions de prévention de l'usure et de la désinsertion professionnelle des salariés âgés parmi les actions de prévention finançables par le "degré élevé de Solidarité" des accords de branche prévoyance/santé (article R.912-2 du Code de la sécurité sociale).

Proposition 8 :

Stimuler l'investissement de l'entreprise en prévention en initiant des programmes d'innovation technologique éligibles au crédit d'impôt recherche.

Alors que l'allongement de la vie professionnelle nécessiterait de renforcer la formation des salariés aux abords de la seconde partie de carrière pour leur permettre de rester plus longtemps employables, l'effort de formation des entreprises vis-à-vis de leurs salariés décroît très rapidement, à partir de 35 ans pour les employés et ouvriers, et de 50 ans pour les cadres¹²⁴. De leur côté, les salariés les plus expérimentés apparaissent généralement moins désireux de se former que les plus jeunes¹²⁵.

Même si l'âge n'est jamais le seul facteur en cause des disparités constatées dans l'accès à la formation, il demeure que le système français de formation continue n'est pas spécialement favorable au développement des compétences « *tout au long de la vie* », ni ne permet de rééquilibrer les inégalités d'accès à la formation initiale. En outre, la réglementation et l'effort financier des entreprises sont essentiellement (et de plus en plus) mobilisés sur des objectifs d'adaptation immédiate au poste de travail ou aux évolutions technologiques, et ne contribuent que marginalement à des objectifs de reconversion « à longue portée ». Dit autrement, le système est davantage orienté vers la prévention du « *petit risque d'inadéquation ou d'insuffisance de qualifications et de compétences en raison de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail* (que vers la prévention) du « *grand risque* » résultant d'un changement de métier en raison notamment de la pénibilité de celui-ci, de la nécessité d'acquérir une nouvelle qualification, ou encore en raison de l'absence de perspectives d'évolution ou de promotion professionnelle » (Luttringer, 2019)¹²⁶.

Ces quelques éléments de diagnostic sont de nature à conforter l'idée que des incitations fortes doivent être mises en place pour maintenir l'effort d'investissement des entreprises dans les compétences de leurs collaborateurs passée la « mi-carrière », rééquilibrer la couverture du « petit » et du « grand » risque et faire en sorte que les plans de développement des compétences des entreprises soient davantage orientés vers la réponse aux enjeux de maintien de l'employabilité à long-terme. Ceci implique une évolution assez conséquente de l'orientation générale donnée au système de formation depuis quelques années.

En tout état de cause, il nous semble qu'un renforcement de la fonction préventive de la formation continue vis-à-vis du risque de perte d'employabilité en cours de vie professionnelle suppose :

- 1 D'opérationnaliser les démarches de gestion prévisionnelle des compétences en modulant les obligations et objectifs selon la taille des entreprises.
- 2 De renforcer les outils et pratiques de management des compétences à l'abord de la seconde partie de carrière.
- 3 De former autrement les travailleurs expérimentés en s'appuyant sur les savoirs issus de l'expérience et en les valorisant davantage.
- 4 De rééquilibrer l'effort de formation pour soutenir les transitions vers des « secondes carrières ».

¹²⁴ « Formation professionnelle : quels facteurs limitent l'accès des salariés seniors ? », *DARES Analyses*, juin 2016, n°31

¹²⁵ « Plus d'un salarié sur deux (56 %) pense que ses besoins futurs de formation seront importants et qu'il aura besoin d'entretenir ou de perfectionner ses compétences ou d'en acquérir de nouvelles. Mais ce sentiment diminue avec l'âge, surtout à partir de 55 ans où ils ne sont plus que 23 % à considérer devoir se former dans les prochaines années » (Dares, 2016)

¹²⁶ Luttringer (JM), 2019, « Réforme des retraites et allongement de la durée de vie au travail : du bon usage de la formation tout au long de la vie », mai 2019

Objectif 1 Opérationnaliser les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences en modulant les obligations et objectifs selon la taille des entreprises

L'emploi des salariés âgés n'apparaît plus comme un volet obligatoire de la négociation d'entreprise sur « la gestion de l'emploi et les parcours professionnels » mais comme un simple thème possible, parmi d'autres¹²⁷. En quelques années, on est ainsi passé d'une sur-réglementation¹²⁸ bridant toute velléité d'adaptation par la négociation « locale », à un Code du Travail qui donne toute liberté aux acteurs du dialogue social en entreprise, y compris celle de ne rien faire !

Au regard des échanges qu'elle a eu avec les praticiens des RH dans les entreprises et les représentants des organisations de salariés et d'employeurs, la mission n'a pas conclu à la pertinence de rétablir un mécanisme d'obligation de négocier distinct sur le sujet de « l'emploi des seniors ». Quand bien même le nouveau cadre légal issu des ordonnances de 2017 s'y prêterait, les acteurs du dialogue social sont aujourd'hui fortement mis en tension par l'appropriation de ces nouvelles règles¹²⁹. Dans ce contexte, on peut douter que créer une obligation supplémentaire soit réellement suivi d'effets.

Pour autant, la mission fait sienne la proposition du rapport du Sénat (reprise également par la Cour des Comptes) de clarifier le fait que le maintien de l'employabilité des salariés âgés figure parmi les sujets à traiter de manière non-optionnelle dans le cadre de la négociation sur la GEPP, et suggère de rendre explicite le lien avec l'objectif de promouvoir le « vieillissement actif ». Il semble également pertinent de rétablir un mécanisme analogue à celui qui existe en matière d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes : en cas d'échec de la négociation GEPP, il reviendrait à l'employeur d'édicter de manière unilatérale un plan d'actions qui pourrait s'inscrire en cohérence avec des objectifs définis au niveau de la branche professionnelle. Le contenu de ce plan d'actions reprendrait peu ou prou les grandes thématiques qui étaient celles de la législation en vigueur avant 2015¹³⁰. Articulée avec des mécanismes de « publicisation » des pratiques de l'entreprise en matière de diversité et d'inclusion y compris sous l'angle de l'âge (cf. axe 5), cette disposition serait sans doute de nature à favoriser le suivi effectif d'actions concrètes par les directions d'entreprise.

La mission s'est également interrogée sur la manière de prévenir les risques de « dilution » des problématiques des travailleurs vieillissants dans le cadre de démarches globales de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences. Sans remettre en cause le bien-fondé des critiques portées sur les limites

¹²⁷ L'article L.2242-21 du Code du Travail dispose, dans son 6ème alinéa, que la négociation « peut également porter » sur « la formation et l'insertion durable des jeunes dans l'emploi, l'emploi des salariés âgés et la transmission des savoirs et des compétences, les perspectives de développement de l'alternance, ainsi que les modalités d'accueil des alternants et des stagiaires et l'amélioration des conditions de travail des salariés âgés ».

¹²⁸ La circulaire DGEFP/DGT du 15 mai 2013 relative au contrat de génération comptait 170 pages. Le contrat de génération était issu d'une « co-production » entre les partenaires sociaux (accord interprofessionnel du 19 octobre 2012) et le Législateur (loi du 1^{er} mars 2013).

¹²⁹ Cf. l'étude sur l'appropriation et la mise en œuvre des ordonnances réalisé en 2019 par les cabinets Orseu et Amnyos Consultants à la demande du comité d'évaluation des Ordonnances Travail :

<https://www.strategie.gouv.fr/actualites/appropriation-mise-oeuvre-ordonnances-22-septembre-2017-reformant-droit-travail>

¹³⁰ Rappelons que la législation prévoyait que l'entreprise s'engage sur au moins trois des six domaines d'action suivants : Recrutement des salariés âgés en entreprise, anticipation de l'évolution des carrières professionnelles, amélioration des conditions de travail et prévention des situations de pénibilité, développement des compétences et des qualifications et accès à la formation, aménagement des fins de carrière et de la transition entre activité et retraite, transmission des savoirs et des compétences et développement du tutorat.

du traitement segmenté des catégories de main d'œuvre, on peut néanmoins faire valoir que l'alternative de l'intégration dans le « droit commun » n'a de sens que si celui-ci est effectif d'une part, et qu'il est suffisamment souple d'autre part pour produire des solutions adaptées aux situations spécifiques des personnes d'autre part.

Or si le fait pour un salarié de pouvoir « bénéficier » de politiques structurées de gestion des compétences améliore ses chances de rester plus longtemps en emploi, on sait combien ces pratiques sont inégalement réparties parmi les entreprises, en fonction de la taille et du secteur (Zizzo, 2019)¹³¹. Selon Sigot et Vero (2014)¹³² 40% des entreprises (surtout les plus petites), n'ont pas de stratégie formelle en termes d'organisation du travail, de gestion des ressources humaines et de politique de formation, et la même proportion ont des politiques qui se limitent à l'adaptation immédiate. Ce qui signifie que pour plus de la moitié des salariés, le bénéfice d'une gestion prévisionnelle et anticipatrice de leurs compétences reste le plus souvent hors de portée.

Les enseignements du passé montrent la difficulté à faire progresser la gestion prévisionnelle des compétences dans des environnements où la capacité d'anticipation est structurellement faible. Ils invitent donc à une certaine modestie en termes de fixation des objectifs. Pour autant, la mission estime préoccupant le constat que dresse la Cour des Comptes dans son récent référé sur le coût social de la gestion des fins de carrière : « *Aujourd'hui, la politique de l'emploi des seniors ne dépasse pas les dispositifs de droit commun et la préparation par l'administration de fiches de bonnes pratiques sur la gestion des âges, destinées aux entreprises. Les services du ministère du travail pensent que les entreprises vont intégrer, elles-mêmes, le thème de la gestion des âges dans les accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Faute d'incitations ou de mécanismes plus volontaires, il apparaît toutefois que la mobilisation est restée très faible sur ces sujets dans les dernières années* »¹³³.

Ce constat questionne plus largement l'adéquation entre les moyens dont disposent les services du ministère du Travail pour animer des politiques d'appui au plus près des PME et l'ampleur des enjeux sociétaux autour de l'allongement de la vie professionnelle. Il apparaît clairement que les besoins d'appui des entreprises, en particulier des PME, dans le développement de démarches de GPEC, ne reçoivent pas aujourd'hui une réponse à la hauteur des problématiques rencontrées, ni de la part des pouvoirs publics, ni de la part des organismes professionnels.

Les grands « plans nationaux » pour l'emploi des seniors des années 2006-2010 s'étaient accompagnés d'un volet conséquent pour accompagner et amplifier le développement des accords de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. *A minima*, la mission recommande qu'une meilleure complémentarité soit recherchée entre les dispositifs publics d'appui RH existants pilotés par l'Etat, le cadrage méthodologique que peuvent apporter les branches et organisations professionnelles à leurs adhérents (par exemple en produisant des référentiels simplifiés pour des accords ou des plans d'action) et l'accompagnement de proximité des employeurs que peuvent porter des opérateurs comme les OPCO. Plus largement, compte-tenu de la difficulté objective à intégrer le vieillissement au travail dans les démarches de GPEC, la question posée est celle du pilotage d'une stratégie globale, articulant dans la durée moyens publics et actions des partenaires sociaux (cf. conclusion).

¹³¹ Zizzo (C), 2019, « Quelles entreprises pratiquent la gestion des compétences », France Stratégie, *Note d'analyse* n°77-2019

¹³² Sigot (JC), Vero (J), 2014, « Politiques d'entreprises et sécurisation des parcours : un lien à explorer », *Cereq Bref*, n°318, janvier 2014

¹³³ <https://www.ccomptes.fr/system/files/2019-10/20191010-refere-S2019-1878-fins-de-carriere.pdf>

Proposition 9 :

Inscrire explicitement l'objectif du développement de l'employabilité des travailleurs âgés comme un volet de la négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels prévue par le code du travail à l'article L. 2242-20.

Proposition 10 :

Dans les entreprises de plus de 300 salariés, rendre obligatoire la définition d'un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors lorsque la négociation obligatoire sur la gestion des emplois et des parcours professionnels n'aboutit pas.

Proposition 11 :

Pour les entreprises de moins de 300 salariés, renforcer les ressources méthodologiques et d'accompagnement : charger les branches d'élaborer des référentiels simplifiés pour des accords ou des plans d'action, renforcer les dispositifs publics d'appui RH en les ouvrant aux problématiques du vieillissement actif, positionner davantage les OPCO en appui de proximité, développer la dimension territoriale.

Objectif 2 Renforcer les outils et pratiques de développement des compétences à l'abord de la seconde partie de carrière

La dynamisation des démarches collectives de gestion prévisionnelle de l'emploi et de compétences doit s'accompagner d'un renforcement des outils et pratiques permettant à tous les salariés de mieux préparer leur « seconde partie de carrière ». Se maintenir dans l'emploi au-delà de 60 ans se prépare à un âge charnière qui se situe pour beaucoup de salariés autour de 45 ans. Bien que le caractère de moins en moins linéaire des carrières et des parcours d'accès au marché du travail limite nécessairement la pertinence des repères d'âge et incite à réfléchir davantage en termes d'étapes et de cycles de vie (Gauillier, 2002)¹³⁴, pour la plupart des actifs c'est à ce moment qu'il convient de proposer un ensemble de leviers à disposition des personnes pour réunir les conditions d'une deuxième partie de carrière, voire d'une transition vers une deuxième carrière.

Ces leviers pour dynamiser le développement des compétences en cours de vie active existent aujourd'hui dans le droit commun de la formation professionnelle, en particulier au travers de l'entretien professionnel et du bilan de compétences.

L'entretien professionnel biennal issu de la loi du 5 mars 2014 a remplacé différents dispositifs légaux ciblant spécifiquement les salariés expérimentés (« bilan d'étape professionnel », entretien « de seconde partie de carrière »), au motif que ces outils n'avaient pas été appropriés par les entreprises et restaient rarement utilisés¹³⁵. Dans les faits, les pratiques des entreprises semblent rester très hétérogènes : les entretiens professionnels n'ont bénéficié, en 2015 et 2016, qu'à 57 % des salariés présents depuis plus de deux ans dans leur entreprise, un pourcentage qui progresse fortement dans les sociétés de plus de 250 employés pour atteindre 75 % des salariés, mais qui tombe à peine à 25 % dans les TPE (Guillemot, Sigot, 2019)¹³⁶. Dans ses deux premières années d'application au moins, l'entretien professionnel restait un outil à usage interne pour les entreprises, souvent confondu avec l'entretien d'évaluation et qui dans un tiers des cas seulement débouchait sur une formation.

Introduite par la loi de 2018, l'articulation entre le mécanisme d'abondement correctif du CPF en cas de manquement constaté lors de l'entretien de bilan tous les 6 ans¹³⁷ vise à rendre plus effective l'obligation de l'employeur de veiller au maintien de l'employabilité de ses salariés. Ce n'est au mieux qu'à partir de 2020 et des premiers entretiens « de bilan » pour les salariés ayant eu leur entretien en 2014 que l'on pourra estimer les progrès réalisés. Une évaluation précise serait à conduire, afin de vérifier si un dispositif de « droit commun » permet effectivement

¹³⁴ Gauillier X. (2002) « Emploi, retraite et cycle de vie. » *Retraite et Société*. 2002/3 n° 37. La Documentation Française, p163-207.

¹³⁵ Ce qui était factuellement exact selon les évaluations réalisées 4 années après l'entrée en vigueur de la loi de 2009 prévoyant l'entretien de mi-carrière. Mais ce qui là encore ne tient peut-être pas forcément compte du temps de latence nécessaire pour que les acteurs RH s'approprient le dispositif.

¹³⁶ Guillemot (D.), Sigot (JC), 2019, *Les entretiens professionnels dans les entreprises après la loi de mars 2014* Céreq Etudes, n°23, 2019,

¹³⁷ Au sein d'une entreprise comptant au moins 50 salariés, l'employeur abonde de 3 000 euros le CPF d'un salarié s'il manque à deux obligations : la réalisation de l'entretien d'évolution professionnelle une fois tous les 2 ans et si le salarié n'a pas suivi au moins une formation non obligatoire) (article R6323 – 3 du Code du Travail). Ces dispositions entreront en vigueur en 2021.

d'anticiper de manière adéquate la construction des trajectoires de seconde partie de carrière. On relève cependant que de nombreux accords d'entreprise ont fait perdurer des modalités spécifiques de bilans pour leurs collaborateurs expérimentés, sur la base de méthodes qu'elles jugent plus adaptées à leurs attentes, motivations et capacités de repositionnement dans l'entreprise. On observe également que certains opérateurs de bilans de compétences mettent en avant une expertise spécialisée pour ces salariés, mais sans que celles-ci fassent l'objet d'une description précise ou d'une quelconque normalisation. Ces éléments sont peut-être à prendre comme des indices des lacunes du « droit commun » pour accompagner les projets professionnels des salariés expérimentés.

Dans la perspective d'une « activation » des envies et potentiels d'évolution professionnelle au moment charnière de la « mi-carrière » (même si cette notion est discutable), il apparaît ainsi envisageable :

- De proposer la mise en place d'un bilan de compétences à destination des salariés expérimentés, assorti d'une prise en charge à coût nul pour l'intéressé (par abondement du CPF), et de le faire opérer par des opérateurs labellisés sur la base d'un cahier des charges spécifique.
- De rappeler dans le Code du travail, ainsi que le suggère le rapport du Sénat sur l'emploi des seniors de juillet 2019, que l'entretien professionnel bisannuel doit être adapté en tenant compte du degré d'expérience du collaborateur. Afin d'améliorer les chances que ce rappel soit suivi d'effets pratiques, il pourrait être pertinent de charger des organisations et associations de professionnels des RH d'élaborer un référentiel spécifique sur l'entretien comme outil de « dynamisation des mi-carrières » et de le diffuser largement.

Proposition 12 :

Evaluer la portée de « l'obligation d'employabilité » et des outils de droit commun qui la portent (entretien biennal notamment) sur la construction des trajectoires de seconde partie de carrière.

Proposition 13 :

Mettre en place un bilan de compétences "salarié expérimenté" (à partir de 20 ans d'expérience), avec une prise en charge financière à coût 0 pour le salarié, un cahier des charges spécifique et des opérateurs labélisés.

Proposition 14 :

Préciser les dispositions de l'article L. 6315-1 du code du travail afin que l'entretien professionnel biennal aborde la seconde partie de carrière du salarié lorsque celui-ci a plus de 20 ans d'activité professionnelle. Initier, avec les organisations et associations professionnelles (FFP, ANDRH, GARF), un travail sur le référentiel de l'entretien professionnel des salariés expérimentés.

Objectif 3 Former autrement en s'appuyant sur les savoirs issus de l'expérience et en les valorisant davantage

Si des logiques de sélectivité de la part des employeurs sont indéniablement en cause dans la baisse régulière et très précoce du taux d'accès à la formation continue au fil de l'âge, d'autres facteurs rentrent en ligne de compte du côté des individus. Les seniors sont globalement peu demandeurs de formation : près des trois quarts des salariés âgés de 55 ans interrogés en 2012 déclaraient ne pas souhaiter suivre une formation (Dares, 2016)¹³⁸, soit une part significativement plus élevée (de 10 points) que l'ensemble des salariés, et 85% d'entre eux estimaient qu'ils n'en avaient pas besoin.

Cette attitude de retrait peut sans doute s'expliquer en partie par une baisse plus générale de l'investissement professionnel, des comportements de repli à l'approche de la retraite chez les moins qualifiés et les plus âgés et des préjugés négatifs concernant leur propre capacité d'apprentissage (idem). Mais on sait également, de longue date, que la moindre « appétence » à se former des salariés vieillissants n'est pas sans lien avec la conception même des actions de formation et les modalités pédagogiques dominante dans l'offre de formation : « *Le faible usage de la formation continue en cours de vie professionnelle vient également de ce qu'on a dissocié le travail et les savoirs qui sont pourtant nombreux à résulter de la pratique professionnelle, de l'expérience des salariés ou des situations de travail. Si les quadragénaires et plus faiblement qualifiés sont les mal lotis du système organisé de formation ce n'est pas seulement parce qu'ils en sont des consommateurs « minoritaires », c'est aussi parce qu'ils sont insuffisamment reconnus comme producteurs et transmetteurs de savoirs* » (Santelman, 2004)¹³⁹.

Ces observations tendent à indiquer qu'il serait sans doute peu efficace de stimuler la demande de formation des travailleurs expérimentés (via par exemple des abondements du CPF) sans agir en parallèle pour faire évoluer l'offre de formation : « *former autrement* » devrait être une priorité pour ces publics expérimentés, pour qui le développement des compétences peut et doit emprunter de multiples autres voies que la formation « classique » (plus encore que pour les autres) et qui sont concernés à la fois en tant que destinataires et transmetteurs de savoirs. « *Rendre notre système de formation plus accessible et plus attractif pour les seniors, en lien avec les réalités du marché du travail* », comme l'a souhaité le président de la Fédération de la Formation Professionnelle dans une tribune récente¹⁴⁰, passe par un effort massif d'innovation dans des ingénieries pédagogiques plus en lien avec l'expérience du travail des seniors. Cet effort devrait faire l'objet d'un soutien public, dans le cadre par exemple d'un programme d'innovation dont les résultats pourraient s'intégrer ultérieurement dans le référentiel qualité des organismes de formation. L'appel à projet du PIA « Ingénierie de formations professionnelles et d'offres d'accompagnement innovantes », ouvert jusqu'en juin 2020 et doté d'une enveloppe de 85 millions d'euros, pourrait être plus fortement orienté vers cette thématique des conditions d'apprentissage par et pour les travailleurs expérimentés¹⁴¹.

¹³⁸ « Formation professionnelle : quels facteurs limitent l'accès des salariés seniors ? », *DARES Analyses*, juin 2016, n°31

¹³⁹ Santelmann Paul, « Formation continue et âge », *Gérontologie et société*, 2004/4 (vol. 27 / n° 111), p. 143-156

¹⁴⁰ Courbebaisse (P.), 2019, « Seniors : évitons le déclassement dans l'emploi », *Les Echos* 19 décembre 2019

¹⁴¹ L'appel à projet évoque parmi les objectifs des actions soutenues : « *Développer des compétences permettant de promouvoir les salariés en place, notamment les seniors...* », « *Faciliter les mobilités et sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés de tous niveaux et tous âges* », « *Créer des actions et services mutualisés entre grande(s) entreprise(s) et PME/PMI de mise à niveau, de développement des ressources humaines et de mobilité* », https://cdcinvestissementsdavenir.achatpublic.com/sdm/ent/gen/ent_detail.do?selected=0

De manière plus générale, de nombreux leviers sont à activer pour rendre les pratiques de formation plus « accueillantes » et valorisantes pour les travailleurs expérimentés, leurs identités professionnelles et leurs compétences : le développement des actions de formation en situation de travail, reconnues et sécurisées juridiquement depuis la réforme de 2018 ; la validation des acquis de l'expérience (VAE), qui, en fonction de ses modalités pratiques, peut permettre une réelle valorisation des compétences et habiletés acquises au fil des étapes du parcours professionnel.

Au regard des constats et échanges qu'elle a pu avoir avec des praticiens de la formation et des RH, la mission estime d'ailleurs que beaucoup reste à faire pour faciliter la démarche de VAE aux salariés plus âgés : des modalités de validation plus tournées vers la situation de travail, un accompagnement mieux pris en charge, un soutien aux entreprises qui mettent en place des démarches collectives pour des groupes de salariés et des parcours hybrides combinant formation et validation. Enfin, beaucoup de salariés en fin de carrière aspirent à passer davantage de temps dans des fonctions de transmission de savoirs, qui peuvent prendre des formes diverses (tutorat, maître d'apprentissage). Il est fréquent, dans les grandes entreprises, que les modalités en soient précisées dans des accords collectifs, ce qui n'est pas forcément le cas dans des entreprises de plus petite taille. Des accords de branche pourraient inciter les entreprises à mieux reconnaître et accompagner ces salariés.

Proposition 15 :

Engager un programme national d'innovation pédagogique pour mieux prendre en compte les spécificités des publics expérimentés dans la conception des actions de formation, notamment en situation de travail, en vue de faire évoluer le référentiel national de qualité des organismes de formation.

Proposition 16 :

Mieux reconnaître et valoriser l'expérience et les savoirs acquis en situation de travail, au travers de politiques de branche incitant à mobiliser les actions de formation en situation de travail – AFEST (art. L. 6313-2 ; D. 6313-3-2 c. Trav.), à développer des modalités de VAE collective et à permettre aux salariés seniors d'accéder au statut de tuteur et/ou maître d'apprentissage, ainsi qu'à une formation préalable à la relation pédagogique avec l'alternant.

Objectif 4 Rééquilibrer l'effort de formation continue pour soutenir les transitions vers des « secondes carrières »

Ainsi qu'il a été exposé précédemment, le système français de formation continue est loin de fonctionner effectivement au bénéfice d'une formation « tout au long de la vie », et encore moins pour les actifs ayant un faible niveau de formation initiale et/ou salariés de petites entreprises. Les réformes récentes ont entendu remédier à ces défauts bien connus en mettant l'accent sur l'organisation d'un « marché » de la formation plus transparent et plus directement accessible aux individus d'une part (Compte Personnel de Formation, certification qualité), et en assouplissant d'autre part le cadre donné aux entreprises pour construire des politiques davantage en cohérence avec leur stratégie de développement (simplification du plan de formation et des obligations de financement).

Les premiers bilans après deux années de mise en œuvre du CPF (version loi de 2014) tendaient à indiquer que « *l'individualisation de la formation ne semble pas contrecarrer les effets précités : les cadres sont surreprésentés parmi les bénéficiaires du CPF et les 45 ans et plus sont moins représentés que les 26-44 ans* » (France Stratégie, 2018, p.62)¹⁴². La loi de septembre 2018 sur « la liberté de choisir son avenir professionnel » a encore développé les outils et mécanismes allant dans le sens d'une « désintermédiation » de l'accès à la formation, avec notamment la monétisation du CPF et la création d'une application facilitant l'accès direct à l'offre de formation disponible.

Il est encore très tôt pour mesurer si ce nouvel environnement réglementaire va effectivement faire évoluer les comportements des actifs et des employeurs, s'agissant en particulier d'un meilleur usage de la formation dans une optique d'allongement de la vie professionnelle. Une enquête de l'Observatoire des Trajectoires Professionnelles (groupe Adecco, LLH Altedia et IGS) réalisée en 2018 sur un échantillon représentatif de 1000 salariés¹⁴³ confirme cependant une grande méconnaissance et un manque d'appropriation des différents dispositifs : seuls 9% des salariés interrogés disent savoir comment avoir recours aux dispositifs de financement en autonomie, bien que 31% aient ouvert leur CPF en ligne (contre 20% en 2017). Seuls 6,7% savent ce qu'est et comment fonctionne le Conseil en évolution professionnelle (CEP).

Ces chiffres tendent à souligner l'importance et l'urgence de voir effectivement mis en œuvre les dispositifs d'accompagnement et d'orientation des actifs prévus pour garantir effectivement « la liberté de choisir son avenir professionnel ». Pour les salariés les plus âgés (qui statistiquement sont moins qualifiés que la moyenne des salariés), les problématiques d'activation des droits et de limitation du non-recours sont centrales. Une priorisation de l'accès au Conseil en Evolution Professionnelle pourrait être envisagée, avec création d'un droit opposable de recours CEP pour les plus âgés, qui ne devrait pas se traduire par des effets d'éviction des autres bénéficiaires. En parallèle à cette politique d'activation des droits à l'accompagnement pour un meilleur usage des ressources mises à disposition de l'individu via son CPF, des nouveaux mécanismes incitatifs devraient permettre de fléchir davantage de financements vers les formations nécessaires aux

¹⁴² Prouet (E.), Rousselon (J.), 2018, *Les seniors, l'emploi et la retraite* France Stratégie, octobre 2018, p. 62

¹⁴³<https://www.groupe-adecco.fr/articles/4eme-edition-de-lobservatoire-des-trajectoires-professionnelles-1-actif-sur-3-en-transition-professionnelle-en-2018>

reconversions pour une « deuxième carrière » : un déplafonnement des droits acquis à partir de 45 ans permettant d'optimiser les logiques de co-financement par les entreprises et financeurs publics, et par le salarié lui-même via son Compte Epargne Temps, serait sans doute de nature à améliorer l'usage CPF dans une optique de long-terme (plutôt que dans une logique consumériste immédiate).

Parmi les opérationnels RH rencontrés par la mission, beaucoup ont exprimé des craintes quant aux conséquences de l'autonomisation des salariés dans l'usage de leur CPF. Ils pointent la « perte de visibilité des RH » sur la consommation du CPF et la difficulté dans ces conditions à faire converger les projets individuels et l'investissement-formation de l'entreprise pour répondre aux besoins qu'elle identifie. Cette logique de co-construction apparaît déterminante pour opérationnaliser une gestion prévisionnelle des compétences et maintenir à un niveau conséquent l'effort de formation jusqu'à un âge plus avancé que ce qui est aujourd'hui souvent constaté.

Enfin, dans une perspective de soutien au « vieillissement actif », au-delà même du départ en retraite, et également, de manière plus indirecte, de soutien à la vie associative et à l'engagement civique, les actifs pourraient être incités à solder leur reliquat de CPF dans les deux années précédant la retraite.

Proposition 17 :

Accroître la part des dépenses publiques de formation consacrée aux dispositifs de reconversion et de transition (CPF de transition et Pro-A), en renforçant les modalités d'accès aux actifs à partir de 45 ans et à ceux ayant démarré leur carrière dans les métiers les plus exposés aux risques d'usure professionnelle.

Proposition 18 :

Inciter un déplafonnement du compte personnel de formation pour les salariés à partir de 45 ans, dans le cadre d'accords d'entreprise prévoyant un co-investissement pour des formations longues de reconversion.

Proposition 19 :

Prévoir un mécanisme d'incitation à mobiliser son CPF dans une perspective de préparation à la retraite "active" (bénévolat, mandats associatifs ou politiques, etc.) et adapter les formations éligibles dans cette perspective.

Bien que le périmètre de la mission ne s'étende pas au sujet du retour sur le marché du travail des demandeurs d'emploi âgés, il semble évident qu'une stratégie globale « pour l'emploi des seniors » doit appréhender conjointement la problématique du maintien dans l'emploi et celle du chômage des seniors, et ce pour au moins trois raisons majeures :

- 1 Premièrement parce que certains des mécanismes à l'origine de l'exclusion durable du marché du travail des demandeurs d'emploi âgés sont également à l'œuvre pour limiter les opportunités d'évolution des salariés sur le « marché du travail interne » des grandes entreprises ou pour freiner les mobilités inter-entreprises¹⁴⁴ : stéréotypes négatifs sur les capacités d'adaptation, effets de sélectivité (ou de discrimination plus ou moins directe), difficulté des personnes à valoriser leurs aptitudes, coût salarial relativement élevé compte tenu de l'ancienneté etc.¹⁴⁵.
- 2 En second lieu parce que le marché du travail constitue un *continuum* de positions plus ou moins favorables à la capacité de rester longtemps « sur le marché », qu'il s'agisse de positions en emploi ou de positions d'inactivité (Gazier, 2008¹⁴⁶ ; Gazier, Gautié, 2003¹⁴⁷). On sait par exemple (cf. partie 1 du rapport et en particulier §1.6) que le passage par des périodes de chômage ou d'inactivité au-delà de 50 ans — *a fortiori* lorsque ces périodes durent ou se répètent— constitue l'un des principaux facteurs de sortie prématurée et définitive du marché du travail.
- 3 Intervient enfin une tendance de fond (également visible dans les données analysées dans la première partie du rapport) : pour une fraction croissante d'entre eux, les actifs de plus de 50 ans vivent des trajectoires discontinues et se retrouvent parfois durablement dans une position « ni en emploi, ni en retraite, ni en pré-retraite »¹⁴⁸. Ces situations hybrides se prolongent au-delà de la liquidation des droits à retraite, avec le cumul emploi-retraite, dont le développement probable va faire émerger un nouveau segment du marché du travail des « retraités actifs », qui n'est pas forcément envisagé en tant en tant que tel aujourd'hui par les acteurs publics ou les entreprises.

¹⁴⁴ Parmi d'autres travaux, le rapport 2019 de l'association Solidarités Nouvelles contre le Chômage *Les seniors et l'emploi : une situation paradoxale* apporte de nombreuses illustrations et propositions intéressantes <https://snc.asso.fr/espace-medias/actualites/2458-rapport-chomage-2019>

¹⁴⁵ Pour les recrutements externes, et en particulier s'agissant des cadres, le facteur de coût salarial est souvent évoqué par les recruteurs comme un frein important, cf. Apec, *Les cadres seniors : rémunération et intégration en entreprise*, 2017.

¹⁴⁶ Gazier (B.), 2008, « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », *Travail et emploi*, n° 113.

¹⁴⁷ Gazier (B.), Gautié (J), 2011, « The Transitional Labour Market Approach: Theory, History and Future Research Agenda », *Journal of Social and Economic Policy*, 2011, Vol. 14, Iss. 1, Article 6.

¹⁴⁸ Ce sont ceux que la DREES qualifie de « NERP », par symétrie avec l'acronyme anglais « NEET » utilisé pour qualifier les jeunes ni en emploi ni en études. Cf. DREES Etudes et résultats, n°1079, septembre 2018. <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/er1079.pdf>

De manière plus générale, qu'il s'agisse de produire un diagnostic ou de concevoir des politiques plus adaptées, il apparaît nécessaire de mieux prendre en compte les interactions — nombreuses et complexes — entre parcours, transitions professionnelles et « durabilité » dans l'emploi. Si l'association entre santé dégradée et sortie anticipée du marché du travail est ainsi établie de longue date par les statistiques (Barnay, 2005¹⁴⁹ ; Barnay, 2008¹⁵⁰ ; Jusot *et al.*, 2006¹⁵¹), la relation inverse — à savoir l'effet des dynamiques de parcours et des types de transition sur l'état de santé — n'a été explorée que plus récemment¹⁵². Ces études ont montré notamment que les trajectoires descendantes et stationnaires augmentent la probabilité de se déclarer en mauvaise santé perçue par rapport aux personnes qui ont eu une trajectoire ascendante, pour les hommes comme pour les femmes.

En termes de politiques publiques, ces résultats signifient que toutes les mesures visant à sécuriser les parcours professionnels et conforter les mobilités « ascendantes » sont de nature à favoriser le vieillissement actif au travail. Mais une bonne part de ces résultats s'adresse également aux entreprises et aux acteurs du dialogue social. Ils mettent en exergue le fait que devraient être privilégiées au sein des entreprises des organisations basées sur davantage de mobilité et de flexibilité fonctionnelle (à base de polyvalence notamment).

C'est également l'un des enseignements majeurs qui ressort des analyses des pays, comme la Finlande ou le Japon, qui sont parvenus à une nouvelle maîtrise des flux et des trajectoires de leurs salariés, en vue de permettre la prolongation de leur emploi ou leur réemploi au-delà de 55 ans : « *Il a fallu remettre en question les principes de la carrière à l'ancienneté et de l'emploi à vie afin de rendre plus flexibles les fins de carrière. Des trajectoires différentes, des mobilités plus horizontales, ont été forgées. Il a été inventé des fonctions hors hiérarchie tournées vers le conseil, le tutorat, la transmission de l'expérience. La révision en profondeur des procédures d'affectation et de rémunération du personnel au sein des entreprises et des administrations, exigée par cette nouvelle gestion des âges, requiert de la concertation, de la coordination et du temps. Il s'agit de rien moins que de réformer les marchés internes du travail de l'ère industrielle fordiste (qui) accordaient un poids très important à l'âge dans la gestion des ressources humaines et encourageaient les pratiques de segmentation selon ce critère* ». (Guillemard 2004, p.41)¹⁵³

Face à l'ampleur des transformations à opérer, les objectifs que la mission a choisi de mettre en avant apparaissent très modestes, mais atteignables à court-terme. Si la dynamisation des mobilités au sein des grandes entreprises relève avant tout d'une politique RH volontariste et concerne toutes les catégories de salariés, certains freins réglementaires jouant davantage au détriment des collaborateurs plus âgés pourraient être levés (Objectif 1). Dans la même perspective de facilitation des parcours favorables à un maintien en emploi, et dans un contexte où l'activité des travailleurs âgés passera de plus en plus par des formes d'emploi atypiques (pluri-activité, temps partiel, intérim), des mécanismes conciliant souplesse et sécurisation sont à développer à l'échelle du marché du travail local (Objectif 2). Enfin, parce que les transitions professionnelles des salariés âgés sont plus risquées et que ces risques pèsent avant tout sur l'individu, des mesures de prévention et de mutualisation devraient être davantage promues (Objectif 3).

¹⁴⁹ Barnay T. (2005), « Santé déclarée et cessation d'activité », *Revue française d'économie*, vol. 20, n° 2, octobre, pp. 73-106.

¹⁵⁰ Barnay T. (2008), « Chômage et invalidité après 50 ans : deux dispositifs alternatifs de sortie de l'emploi pour les seniors en mauvaise santé ? », *Économie et Statistique*, n° 411, pp. 47-63.

¹⁵¹ Jusot F., Khlat M., Rochereau T. et Sermet S. (2006), « Une mauvaise santé augmente fortement les risques de perte d'emploi », *Données Sociales – La Société française*, pp. 533-542, Insee.

¹⁵² Grâce en particulier à l'enquête *Santé et itinéraire professionnel (SIP)* réalisée en deux vagues en 2006 et 2010.

¹⁵³ Guillemard (AM), 2004, « L'emploi des seniors, les enseignements de l'Europe et du Japon », *Gérontologie et société*, voll 27, n°111, pp.29-43 <https://www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe1-2004-4-page-29.htm>

Objectif 1 Faciliter les mobilités internes qui permettent de rester plus longtemps en emploi

La dynamisation des mobilités au sein des entreprises relève avant tout d'une politique RH volontariste, qui concerne par définition toutes les catégories de salariés. Pour les entreprises suffisamment grandes pour offrir des espaces de mobilités à leurs collaborateurs, dynamiser la mobilité interne constitue tout à la fois une manière de fidéliser les salariés en limitant le *turn-over* subi, de développer leur employabilité et de maintenir leur motivation dans la durée. De nombreuses études sur la motivation¹⁵⁴ montrent qu'un travail dépourvu d'intérêt, ou requérant un faible investissement, ou encore n'offrant peu ou pas de perspectives constitue les premiers rouages de la démotivation, ceci à n'importe quel âge. Reculer l'échéance du « sentiment de fin de vie professionnelle »¹⁵⁵ se joue à la fois au quotidien, dans un travail et une organisation qui génèrent un soutien au processus de motivation, et dans le fait de pouvoir concrétiser des perspectives d'évolution.

S'agissant d'organiser des mouvements sur un marché du travail interne, plus l'entreprise (l'employeur au sens juridique) est grande, plus les opportunités sont en théorie nombreuses. Mais compte-tenu du niveau de rémunération et de responsabilité qu'ils atteignent au fil de l'ancienneté en restant dans leur entreprise, les salariés de plus de 55 ans ont logiquement moins d'opportunités de mobilité promotionnelle que leurs cadets. La restriction des horizons explique en partie sans doute le fait qu'ils soient relativement nombreux à opter pour une rupture conventionnelle ou un départ volontaire. Pour les salariés à forte expérience évoluant au sein de grandes entreprises, le champ de mobilité interne est de fait plutôt « latéral » (dans une autre fonction, à niveau de rémunération et de responsabilité équivalent), et pas nécessairement pour des périodes très longues (mission d'appui temporaire, management de transition, appui d'expertise sur projet...).

Lorsque les entreprises sont des groupes organisés en entités ou filiales distinctes — ce qui est devenu la norme ¹⁵⁶ —, *a fortiori* relevant de multiples conventions et accords collectifs avec des avantages sociaux et des organisations de travail spécifiques, la gestion juridique des mobilités intra-groupe devient un exercice très complexe et très consommateur de temps. Certains des responsables RH rencontrés par la mission ont souligné qu'il était plus simple d'établir un protocole d'accord de rupture conventionnelle que d'organiser une mobilité intra-groupe ! Celle-ci reste en effet régie par les dispositions de droit commun sur le prêt de main d'œuvre à but non lucratif (qui implique avenant au contrat de travail, convention tripartite de mise à

¹⁵⁴ Maugeri (S.), 2013, *Théories de la motivation au travail*, Paris, Dunod. Marbot (E.), 2005, *Les DRH face au choc démographique*, Eyrolles, Paris.

¹⁵⁵ Selon des recherches de psychologues du travail, le sentiment de fin de vie professionnelle se traduit par six manifestations : désengagement au travail, recentrage sur soi, évolution du rôle social vers la sphère familiale, ré-orientation des objectifs de vie, acceptation de son âge et de la finitude de la vie (Marbot, 2005).

¹⁵⁶ Selon l'INSEE, on comptait en 2015 123 000 groupes en France rassemblant 442 000 sociétés. Les unités faisant partie d'une structure de groupe ont un poids prépondérant dans les effectifs salariés de l'économie marchande (70 %) et réalisent 71 % de la valeur ajoutée brute marchande. INSEE Première, n°1679, 2017.

disposition, et visa de consultation préalable des instances représentatives du personnel de part et d'autre). De fait, la lourdeur de ces formalités apparaît dissuasive, surtout pour des mobilités de courte durée, ce qui est susceptible comme on l'a vu de pénaliser plus particulièrement les salariés les plus âgés, voire de faire préférer des solutions de cessation anticipée en toute fin de carrière.

Pour remédier à cela et ouvrir plus de possibilité à ces salariés de continuer leur parcours dans l'entreprise grâce à des mobilités temporaires, il pourrait être envisagé de simplifier la mobilité intragroupe de courte durée, par exemple en autorisant les conventions « groupées », en supprimant la consultation des IRP et en mettant en place un avenant de détachement contresigné du collaborateur se substituant à la convention tripartite et à l'avenant au contrat de travail.

Proposition 20 :

Simplifier la procédure de mise à disposition temporaire de salariés au sein d'un même groupe.

Objectif 2 Mieux organiser la pluri-activité et les formes d'emploi permettant le maintien dans l'activité

Selon une récente étude Humanis-Audencia, 46 % des seniors actifs envisagent de reprendre une activité à la retraite, très majoritairement motivée par la crainte de voir leur niveau de vie baisser¹⁵⁷. Selon l'enquête Emploi de l'Insee, 473 000 personnes, soit 3,3 % des retraités de 55 ans ou plus résidant en France, exerçaient déjà une activité professionnelle tout en percevant une pension de retraite en 2017.

Cette forme de pluriactivité recouvre des réalités très diverses, en particulier en fonction du genre : les emplois exercés dans le cadre d'un cumul avec la retraite sont en très grande majorité des emplois à temps partiel, encore davantage pour les femmes (80%) que pour les hommes (60%) ; un tiers des hommes retraités qui ont un emploi sont cadres ou assimilés contre 16 % des femmes, et plus d'une retraitée sur deux (55 %) en situation de cumul emploi-retraite est employée ou ouvrière, contre 27 % des hommes (DREES, 2019)¹⁵⁸. Ces écarts tendent à indiquer que le cumul féminin correspond davantage à des situations dans lesquelles un complément de carrière et éventuellement de revenus est recherché¹⁵⁹.

A ce jour la législation ne fait pas de différence de traitement entre ces différentes situations. Nous faisons plus loin (cf. axe 4) la proposition que le Cumul Emploi Retraite soit davantage créateur de droits et ce pour tous les salariés concernés. Mais si demain, comme on le pense, la frontière entre activité et retraite est amenée à s'effacer, que se développent des formes d'emploi « post-retraite » et des modes de travail à temps partiel « pré-retraite », que les discontinuités entre emploi et chômage en fin de carrière s'accroissent, alors c'est plus largement l'ensemble du marché du travail des travailleurs âgés qu'il faut prendre en considération, sans que la liquidation des pensions marque une césure définitive.

Cette nouvelle réalité d'un marché du travail émergent des « seniors » a (comme souvent) été plus rapidement intégrée par des opérateurs privés que par les politiques publiques. On y a vu se développer les mêmes « relations d'emploi dites triangulaires, où des tiers — agences d'intérim, sociétés de portage salarial, plateformes numériques, etc. — s'immiscent dans la relation entre le travailleur et son donneur d'ordres » (Kerbourc'h, Prouet, 2018)¹⁶⁰. Un nombre croissant d'opérateurs spécialisés se positionnent sur le « marché de l'emploi des seniors », qu'ils soient tiers employeur (intérim, groupement d'employeurs), tiers porteur d'une activité économique (société de portage salarial, création d'entreprises¹⁶¹) ou se limitent à de la mise en relation¹⁶². Ils y déploient des offres de services préexistantes pour d'autres publics ou sont des « pure players » uniquement actifs sur ce segment.

¹⁵⁷<https://newsroom.malakoffmederic-humanis.com/assets/etude-audencia-humanis-2018-les-seniors-face-a-la-retraite-comportements-et-vulnerabilite-financiere-c07c-63a59.html?lang=fr>

¹⁵⁸ DREES, 2019, *Les retraités et les retraites*, Panorama de la DREES.

¹⁵⁹ DREES, 2017, « Cumul emploi-retraite : deux personnes sur trois travaillent à temps partiel », Etudes et résultats n°1021

¹⁶⁰ Kerbourc'h (JY), Prouet (E.), 2018 *Les tiers dans la relation de travail : entre fragmentation et sécurisation de l'emploi*, Note d'analyse, n° 65, *France Stratégie*

¹⁶¹ <http://flexitime.fr>

¹⁶² <https://www.senext-job.fr>

A l'instar de ce qui est visible plus largement sur l'ensemble du marché du travail, la montée en puissance de ces formes d'intermédiation « *peut s'analyser à la fois comme la conséquence et la cause de l'effritement du lien salarial direct. La répartition des responsabilités entre le salarié et son employeur, ou entre l'indépendant prestataire et son client, s'en trouve modifiée et parfois fragilisée. Mais ces tiers peuvent aussi jouer un rôle positif en garantissant à certains travailleurs une continuité de l'emploi* » (Kerbourc'h, Prouet, 2018). C'est en tout cas ce que revendiquent certains d'entre eux, qui développent des solutions tournées vers la sécurisation du revenu et une plus grande continuité de l'activité¹⁶³. L'action de ces opérateurs pour sécuriser l'emploi des « vieux actifs occupés » reste à ce jour relativement limitée et ne peut pallier le manque de moyens des opérateurs publics de l'emploi, qui se concentrent sur la sortie du chômage.

L'intérim devient également de plus en plus une voie de maintien en activité pour les salariés âgés : selon les chiffres transmis à la mission par Prism'Emploi, la part des plus de 45 ans n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années pour atteindre désormais 19% des salariés du secteur. Mais de par sa composition (davantage d'ouvriers et d'hommes) et la particularité de la relation d'emploi triangulaire (dans laquelle l'utilisateur de la main d'œuvre n'est pas l'employeur juridique), les salariés intérimaires sont aussi potentiellement plus exposés aux facteurs aggravant les risques de sortie anticipée du marché du travail. A cette fin, des entreprises du secteur développent des actions spécifiques pour accroître le suivi des missions des seniors et proposer des actions favorisant leur longévité¹⁶⁴.

Dans un contexte où le principal frein au recrutement des salariés âgés est leur coût supposé ou réel, l'assouplissement du recours à l'intérim pour les salariés au-delà de 55 ans devrait être expérimenté et ses effets évalués sur quelques bassins d'emploi, avant d'envisager une éventuelle extension.

Proposition 21 :

Mieux organiser le marché du travail des travailleurs âgés au travers de plateformes de services et d'animation territoriale.

Proposition 22 :

Expérimenter, dans quelques bassins d'emploi, la suppression du délai de carence et le relèvement de durée des missions d'intérim à 36 mois pour les salariés de plus de 55 ans.

¹⁶³ La plateforme Jobbhops.com met ainsi en relation, via une interface de géolocalisation, des salariés à temps partiel avec des employeurs offrant des CDI à temps partiel court (6-12h par semaine). Sur les 100 000 candidats enregistrés sur la plateforme, un tiers environ sont des retraités qui cumulent emploi et (petite) pension de retraite.

¹⁶⁴ Audition du groupe Adecco, 21 novembre 2019.

Objectif 3 Agir en prévention pour réduire les risques liés aux transitions professionnelles

Selon les travaux de recherche réalisés à partir des données de l'INSEE, les opportunités de mobilité professionnelle diffèrent selon l'âge et l'ancienneté dans l'entreprise¹⁶⁵. La propension à changer d'emploi décline tout au long du cycle de vie, notamment au cours des dix premières années de vie professionnelle et après 45 ans. Ne pas changer de poste pendant cinq ans devient d'ailleurs la norme après 40 ans. Les mobilités hors de l'entreprise sont d'autant plus avantageuses en matière d'avancement salarial et d'autant moins risquées au regard d'éventuelles interruptions d'emploi qu'elles surviennent tôt dans le cours des itinéraires professionnels. Le fait que ces interruptions d'emploi s'accompagnent d'un risque de rester longtemps au chômage nettement plus élevé joue sans doute comme un frein important à la mobilité externe des travailleurs de plus de 50 ans.

Les récentes enquêtes d'opinion réalisées sur la mobilité professionnelle montrent une sorte de paradoxe dans la manière dont celle-ci est appréhendée par les salariés français : près d'un salarié sur deux interrogés dans le Baromètre annuel Monster / IFOP 2018 de la mobilité professionnelle¹⁶⁶ se dit ouvert à un changement dans les cinq ans à venir avec pour principales motivations le salaire (59 % des salariés) et la recherche d'un meilleur équilibre avec leur vie privée et vie familiale (45%). Mais la mobilité est d'abord associée à la notion de risque (45%) avant celle d'opportunité ou de relever des défis (35%) quand les 55 ans et plus sont eux plus sensibles que la moyenne à l'idée de nécessité d'adaptation sur le marché du travail (+8 points par rapport à la moyenne). Les transitions professionnelles d'entreprise à entreprise sont encore perçues comme complexes à mettre en œuvre, tant du côté des salariés (65%) que du côté des employeurs.

Sécuriser davantage les mobilités externes apparaît dans ce contexte comme étant de nature à offrir davantage d'alternatives aux travailleurs expérimentés sur lesquels pèsent des risques spécifiques. Le dispositif de « mobilités volontaires sécurisées » a été instauré par l'accord interprofessionnel de 2013 dans cette perspective. Il permet aux salariés de suspendre leur contrat de travail afin d'exercer une activité dans une autre entreprise. Force est de constater que malgré les avantages qui ont été mis en avant lors de sa mise en place (possibilité de revenir dans son entreprise d'origine, prise de risque mesurée du salarié, expérience de mobilité enrichissante, préavis effectué selon les règles définies), la MVES reste peu connue et peu utilisée¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Dupray Arnaud, Recotillet Isabelle. Mobilités professionnelles et cycle de vie. In: *Economie et statistique*, n°423, 2009. pp. 31-58 ; http://www.persee.fr/doc/estat_0336-1454_2009_num_423_1_8023

¹⁶⁶ <https://media.newjobs.com/xmonsterfrx/marketing/Articles/Ifop-Monster-mobilite-travail-2018.pdf>

¹⁶⁷ Aucune statistique publique n'est produite sur ce dispositif. A titre d'exemple, sur un échantillon de 109 très grandes entreprises interrogées par le cabinet EY en 2019, 44% avait connaissance de son existence, et 27% l'avait déjà utilisé. (*La mobilité des français, entre phantasme et réalité*, octobre 2019).

Ce dispositif qui n'est pas réservé aux personnes en fin de carrière présente pour ces dernières l'intérêt de lever un frein à la mobilité professionnelle à des âges où nombreux sont ceux qui sont attachés à la stabilité des dernières années pour acquérir leurs droits à la retraite. Il est pour l'instant applicable aux entreprises de 300 salariés et plus. Ouvrir la possibilité aux entreprises de moins de 300 salariés d'y avoir recours et relancer la communication sur son usage dans la gestion des fins de carrière pourrait être de nature à élargir son utilisation.

Proposition 23 :

Permettre aux salariés des entreprises de moins de 300 salariés de pouvoir bénéficier d'une mobilité volontaire sécurisée et relancer une communication sur le dispositif.

Ainsi que certains responsables RH l'ont souligné dans les réunions organisées par la mission, le retour à l'emploi des salariés âgés autant que les mobilités inter-entreprises sont fréquemment freinés par la crainte de l'employeur de devoir supporter des coûts si des problématiques de santé venaient à limiter l'employabilité du salarié, voire à entraîner une inaptitude.

Or des moyens de limiter ces effets existent dans le droit, mais ils sont jusqu'à présent restés très peu usités.

Les partenaires sociaux avaient ainsi prévu, au travers de l'ANI du 11 janvier 2008, un mécanisme de mutualisation visant à aider les PME/TPE à faire face à la charge parfois importante de la rupture du contrat de travail du salarié déclaré inapte à la suite d'une maladie ou d'un accident d'origine non professionnelle. Sa mise en œuvre n'a pas abouti à ce jour, bien qu'un rapport remis au ministre du Travail en 2015 ait proposé des pistes techniques pour simplifier le dispositif et le rendre obligatoire¹⁶⁸.

Certaines branches professionnelles, à l'instar de la boulangerie-pâtisserie¹⁶⁹, ont de longue date mis en place par accord paritaire des dispositifs de mutualisation de certaines obligations à la charge des employeurs, permettant ainsi d'assurer leurs salariés du paiement des prestations ou des compléments de salaire qui leur sont dus. Nombre de ces obligations concernant des charges croissantes avec l'âge et/ou l'ancienneté¹⁷⁰, ces dispositions reviennent à créer à l'échelle de la branche un fonds de prise en charge mutualisé des risques de surcoût du maintien en emploi des salariés pour les petites entreprises.

¹⁶⁸ Proposition 25 du rapport du groupe de travail aptitude et médecine du travail présidé par Michel Issindou, 2015.

¹⁶⁹ Avenant n°9 à la CCN, 1979.

¹⁷⁰ Notamment frais d'exams médicaux prescrits par la médecine du travail, indemnité spéciale de licenciement en cas d'inaptitude suite à une maladie professionnelle ou un accident du travail, indemnité complémentaire due au salarié âgé d'au moins 55 ans en application du dernier alinéa de l'article 33 de la Convention Collective Nationale.

Proposition 24 :

Généraliser par voie d'accord de branche les dispositifs de mutualisation et de péréquation des obligations à la charge de l'employeur, notamment les indemnités en cas de rupture du contrat de travail pour inaptitude (articles L 1226-4-1 et L3253-14 du code du travail).

Hormis évidemment toutes les situations subies d'emplois précaires qui provoquent des parcours professionnels hachés, notre conception de la vie professionnelle tout au long de la vie reste très « classique » en ce qu'elle se conçoit essentiellement comme à temps plein, en présentiel, pour le compte d'un employeur unique, ascendante si possible, et dont le dénouement à l'aube de la retraite se conclue par une coupure nette, passant du plein emploi à l'arrêt complet de l'activité salariée. Il est en effet rarement imaginé par les parties prenantes de pouvoir « moduler », à un certain moment de la carrière professionnelle, le temps de travail ou bien de remettre en question le niveau de responsabilité acquis et possiblement le niveau de rémunération associé alors que cette potentielle inflexion pourrait, pour certains, permettre une transition plus douce vers la retraite et permettre aux organisations ainsi devenues plus agiles de maintenir dans l'emploi plus longtemps et dans de meilleures conditions les travailleurs expérimentés. Par ailleurs les politiques de l'emploi, comme nous le verrons, ne facilitent en rien ces transitions progressives et incitent même parfois à choisir la cessation pure et simple de l'activité salariée.

Cette vision « admise » de l'évolution des carrières relève de plusieurs considérations dues pour certaines à des conceptions culturelles et collectives du travail très normées (regard porté sur un collaborateur qui aurait souhaité « ralentir », modes de production qui restent monolithiques, ...) et pour d'autres aux comportements des collaborateurs eux-mêmes (autocensure, crainte du jugement des autres, déclenchement d'un droit qui induit forcément le départ...).

Une meilleure acceptation du corps social à la différentiation, une connaissance accrue des possibilités d'adaptation de l'emploi à l'orée de la retraite et surtout une politique de l'emploi plus vouée à la transition emploi/retraite auraient pourtant peut-être incité ces personnes à poursuivre leur activité au-delà de la date à laquelle les conditions du départ sont atteintes. Il est par ailleurs nécessaire de s'interroger sur le rapport au travail des uns et des autres. Pour certains analystes, la dégradation des rapports au travail fait que la retraite semble vécue comme une échappatoire que les salariés recherchent dès qu'ils y ont droit. La résultante est qu'il n'y a aujourd'hui pas ou peu de transitions progressives entre « pleine activité » et « pleine retraite ». Et pourtant les entreprises manquent cruellement de compétences et la fidélisation des plus expérimentés est, et deviendra de plus en plus pour certains secteurs, un des enjeux essentiels pour renforcer leur compétitivité.

Les pratiques des entreprises concernant les fins de carrière sont en réalité bien différentes. Dans les PME, la majorité des salariés qui représentent le capital essentiel de l'entreprise attendent le jour J de la retraite avec impatience et signifient, dès que possible, leur départ après une fin de carrière à plein temps (et parfois sans que n'ait été organisée la nécessaire transmission de leurs savoirs). Dans les plus grandes entreprises, les fins de carrière « s'anticipent » et s'organisent parfois en concertation entre les parties prenantes qui utilisent les mécanismes légaux existants et permettant sans contrainte de mettre en œuvre des « pré-retraites Unédic ». Ainsi, quelles que soient l'initiative ou les

motivations de la cessation de l'activité, l'arrêt se fait le plus souvent sans transition¹⁷¹. Mais ces ruptures brutales ne sont pas sans conséquence parfois sur la santé et le possible sentiment de « mort sociale » ressenti par certains. Certains dispositifs censés faciliter ces transitions progressives ne fonctionnent pas ou pas suffisamment.

Ainsi, le passage de l'emploi à la retraite pourrait être plus graduel avec notamment les deux dispositifs de la retraite progressive (objectif 1) et du Cumul Emploi Retraite (objectif 2). Ces derniers sont encore assez mal connus et peu mobilisés notamment en raison de leur complexité de fonctionnement et des limitations apportées notamment aux salariés éligibles.

Force est de constater que non seulement rien n'est fait pour faciliter ces transitions progressives mais, bien au contraire, certaines règles ont pour conséquence de susciter les départs. Ces règles, très certainement nécessaires pour protéger les plus fragiles, ont aussi un effet coupeur indéniable. Parmi les dispositifs légaux ou conventionnels, on notera par exemple les règles particulières d'indemnisation chômage de l'Unédic¹⁷² ou encore le traitement social et fiscal différencié des indemnités de rupture (objectif 3). Au final, cela participe à ce qu'une proportion significative de salariés passe par des périodes de chômage, de sous-emploi ou d'inactivité avant leur départ à la retraite.

L'amélioration du taux d'emploi des travailleurs expérimentés, notamment via des transitions progressives (objectif 4), n'évoluera que sur un temps long avec une prise de conscience culturelle de l'ensemble des acteurs concernés¹⁷³ (branches, entreprises, salariés, pouvoirs publics). Les pistes pour y parvenir, dans la durée, sont évoquées dans les autres axes de ce rapport notamment en suscitant et provoquant un dialogue permanent entre les parties prenantes.

Ce quatrième axe vise à proposer de nouveaux outils ou à améliorer des outils existants pour qu'un signal fort et immédiat permette d'opérer rapidement ce virage essentiel pour maintenir les salariés expérimentés dans l'emploi. Outre l'avantage de maintenir en activité bon nombre de ces salariés, ces transitions progressives présentent également la vertu de libérer les organisations et d'inciter les entreprises à mieux organiser la transmission des savoirs. Les mesures proposées ont finalement comme seul objectif de considérer que l'aménagement de fin de carrière constitue pour l'ensemble des parties prenantes une démarche naturelle, sans que cela ne constitue un tabou et soit partie intégrante des échanges individuels et collectifs qui doivent être organisés dans l'entreprise, permettant à chacun un arbitrage plus libre quant à l'organisation de la transition entre « pleine activité » et « pleine retraite ».

¹⁷¹ Pourtant selon un sondage Eurobarometer de 2011, plus des deux tiers des citoyens européens préféreraient une transition graduelle de l'emploi vers la retraite

¹⁷² Y compris la règle du maintien après les 36 premiers mois d'indemnisation

¹⁷³ Cf. axe 5

Objectif 1 **Élargir et faciliter l'accès à la retraite progressive dans un cadre simplifié et harmonisé**

La retraite progressive, dont la mise en place date de 1988, est aujourd'hui encore très peu connue¹⁷⁴, très peu utilisée et l'est majoritairement par les femmes.

L'interdiction d'accès à ce dispositif des fonctionnaires et des salariés dont le temps de travail est décompté en jours, ainsi que les critères contraignants d'âge¹⁷⁵ et de trimestres cotisés¹⁷⁶, expliquent notamment son faible succès même si l'on note toutefois depuis 2015 une augmentation du nombre de nouvelles retraites progressives¹⁷⁷.

Un plus grand succès pour ce dispositif pourrait permettre d'éviter des ruptures totales d'activité subies (chômage) sachant qu'il est démontré que les perspectives de reprise d'emploi diminuent fortement avec l'âge¹⁷⁸.

Il est dès lors souhaitable de rendre accessible à l'ensemble des actifs la retraite progressive dans des conditions assouplies en matière d'âge et de durée cotisée.

Il est par ailleurs nécessaire de mieux communiquer autour de ce dispositif et de raccourcir le délai de traitement administratif de sa mise en œuvre.

Proposition 25 :

Étendre le dispositif aux salariés au forfait jour, aux professions libérales et aux agents publics.

Proposition 26 :

Initier un chantier de simplification du traitement administratif de la liquidation provisoire en privilégiant les logiques et les points de vue des usagers.

Proposition 27 :

Communiquer plus clairement sur le dispositif : intégrer la retraite progressive dans les simulateurs de retraite proposés par les opérateurs.

¹⁷⁴ En 2017, seul un nouveau retraité sur trois indiquait savoir à quoi correspondait ce dispositif.

¹⁷⁵ 60 ans minimum.

¹⁷⁶ 150 trimestres minimum.

¹⁷⁷ Après environ 1 000 retraites progressives par an entre 2007 et 2014 puis 4 000 en 2015, on a ainsi enregistré, en 2016, 8 000 nouveaux départs en retraite progressive et au total plus de 15 000 assurés en ont été bénéficiaires pour cette même année (sur 600 000 départs en retraite). La part des femmes dans ce dispositif est passée de 48% en 2010 à 69% en 2016.

¹⁷⁸ En 2016, taux de sortie de pôle emploi pour reprise d'emploi des 55 ans et plus : 1,3% ; pour les plus de 60 ans et plus : 1,2%.

Objectif 2 Elargir le recours au Cumul Emploi-Retraite, le rendre plus attractif

Le Cumul Emploi Retraite ne vise pas spécifiquement à maintenir dans l'emploi les travailleurs expérimentés ni à décaler leur âge de départ à la retraite mais il présente l'avantage d'agir sur leur taux d'emploi en permettant le cumul (plafonné ou intégral selon les situations) d'une pension de retraite et d'un salaire¹⁷⁹.

Ce dispositif qui existe en France depuis 1945, ainsi qu'aujourd'hui dans 27 des 28 pays de l'Union européenne, ne semble plus se diffuser dans la population notamment en raison d'un déficit de notoriété croissant¹⁸⁰.

Une autre raison de ce manque d'attrait est liée au fait que les cotisations prélevées sur les salaires des pratiquants du Cumul Emploi Retraite ne leur octroient pas de droit supplémentaire sur la retraite liquidée.

Les cotisations d'assurance vieillesse continuent cependant d'être prélevées au titre de la solidarité¹⁸¹.

Trois catégories de « cumulants » ont été identifiées par la CNAV en 2018 :

- Une catégorie de retraités hommes, ayant eu une carrière longue¹⁸²
- Une catégorie de retraités cadres, majoritairement masculins et ayant des revenus d'activité élevés
- Une catégorie représentant un tiers des « cumulants » : des personnes ayant eu des aléas de carrière. Très majoritairement des femmes (79%)

Pour les deux premières catégories, le cumul semble relever d'un choix personnel de poursuite d'activité professionnelle.

Pour la dernière catégorie par contre, le cumul semble rendu obligatoire pour des raisons financières, en raison de pensions de retraite trop modestes¹⁸³.

Il semble légitime que, au moins pour cette dernière catégorie, les cotisations liées au Cumul Emploi Retraite soient génératrices de droits pour le cumul réalisé à partir de l'âge du taux plein. Par ailleurs, pour une meilleure compréhension et mise en œuvre de ce dispositif, il serait utile que le Cumul Emploi Retraite puisse être total dans toutes les situations à partir de l'âge du taux plein.

¹⁷⁹ En 2016, 463 000 personnes étaient bénéficiaires de ce dispositif et pour la moitié des cumulants, la durée de cumul était d'au moins 4 ans.

¹⁸⁰ Selon une étude réalisée en 2017, moins de 60% des nouveaux retraités savaient à quoi correspondait le Cumul Emploi Retraite.

¹⁸¹ 500 M€ de cotisation CNAV et 365 M€ de cotisation ARRCO/AGIRC en 2018.

¹⁸² Constat amenant à s'interroger sur le lien entre carrière longue et carrière pénible.

¹⁸³ Les salaires perçus au titre de l'activité professionnelle, le plus souvent à temps partiel, sont en moyenne de 1 000 euros par mois pour les hommes et de 580 euros par mois pour les femmes.

Proposition 28 :

Ouvrir plus largement le Cumul Emploi Retraite et 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.

Objectif 3 Mettre en cohérence le cadre social et fiscal des indemnités de rupture pour promouvoir une co-responsabilité des entreprises et des salariés

Les barèmes distincts et le traitement social et fiscal non uniforme des différentes indemnités de rupture peuvent conduire les acteurs à mettre en œuvre des stratégies de contournement notamment à l'approche de la retraite.

Ainsi, parmi les incohérences du système actuel, on notera les éléments suivants :

- Le préjudice subi par un salarié mis à la retraite n'est pas le même que celui d'un salarié licencié et pourtant, aujourd'hui, le barème légal est le même ¹⁸⁴
- Une entreprise ayant conservé dans ses effectifs un salarié jusque sa mise à la retraite doit payer une pénalité de 50% (du montant de l'indemnité de mise à la retraite) à la CNAV¹⁸⁵ alors qu'elle en est dispensée en cas de licenciement
- Un collaborateur remplissant les conditions du taux plein à la retraite n'aura pas nécessairement intérêt à signifier son départ à la retraite à son employeur en raison du barème (faible) associé et de la fiscalisation et socialisation (intégrales) des sommes versées¹⁸⁶. Il aura ainsi plutôt intérêt à « se faire licencier ».

On constate par ailleurs, pour faire écho au dernier alinéa du paragraphe précédent, un pic de sorties de l'emploi (licenciement ou rupture conventionnelle¹⁸⁷) trois ans avant l'âge d'ouverture des droits à la retraite soit à partir de l'âge de 59 ans.

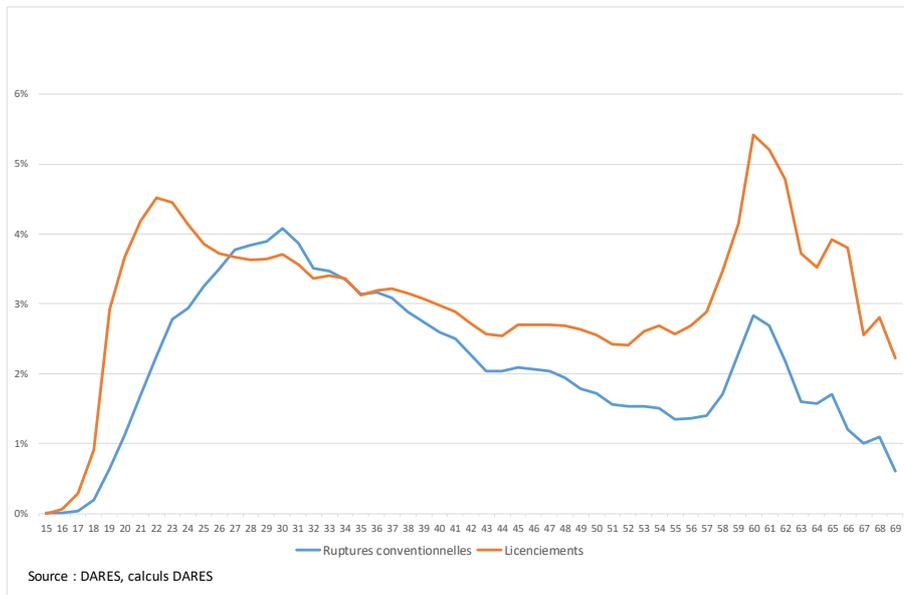
¹⁸⁴ Un barème unique Mise à la Retraite/Départ à la Retraite, inférieur à celui du Licenciement et bénéficiant du même régime social et fiscal que ce dernier serait certainement plus pertinent.

¹⁸⁵ art. L137-12 du code de la Sécurité Sociale.

¹⁸⁶ Certaines entreprises ont ainsi mis en œuvre, par accord d'entreprise, des barèmes plus généreux d'indemnités de départ à la retraite (lourdement chargées socialement et fiscalement) parfois en contrepartie d'un devoir d'information des salariés concernés sur leurs intentions quant à leur date envisagée de départ.

¹⁸⁷ Ainsi, la rupture conventionnelle représente 25% des moyens de rupture du contrat pour les salariés entre 2 et 3 ans avant l'âge légal de la retraite (contre 16% des fins de CDI pour l'ensemble des salariés).

Graphique 19 : Fins de CDI pour licenciements et ruptures conventionnelles par âge détaillé en 2018, rapportées aux effectifs en emploi dans le secteur privé fin 2018

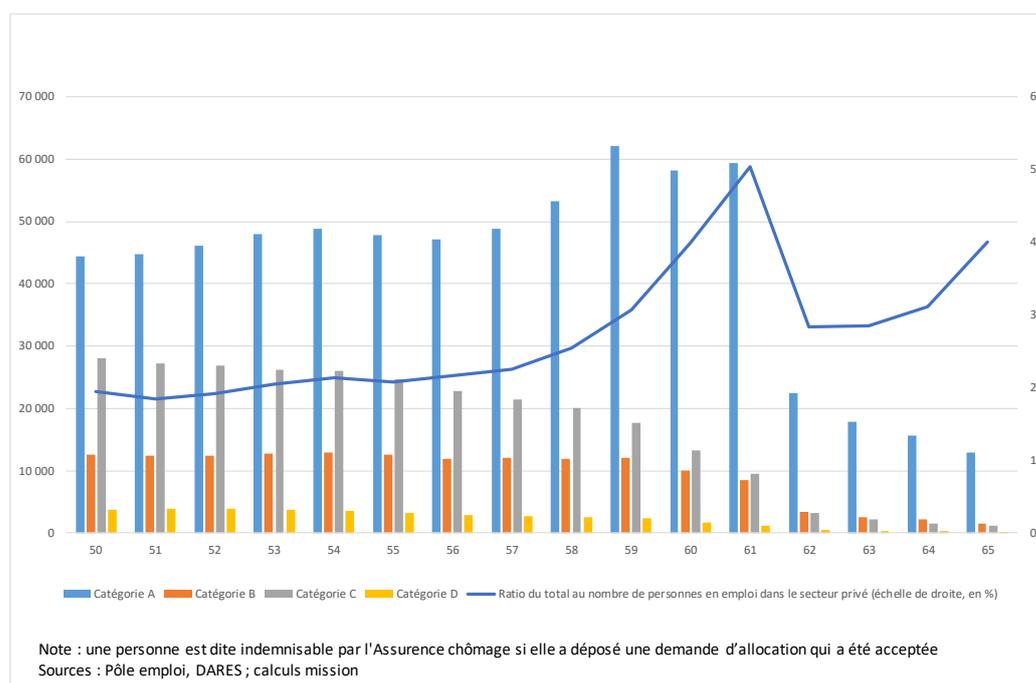


Ce phénomène qualifiable « d’effet horizon » relève parfois d’un accord tacite entre employeurs et salariés en faveur d’une « préretraite Pôle Emploi » en raison des 36 mois d’indemnisation prévus par Pôle Emploi ainsi que de la règle particulière de maintien d’indemnisation, sous condition, au-delà de ces 36 mois¹⁸⁸.

Le système d’assurance chômage semble donc continuer d’alimenter un dispositif implicite de préretraite qui gonfle le nombre de chômeurs indemnisés trois années avant l’âge légal de la retraite.

¹⁸⁸ Ainsi, en 2015, 29% des chômeurs sortant des listes de pôle emploi pour cause de départ en retraite bénéficiaient du maintien des allocations Pôle Emploi au-delà des 36 mois.

Graphique 20 : Nombre de demandeurs d'emploi indemnisables inscrits à Pôle emploi par catégorie et âge détaillé fin 2018



La mission ne propose pas de remettre en place une contribution de type Delalande qui a existé de 1987 à 2008 s'agissant des licenciements de salariés de plus de 50 ans. Il y a été, justement, mis fin en raison notamment des effets de seuil induits de licenciements juste avant la première tranche d'âge concernée.

Toutefois, s'il est indispensable de préserver une protection efficace des chômeurs âgés, il est également nécessaire de travailler sur les effets pervers du système actuel d'indemnisation de ces chômeurs. Ce travail pourrait prendre la forme d'un allongement de la durée du préavis de licenciement à partir d'un certain âge (57 ans) ou d'une bonification versée par l'employeur sur les futurs droits à retraite de l'intéressé (points). Le rachat par l'employeur de trimestres (et de points dans le futur système) devrait par ailleurs être simplifié et sécurisé d'un point de vue risque URSSAF. La suppression envisagée de la notion d'âge légal dans le futur système de retraite devra, en tout état de cause, conduire à un ajustement des règles d'indemnisation du chômage.

Proposition 29 :

Expérimenter et évaluer les effets d'une bonification à compter de 57 ans pour les salariés licenciés (sous condition d'ancienneté) convertible en rachat de trimestres/points pour la retraite.

Proposition 30 :

Suppression de la contribution de 50% sur les indemnités de mise à la retraite.

Proposition 31 :

Engager une réflexion sur les moyens d'éviter les pratiques de contournement liées aux différences du régime social et fiscal des indemnités de départ volontaire à la retraite et de l'indemnité de licenciement.

Objectif 4 Favoriser des logiques d'aménagement des fins de carrière

Les aménagements envisagés en dernière partie de carrière peuvent prendre de multiples formes.

Les leviers aisés à utiliser semblent toutefois principalement être le temps de travail, les responsabilités et le salaire associé.

S'agissant des dispositions visant à aménager le temps de travail des travailleurs expérimentés, il est nécessaire de mettre en œuvre un cadre juridique (URSSAF) sécurisé pour les entreprises qui organisent par voie d'accord collectif des dispositifs de temps partiel avec maintien des cotisations sur la base d'un temps plein.

Par ailleurs, une piste pourrait être explorée sur un mode expérimental afin de développer les adaptations organisationnelles favorables au maintien en emploi des travailleurs expérimentés (mais pas seulement eux) : tester à petite échelle dans un premier temps et sur une durée limitée, dans des branches ou entreprises volontaires, un mécanisme analogue à celui du droit à demander « un aménagement raisonnable » de l'organisation du travail en vigueur au Canada et d'autres pays anglo-saxons (Australie, Royaume-Uni).

L'origine du droit de demander un aménagement raisonnable de l'organisation du travail

La notion juridique d'« accommodement raisonnable » est apparue dans le droit canadien en 1985. Elle se définit comme une « obligation juridique, applicable dans une situation de discrimination, et consistant à aménager une norme ou une pratique de portée universelle, dans les limites du raisonnable, en accordant un traitement différentiel à une personne qui, autrement, serait pénalisée par l'application d'une telle norme »¹⁸⁹. Plusieurs points sont importants à souligner dans cette définition :

- Elle s'inscrit dans le cadre de la lutte contre les discriminations. Le point de départ n'est pas l'aspect médical ou le couple santé / travail. Il s'agit ici avant tout de créer les conditions organisationnelles d'une égalité de traitement pour des personnes différentes (par l'âge, le sexe, la religion, le handicap¹⁹⁰...). En Australie, le *Fair Work Act* de 2009 a établi un droit de demander des arrangements flexibles du travail (« *right to request flexible working arrangements* ») auxquels sont éligibles les travailleurs parents de jeunes enfants, aidants familiaux, en situation de handicap, âgé de 55 ans ou plus, victimes de violences dans un cadre familial¹⁹¹.

- L'égalité de traitement doit être assurée « dans la limite du raisonnable ». L'obligation d'accommodement de l'employeur n'est donc pas illimitée. La législation australienne précise ainsi que le « *right to request* » oblige l'employeur à répondre à toute demande individuelle, et que les refus doivent être justifiés par des motifs économiques raisonnables (« *reasonable business grounds* ») que la jurisprudence a progressivement précisés (coûts excessifs, impacts inévitables pour les autres salariés, perte de productivité ou de qualité significatives etc.)

¹⁸⁹ « Guide d'accompagnement – traitement d'une demande d'accommodement », commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse du Québec, mai 2018.

¹⁹⁰ S'agissant du handicap, le mécanisme a été transposé par la directive européenne 2000/78 relative à la lutte contre la discrimination dans l'emploi, avec une traduction limitative en France : « L'employeur prend les mesures appropriées, en fonction des besoins dans une situation concrète, pour permettre à une personne handicapée d'accéder à un emploi, de l'exercer ou d'y progresser, ou pour qu'une formation lui soit dispensée, sauf si ces mesures imposent à l'employeur une charge disproportionnée. Cette charge n'est pas disproportionnée lorsqu'elle est compensée de façon suffisante par des mesures existant dans le cadre de la politique menée dans l'État membre concerné en faveur des personnes handicapées. »

¹⁹¹ Best Practice Guide – The right to request flexible working arrangements, Fair Work Ombudsman, 2018 <https://www.fairwork.gov.au/how-we-will-help/templates-and-guides/best-practice-guides/the-right-to-request-flexible-working-arrangements>

- La notion d'« accommodement » elle-même souligne dès le départ l'engagement des deux parties dans une logique de conciliation. Puisque l'ensemble des parties sont impliquées dans la situation, elles doivent collaborer pour trouver un accord commun. Si l'employeur est sommé d'agir, le salarié ne doit donc pas être « pris en charge » de façon passive (comme cela est parfois le cas dans la tradition médicale).¹⁹²

- Le mécanisme de conciliation fait également intervenir des tiers, comme les représentants du personnel, et prévoit le recours à une instance de médiation en cas de difficulté à trouver un accord.

S'agissant cette fois-ci des niveaux de responsabilité et salaires associés, il est à noter que parmi les freins au maintien en emploi de ces salariés, le « coût du salaire » est cité comme raison par 41% des Français interrogés¹⁹³.

S'il est nécessaire de lutter contre certaines idées reçues en la matière (et a fortiori contre toute pratique discriminatoire), ce point ne peut être ignoré.

Par ailleurs, le coût d'un travailleur expérimenté est associé à son niveau de responsabilité et d'investissement dans l'entreprise qui l'emploie.

Dans certains cas, les salariés concernés peuvent souhaiter et/ou avoir besoin d'un « ralentissement » de leur activité.

A titre d'exemple, en Finlande, des accords collectifs permettent de maintenir en emploi des travailleurs expérimentés en travaillant sur l'amélioration des conditions de travail, l'objectif étant d'assurer à ces personnes du bien-être au travail avec des responsabilités exercées moindres que celles tenues antérieurement et des rémunérations ajustées en conséquence.

En France, certaines branches professionnelles ont prévu des dispositifs analogues qu'il serait utile de faire connaître et d'expérimenter dans d'autres secteurs.

Il est évident que ces « aménagements conventionnels de fin de carrière », outre le fait que leur perspective est surtout envisageable dans les entreprises de taille certaine pour des populations plutôt de cadres, ne doivent s'imaginer que dans un cadre sécurisé pour les salariés (consentement, indemnisation, garantie sur le maintien de l'emploi dans la durée) et pour les entreprises (lever le risque URSSAF lié à la nature de l'indemnité versée notamment).

¹⁹² Le guide québécois précité précise à cet effet que « le demandeur doit aussi collaborer à la recherche de solutions et agir de bonne foi. Dans certains cas, sa non-collaboration peut mener à l'échec d'un accommodement. Par ailleurs, il ne peut exiger une solution parfaite, mais doit plutôt s'attendre à un « compromis convenable »

¹⁹³ Enquête Elabe, décembre 2019

Proposition 32 :

Expérimenter, au niveau de branches et d'entreprises volontaires, la mise en œuvre d'un "droit de demander" (right to request) un "aménagement raisonnable" de l'organisation du travail, notamment pour les salariés de plus de 50 ans en fonction de leurs besoins et contraintes propres. Cet aménagement pourrait notamment prendre la forme, comme c'est déjà le cas dans certaines entreprises, d'un passage à temps partiel avec maintien des cotisations sur la base d'un temps plein (en levant le risque URSSAF de traitement de l'écart en avantage en nature).

Proposition 33 :

Inciter les branches à négocier un dispositif « d'aménagement conventionnel de fin de carrière » permettant à un salarié volontaire de voir sa rémunération baisser corrélativement à un allègement de ses responsabilités, en contrepartie du versement de l'indemnité conventionnelle de licenciement (art. 7.13 de la convention collective nationale des cadres des Travaux Publics et art. 7.15 de la convention collective nationale des cadres du Bâtiment

Tous les travaux publiés récemment sur la question de l'emploi des travailleurs seniors en témoignent : l'un des obstacles majeurs est lié aux représentations individuelles et collectives qui leur sont associées. Tout se passe comme si ces derniers recevaient, dans le monde du travail, un traitement comparable à celui que notre société réserve aux plus anciens : ils sont perçus comme une charge, un problème à régler bien plus qu'une opportunité. La notion de « maintien en emploi des seniors », à la fois défensive et palliative est à cet égard révélatrice.

Or de même que les retraités représentent une chance pour notre société, où ils contribuent à créer une part importante de la valeur économique et sociale (on leur doit en grande partie le dynamisme du tissu associatif, de notre démocratie locale¹⁹⁴, de certains secteurs économiques comme le tourisme, la culture¹⁹⁵), les travailleurs seniors représentent moins un coût pour l'entreprise qu'un atout à exploiter. A fortiori si on mobilise les moyens nécessaires pour qu'ils y trouvent leur place, ce qui n'est pas acquis.

Et pour cause. Coûteux, résistants au changement, difficiles à manager, lents dans les apprentissages, peu innovants, pas assez engagés, trop usés, insuffisamment productifs... Les stéréotypes négatifs associés aux travailleurs seniors ont la vie dure. La causalité a pourtant été établie scientifiquement¹⁹⁶ : c'est avant tout l'existence de ces clichés qui explique la moindre productivité des seniors, et non l'inverse. Conséquence logique : 87 % des Français estiment que les seniors sont victimes de discriminations dans le monde du travail (parmi lesquels 4 Français sur 10 convaincus) selon un sondage Elabe réalisé en décembre 2019, qui vient confirmer les données du baromètre du Défenseur des droits/OIT de 2012 selon lequel « L'âge est le 1^{er} critère de discrimination ressentie par les salariés dans l'emploi »¹⁹⁷.

S'il est indispensable de rappeler le principe de non-discrimination inscrit dans la loi aux termes de l'article L.1132-1 du code du travail, il faut aussi avoir conscience que ce principe est difficilement réconciliable avec les différences de traitement fondées sur l'âge, autorisées par la réglementation européenne¹⁹⁸, et pendant de nombreuses années perçues comme parfaitement utiles et légitimes en France. A cela s'ajoute le fait que les discriminations fondées sur l'âge si elles peuvent être révélées et quantifiées en matière d'accès à l'emploi, sont plus difficiles à mettre en évidence et à « corriger » dès lors que l'on se concentre sur la question du maintien en emploi. En partie car le caractère relatif et évolutif de la notion d'âge empêche que lui soient appliquées des réponses comparables à celles adoptées pour endiguer les discriminations liées aux origines ou au sexe, par exemple.

¹⁹⁴ 30% des maires de France sont des retraités

¹⁹⁵ Un jouet sur trois est acheté par un senior, CBNews, octobre 1995

¹⁹⁶ "The effects of old-age stereotypes on organizational productivity", Industrial and Commercial Training, Steven Appelbaum, Concordia University Montreal, July 2016.

¹⁹⁷ Cf. page 9 du 10^e baromètre diffusé en 2017 :

https://www.defenseurdesdroits.fr/sites/default/files/atoms/files/enquete-ead_vol_3_-_oit.pdf

¹⁹⁸ Article 6 Directive n°2000/78/CE

On perçoit l'ampleur de l'effort que requiert la nécessaire évolution des représentations liées à l'âge dans le milieu du travail. Véritable prérequis au changement, l'enjeu transcende l'ensemble des autres leviers à même d'avoir un impact sur l'emploi des seniors. Comment faire évoluer des perceptions bâties sur des périodes de temps très longues, qui font aujourd'hui l'objet d'un consensus social constitutif du modèle de société que nous avons construit ? Il n'existe pas de réponse simple à cette question dans un contexte plus que jamais marqué par l'individuation des parcours et des trajectoires.

La réaffirmation de grands principes - tel que l'impératif de non-discrimination - est indispensable. La mobilisation des entreprises peut elle aussi faire la différence pour que les salariés expérimentés soient enfin envisagés comme des actifs sur lesquels capitaliser plus que comme des charges à optimiser. Emmenées par leurs dirigeants, les entreprises peuvent, de fait, s'engager dans des dynamiques de progrès pour créer des organisations de plus en plus inclusives, à la base d'un changement social profond :

- Via des expérimentations permettant de démontrer ce qu'apportent les travailleurs seniors aux organisations et comment ces dernières peuvent s'adapter à leurs besoins (Objectif 1).
- En partageant et en faisant valoir les pratiques à mêmes de créer de l'émulation et d'inspirer pour que la diversité générationnelle devienne un élément de compétitivité (Objectif 2).

Objectif 1 Expérimenter de nouvelles voies pour construire des organisations souples et inclusives

76 % et 70 % des Français citent l'expérience et la transmission de savoir-faire comme apports positifs des seniors dans le monde du travail. Près de la moitié des Français citent l'expérience comme premier apport positif¹⁹⁹. Les chiffres le montrent : les travailleurs seniors n'ont pas moins de ressources que leurs cadets, mais des ressources de nature différente, parmi lesquelles le savoir et l'expérience²⁰⁰, qu'il est important de valoriser davantage et mieux. Donner toute leur place aux travailleurs expérimentés, c'est peut-être avant tout tenter d'objectiver la contribution des travailleurs seniors dans les organisations qui les emploient. Cela passe par des dispositifs permettant de reconnaître de manière formelle l'expérience, c'est-à-dire la valeur que leur passé peut avoir dans le présent (par exemple, commencer par reconnaître officiellement la compétence de transmission, apanage des travailleurs expérimentés ?). Plus largement, chercher à mieux comprendre et à étayer la corrélation positive qui existe entre inclusion des travailleurs seniors ou diversité intergénérationnelle et performance des organisations ne peut avoir que des effets favorables pour stimuler les dynamiques d'inclusion.

Proposition 34 :

Initier des programmes d'étude et de R&D, mobilisant les entreprises et le monde académique, destinés à objectiver la corrélation positive existant entre diversité intergénérationnelle et performance des organisations, à l'image des travaux comparables menés depuis plusieurs années sur le thème de la mixité de genre.

Proposition 35 :

Initier des programmes d'étude et de R&D, mobilisant les entreprises et le monde académique, pour objectiver, toutes compétences égales par ailleurs, la valeur de l'expérience. Etudier la manière dont ces savoir-être ou savoirs comportementaux pourraient être valorisés à travers des certifications dédiées ou VAE (cf. Axe 2). Sans s'y limiter, ces certifications pourraient par exemple permettre de formaliser les différentes formes que peuvent prendre le rôle de transmission que jouent les travailleurs expérimentés, du mentorat au rôle de formateur en CFA.

¹⁹⁹ Sondage Elabe, Décembre 2019

²⁰⁰ "The effects of old-age stereotypes on organizational productivity", Industrial and Commercial Training, Steven Appelbaum, Concordia University Montreal, July 2016.

Objectif 2 Valoriser l'engagement et les bonnes pratiques des entreprises

L'ensemble des échanges qu'a pu avoir la mission avec des praticiens ou des experts des questions d'inclusion l'ont révélé. Plus encore que l'inclusion des travailleurs seniors, c'est la dynamique intergénérationnelle qu'il faut encourager et promouvoir. De fait, le caractère relatif, évolutif et subjectif de la notion d'âge rend peu pertinentes toutes les approches qui supposent de définir une norme souhaitable (ex. quotas). Ce constat n'ôte rien à la nécessité d'inciter les entreprises à établir un diagnostic de leur situation, à en surveiller l'évolution et à se fixer des objectifs de progrès. Pourvu qu'ils soient en lien avec leurs activités et leurs enjeux, la mise en place et la publication régulière d'indicateurs relatifs à l'emploi des seniors constituerait un levier efficace pour encourager les dynamiques d'inclusion et valoriser les bonnes pratiques. Parmi ces dernières, les initiatives mises en place par certaines entreprises pour mieux reconnaître les travailleurs expérimentés, promouvoir leur engagement et leur motivation, améliorer leur qualité de vie au travail, favoriser la collaboration intergénérationnelle s'inscrivent dans des démarches de nature à faire évoluer positivement les représentations et les aspirations individuelles et collectives. Enfin, d'autres mesures à effets bénéfiques immédiats pourraient être encouragées comme par exemple l'intégration systématique de critères relatifs à la diversité intergénérationnelle dans les différents labels diversité.

Proposition 36 :

Intégrer aux lignes directrices qui structurent le cadre juridique du reporting extra-financier une incitation à publier des items relatifs à l'emploi des travailleurs expérimentés (*périmètre des entités concernées à définir*). Chaque entreprise ayant ses particularités et ses spécificités, il leur appartiendra d'identifier les items, et donc les indicateurs les plus critiques pour leurs activités : par exemple suivi dans le temps de la progression du taux de recrutement, de formation, de promotion, de rotation des salariés de plus de 50 ans. Par exemple, l'évaluation de l'impact des activités de l'entreprise par rapport à l'enjeu du vieillissement actif : évolution du poids des populations seniors touchées directement ou indirectement par les activités de l'entreprise (via son offre de produits et de services, via le choix de ses sous-traitants, etc.).

Proposition 37 :

Encourager la systématisation de critères relatifs à l'inclusion des travailleurs expérimentés et à la dynamique intergénérationnelle dans les « labels diversité ».

Proposition 38 :

Encourager la systématisation des formations à la gestion des âges au sein des organisations de travail. Encourager la systématisation d'un volet destiné à prévenir « l'âgisme » et à promouvoir la valeur de l'intergénérationnel au sein des organisations de travail.

Une nouvelle ambition en matière de vieillissement actif au travail, à quelles conditions ?

Indépendamment même des choix qui seront faits dans les mois à venir sur l'évolution du système de retraite, les « fins de carrière » et l'organisation des transitions vers la retraite constituent d'ores et déjà des sujets sur lesquels il est nécessaire de progresser. Formulées dans une optique avant tout technique et juridique — en réponse à une commande analogue — les propositions de ce rapport ne doivent pas masquer la nature essentiellement culturelle des transformations à engager. Sortir de la « préférence collective » pour les départs anticipés et d'une conception profondément ancrée de la retraite comme rupture brutale et définitive avec l'activité laborieuse ne se fera pas uniquement par accumulation de mesures techniques focalisées sur la remontée de l'indicateur « taux d'emploi des seniors ».

La pente naturelle de cette logique défensive est cette sorte de fatalisme que la mission a souvent rencontré au cours de ses échanges. Un fatalisme qui s'autoalimente également car il conduit à se priver de puissants leviers sociétaux de transformation : davantage que par la prescription de normes, c'est avant tout en prenant appui sur les aspirations au bien-être à tous les âges de la vie et à l'élargissement des options individuelles que les politiques publiques pourront faire bouger les pratiques et les représentations (Albouy, Lorenzi, Villemeur, 2019). L'évolution récente des cadres juridiques, celui du droit du travail en particulier, est potentiellement de nature à faciliter la construction de solutions plus personnalisées pour concilier les exigences et les contraintes de la vie professionnelle et des cycles de vie personnels, réviser périodiquement les arbitrages entre revenus et temps libre, équilibrer investissement professionnel et différentes formes d'activités socialisées. En la matière, les innovations et les « bonnes pratiques » d'entreprise sont nombreuses mais encore faut-il les rendre accessibles à toutes les catégories de salariés et/ou d'entreprises. Davantage que les bonnes pratiques ce sont les conditions qui les rendent possibles qui devraient focaliser les efforts des décideurs publics.

Au terme de ses travaux, la mission a la conviction que les tendances démographiques et les contraintes objectives qu'elles exercent sur le marché du travail et le système de protection sociale obligent à élever le niveau d'ambition collective en matière de gestion du vieillissement au travail. Cela vaut pour les pouvoirs publics, qui devraient indiquer la voie par des mesures plus volontaristes et se mettre en position d'animateur d'une stratégie plus constante et plus intégrée (i) ; pour les entreprises, qui devraient être orientées et encouragées dans des modes d'organisation et de gestion des ressources humaines plus soutenables dans le temps (ii) ; et pour les acteurs du dialogue social, qui devraient être encouragés et soutenus afin de faire preuve d'inventivité pour construire des compromis conciliant équité, liberté de choix pour les individus et souplesse dans les organisations (iii).

Une action publique plus constante et plus volontariste, dans le cadre d'une stratégie intégrée du vieillissement actif au travail

Les politiques publiques ont souvent montré leurs limites pour réguler les pratiques de gestion des fins de carrière. Mais elles ont également souvent manqué de constance et de cohérence, en envoyant des messages contradictoires aux acteurs de l'entreprise, sans leur laisser suffisamment de temps pour s'ajuster et trouver les solutions adaptées à leur situation.

Une tendance générale se dégage des études scientifiques, des connaissances empiriques et des retours d'expérience qui ont pu être partagés avec la mission : un système cohérent et équilibré de règles contraignantes, d'incitations fortes et de ressources d'appui pour aider les entreprises à adapter leur organisation et leur mode de gestion des collaborateurs expérimentés est indispensable pour conforter les facteurs de contexte qui impactent l'emploi des « seniors ». Miser uniquement sur l'ajustement de quelques macro-paramètres qui entraîneraient mécaniquement les entreprises et les salariés à modifier leurs comportements semble un pari risqué au regard de la complexité des processus qui amènent à la situation constatée aujourd'hui, dans laquelle près de la moitié des personnes qui liquident leur retraite ne sont plus en emploi.

La dimension temporelle est ici essentielle : pour un salarié, les facteurs qui vont influencer la volonté et la capacité à rester longtemps en emploi se construisent sur des temporalités très longues, quel que soit l'angle considéré (la santé, les compétences, la motivation, l'efficacité). De la même façon, une entreprise qui repère à un instant T des symptômes de mauvaise prise en compte du vieillissement de ses collaborateurs dans son organisation du travail (par exemple un absentéisme important dans les tranches d'âges élevées) est en train de payer le prix, « intérêts compris », de pratiques inscrites dans la longue durée.

Ces mécanismes ne se renversent pas du jour au lendemain, raison pour laquelle il est pertinent d'aider les entreprises à les anticiper en continu et de laisser du « temps au temps » dans l'application des dispositifs et mécanismes incitatifs. Pour les praticiens des politiques RH et du dialogue social, les effets du « stop and go » sur un sujet aussi complexe sont très problématiques au regard de l'importance des apprentissages collectifs à conduire : supprimer un dispositif au bout de trois ou quatre ans d'application (comme il a été fait pour l'entretien de mi-carrière ou le contrat de génération) ne permet pas à la plupart des entreprises de s'approprier les sujets et de construire des solutions « à leur main » (*a fortiori* si cela passe par un accord collectif). Seules les entreprises déjà matures et/ou bien dotées en fonctions d'expertise RH sont capables de s'en saisir, ce qui ne fait que perpétuer les inégalités constatées.

L'exemple des pays qui ont mieux réussi que la France nous montre que le pilotage d'une stratégie cohérente sur le long terme suppose une capacité de coordination très forte des politiques sectorielles sur un spectre très large santé/travail/emploi/formation/assurance-chômage/retraite. Anne-Marie Guillemard rappelait ainsi (dès 2004 !) que « *la coordination entre les différents ministères impliqués dans la réforme a été l'une des clés de la réussite finlandaise. Il en a été de même au Japon avec la coordination étroite qui unit les différents acteurs économiques (...) changer les mentalités, construire un nouveau consensus, faire accepter un nouveau compromis salarial sont des processus nécessairement lents. Ils requièrent un*

engagement sans faille des autorités publiques sur la question de l'emploi et beaucoup de concertation, de coordination et d'anticipation » (Guillemard, 2004, p. 42)²⁰¹.

De par son caractère transversal aux différents champs de l'action publique, une politique publique du vieillissement actif au travail appellerait un pilotage interministériel, étroitement articulée au dialogue social dans les champs des relations de travail et de la protection sociale. En fonction des décisions qui seront prises dans les mois à venir en matière de gouvernance du futur système de retraites, un schéma de pilotage ad hoc d'une stratégie globale de vieillissement actif au travail pourrait être élaboré. Mobiliser l'ensemble des parties-prenantes dans un processus de co-production de cette stratégie — en organisant par exemple d'ici fin 2020 des "assises du vieillissement actif au travail" — serait de nature à faciliter la mobilisation collective et l'appropriation ultérieure.

Recommandation :

Mettre en place une délégation interministérielle au vieillissement actif, animatrice d'une stratégie nationale intégrée.

Recommandation :

Organiser d'ici fin 2020 des "assises du vieillissement actif au travail" permettant à l'ensemble des parties prenantes de concevoir et de s'inscrire dans une stratégie nationale coordonnée.

Promouvoir des organisations plus inclusives et soutenir l'expérimentation sociale pour faire bouger les esprits et les pratiques de gestion

A la différence des années 2010, où le contexte de conjoncture post crise de 2008 n'était pas le plus favorable pour mettre en œuvre l'effort volontariste des plans de mobilisation pour l'emploi des seniors, le contexte du marché du travail apparaît aujourd'hui plus propice. Dans de nombreux secteurs, la pénurie de compétences pousse les employeurs à vouloir faire en sorte que les collaborateurs les plus expérimentés restent en fonction, et à rechercher des solutions d'aménagement de l'organisation ou du temps de travail qui le facilitent.

Pour autant, l'action de la puissance publique sera d'autant plus efficace qu'elle sera accompagnée d'une prise de conscience : plus les décideurs dans l'entreprise seront amenés à envisager les salariés expérimentés non pas comme un coût salarial ou un facteur de rigidité, mais comme une ressource (un actif) à mobiliser — parfois dans des conditions adaptées — moins les politiques publiques auront à intervenir.

²⁰¹ Guillemard (AM), 2004, « L'emploi des seniors, les enseignements de l'Europe et du Japon », *Gérontologie et société*, voll 27, n°111, pp.29-43 <https://www.cairn.info/revue-gerontologie-et-societe1-2004-4-page-29.htm>

Cette révolution reste à faire mais un faisceau de tendances convergentes permet d'envisager des avancées à moyen-terme. Les progrès opérés en termes de prise de conscience des bienfaits de la diversité, y compris en termes de performance ou d'innovation, la sensibilité croissante du public à l'égard de la responsabilité sociale des employeurs, la préoccupation de plus en plus marquée des investisseurs pour les conditions d'une performance durable, tout cela est de nature à faire accélérer la transformation des pratiques et des cultures d'entreprises (cf. axe 5 du rapport).

Comme dans beaucoup de domaines, les « vieux travailleurs de demain », c'est-à-dire les jeunes générations, contraignent les entreprises à bouger si elles veulent rester des employeurs attractifs. Elles font progresser la prise en compte de nouvelles attentes en termes de qualité du travail (contenu, conditions d'emploi, environnement de travail), de conciliation entre travail et hors-travail, d'autonomie par rapport à l'organisation, toutes préoccupations qui sont éminemment favorables au « bien vieillir au travail ».

L'orientation des valeurs individuelles vers ce qui constitue également des facteurs de « soutenabilité » du travail constitue un ressort puissant pour faire évoluer les organisations et les pratiques, bien davantage sans doute que les prescriptions du législateur. Il l'est d'autant plus que ce mouvement converge, du côté des entreprises, avec la reconnaissance croissante de la qualité de vie au travail comme source de compétitivité (Bourdu, Peretie, Richer, 2016)²⁰². Les travaux de l'OCDE, notamment, apportent de multiples confirmations statistiques du fait que la qualité de l'emploi et des organisations de travail — et notamment les équilibres qu'elles génèrent entre intensité du travail et capacités d'apprentissage, entre prescription et autonomie — est plus que jamais déterminante pour la compétitivité des entreprises. Pouvoir disposer de davantage de marges de manœuvre et travailler au sein d'une organisation apprenante constituent les meilleures garanties de pouvoir rester en emploi plus longtemps. Promouvoir ces types d'organisations constitue donc une voie vertueuse pour des entreprises plus inclusives et plus performantes.

Les avancées réalisées ces dernières années en termes d'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes peuvent légitimement être une source d'inspiration pour faire évoluer les pratiques et les représentations sur les travailleurs âgés. Dans cette perspective, la proposition de créer un « Index seniors » sur le modèle de l'index « égalité professionnelle » est apparue dans le débat public ces derniers mois, à l'initiative de l'ANDRH. Plusieurs des organisations syndicales rencontrées par la mission l'ont jugée intéressante et l'ont reprise à leur compte, en insistant sur le fait qu'un dispositif de ce type ne devait pas simplement être conçu comme un outil promotionnel de l'engagement d'une entreprise mais avoir pour ambition d'aider au pilotage des politiques de ressources humaines dans l'entreprise. Une organisation en particulier a poussé la réflexion assez loin, en dressant une liste détaillée des indicateurs qualitatifs et quantitatifs possibles et en proposant d'assortir l'outil de mesure d'un dispositif de pénalisation financière alimentant un fonds d'intervention²⁰³.

²⁰² Bourdu E., Peretie MM, Richer M., 2016, *La qualité de vie au travail : un levier de compétitivité*, La fabrique de l'Industrie, Paris

²⁰³ « Ce fonds géré par les partenaires sociaux, permettrait d'abonder des mesures spécifiques Seniors pour les entreprises vertueuses. Il permettra aussi de flécher les crédits destinés aux politiques seniors en fonction des entreprises et des territoires. Au départ, ce fonds pourrait cibler les plus fragiles qui ne sont pas en emploi, aider les TPE-PME à adapter le temps de travail, le poste de travail, embaucher des seniors... »

Tout en partageant l'idée que l'entreprise doit être amenée à davantage rendre compte de ses pratiques à l'égard de toutes ses parties prenantes (cf. proposition 36, axe 5), la mission a estimé qu'un travail de conception et d'instruction technique complémentaire était indispensable, avant même de pouvoir expérimenter l'usage de ce dispositif à petite échelle. Plusieurs experts interrogés par la mission ont fait part d'interrogations sur le fait de transposer aux seniors la logique de l'index égalité professionnelle, dont l'impact — qui n'est pas évalué à ce stade — est sans doute assez proportionnel à la sensibilité du grand public sur les discriminations faites aux femmes (sensibilité qui est loin d'être aussi nette s'agissant des discriminations à l'égard des seniors). Si la production récurrente d'indicateurs est toujours de nature à favoriser la prise de décision et l'action, il n'est pas non plus évident que la logique de « scoring » puisse fonctionner dans l'absolu, s'agissant de variables d'âge, qui par définition, sont beaucoup plus relatives que la variable de sexe. Au regard de ces éléments, la mission suggère que les partenaires sociaux et les pouvoirs publics construisent un cadre d'expérimentation rigoureux pour concevoir, tester et évaluer un outil de type « Index » dans différents environnements professionnels, en mobilisant également des experts praticiens et des académiques. Ce n'est qu'à l'issue d'une réelle phase expérimentale, menée à son terme et évaluée dans les règles de l'art, qu'une extension pourrait être envisagée si les conclusions sont positives.

Autre sujet qui pourrait faire l'objet d'une démarche expérimentale à l'échelle nationale dans un cadre partenarial, celui de l'extension du Compte Epargne Temps dans une perspective de portabilité et de fongibilité accrue, au bénéfice d'une meilleure gestion des cycles de la vie professionnelle et personnelle. Plusieurs organisations syndicales se sont de longue date engagées dans des travaux de modélisation théorique d'une version « augmentée » du Compte Epargne Temps, généralement avec une visée de sécurisation des « parenthèses » et transitions professionnelles.

Concilier les besoins de souplesse des entreprises dans l'organisation du temps de travail et la demande croissante des individus de mieux articuler leurs différents temps de vie dans la perspective d'un allongement des carrières constitue d'ores et déjà un sujet central de la négociation d'entreprise. Passer à une échelle supérieure en s'appuyant sur les agrégateurs de droits existants (comme le Compte Personnel d'Activité) suppose de résoudre des difficultés juridiques complexes, et de tester quelques paramètres de soutenabilité économique. Une démarche plus collective et plus structurée en termes de conception et de validation des concepts pourrait sans doute aider à progresser, peut-être d'abord à l'échelle d'une branche professionnelle avant d'envisager d'aller plus loin.

Redonner sa chance au dialogue social dans un cadre renouvelé

Bien que n'ayant jamais donné lieu à des évaluations exhaustives il est communément admis que les obligations spécifiques de négocier sur l'emploi et les compétences des seniors dans le cadre des « plans nationaux » successifs depuis 2006 n'avaient pas donné les résultats escomptés. Le caractère « formel » des accords signés, l'absence de dynamique observable en-dehors des entreprises et des secteurs déjà engagés sur le sujet et la difficulté à identifier un impact propre

sur l'évolution du taux d'activité des salariés âgés ont souvent été mis en avant (ORSEU, 2010²⁰⁴ ; Anact, 2009²⁰⁵).

Ces arguments ont fini par accréditer l'idée qu'en matière d'emploi des seniors comme sur d'autres sujets, « trop d'obligations de négocier tuent la négociation ». Les « Ordonnances Travail » de septembre 2017 en ont tiré les conséquences, en supprimant le contrat de génération d'une part et en assouplissant considérablement les marges de manœuvre des entreprises en matière de GPEC, en cohérence avec le nouveau schéma global de réagencement de la négociation de branche et d'entreprise selon une logique de supplétivité.

Comme l'a noté la Cour des Comptes dans son référé de juillet 2019 cet arbitrage a conduit, dans le même temps, à la suppression de toute obligation de négocier sur l'emploi des salariés seniors et sans qu'il ait été réellement démontré que la négociation collective était impossible à redynamiser. Nos échanges avec des praticiens RH, tout autant que le fait que l'on trouve encore de nombreux accords labellisés « contrat de génération » postérieurement aux ordonnances de 2017²⁰⁶, laissent à penser que cette redynamisation n'est pas hors de portée, à condition d'être suffisamment progressive et de prendre appui sur différents leviers complémentaires :

- 1 Dans une première phase, qui pourrait s'étaler jusque fin 2021, les partenaires sociaux au niveau des branches (ou de regroupements de branches) pourraient initier de manière coordonnée des travaux d'états des lieux afin d'éclairer avec des données actualisées les différentes thématiques couvertes par l'accord-cadre européen sur le vieillissement actif au travail et l'approche inter-générationnelle de 2017. La réalisation de ce diagnostic répond notamment au besoin identifié par la Cour des Comptes dans son référé de juillet dernier de pouvoir disposer de monographies sur les branches les plus exposées au risque de sortie précoce du marché du travail des salariés âgés. Pour favoriser une prise en compte globale sur le volet santé au travail et emploi/compétences, ces diagnostics pourraient être pilotés conjointement par les commissions paritaires emploi-formation et les commissions paritaires santé et prévoyance lorsqu'elles existent, et conduits avec l'appui technique des observatoires de branche.
- 2 Ces diagnostics auraient vocation à alimenter une négociation de branche sur le vieillissement actif au travail des hommes et des femmes, qui constituerait un volet obligatoire de la négociation triennale sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

²⁰⁴ Farvaque, N. (2011). Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils. *La Revue de l'Ires*, 69(2), 139. <https://doi.org/10.3917/rkli.069.0139>

²⁰⁵ Delgoulet, C., Volkoff, S., Caron, L., Caser, F., Jolivet, A. & Théry, L. (2014), « Conditions de travail et maintien en emploi des seniors : enjeux d'un décloisonnement » des approches et des pratiques : quelques enseignements issus de monographies d'entreprises françaises. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 69 (4), 687–708. <https://doi.org/10.7202/1028108ar>

²⁰⁶ Citons à titre d'exemple le préambule de « l'accord du 8 décembre 2017 sur les collaborateurs de plus de 50 ans » signé au sein du Crédit Mutuel Arkéa (UES ARKADE) : « Le contrat de génération est abrogé dans le code du travail par l'ordonnance N° 2017-1387 (article 9) depuis le 24 septembre 2017. Cet accord s'inscrit dans le prolongement du contrat de génération signé en 2013. Suite au bilan du contrat de génération et de la phase d'écoute, les parties signataires s'accordent sur le fait qu'il est important de renégocier un accord pour la fin de carrière et de l'étendre aux collaborateurs de plus de 50 ans, dans un contexte d'allongement de la durée de vie professionnelle ».

- 3 Au niveau de l'entreprise, en complément de la précision apportée sur l'objectif de développement de l'employabilité des travailleurs âgés dans la négociation sur la GEPP, la consultation annuelle du CSE sur les orientations stratégiques pourrait intégrer la prise en compte des conséquences sur les salariés âgés.
- 4 Afin de faciliter l'appropriation du sujet par les acteurs de la négociation collective, des modules de formation thématique "négocier sur le vieillissement actif" pourrait être définis et dispensés dans le cadre des formations communes au dialogue social (article R.2212-2 du code du travail).
- 5 Ainsi qu'il a été suggéré par le CESE dans son rapport de 2018, un dispositif national spécifique d'appui à la négociation de mesures actives en faveur de l'allongement de la vie professionnelle pourrait être mis en place, à destination des TPE-PME. La question de son articulation éventuelle avec un fonds d'intervention abondé par une contribution des entreprises pourrait être mise rapidement à l'étude
- 6 Enfin, à l'image de ce qui a pu être fait outre-Rhin avec « l'Initiative nouvelle qualité du travail »²⁰⁷, une plateforme nationale pour l'emploi durable pourrait être mis en place conjointement par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Davantage qu'un simple observatoire, il aurait vocation à capitaliser sur les démarches innovantes des acteurs opérationnels, développer des outils d'influence, de veille et de diagnostic destinés aux organisations professionnelles et à l'ensemble des acteurs susceptibles de relayer les messages auprès des entreprises.

Recommandation

Initier de manière coordonnée, au sein des Observatoires de branche et en lien avec les organismes de prévoyance, des travaux d'états des lieux en vue de décliner l'accord-cadre européen sur le vieillissement actif et l'approche inter-générationnelle de 2017. Donner une date butoir fin 2021.

Recommandation

Inscrire la prise en compte du vieillissement au travail des hommes et des femmes comme un volet obligatoire de la négociation de branche sur les conditions de travail et la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences prévues par le code du travail à l'article L. 2241-12.

²⁰⁷ L'Initiative nouvelle qualité du travail (Initiative Neue Qualität der Arbeit) est une « initiative commune émanant de représentants de la classe politique, du monde économique, des syndicats, du secteur scientifique et de la société. Ceux-ci s'attachent à élaborer des solutions pratiques visant à aménager les conditions de travail de manière à ce qu'elles soient attrayantes, motivantes et saines pour le personnel tout en étant rentables et source d'innovation pour les employeurs. L'Initiative apporte un soutien par le biais de nombreuses possibilités d'échange, par des offres de conseil et d'information proches de la pratique et simples d'accès, par des outils pratiques, des programmes d'encouragement ainsi qu'une présence sur Internet englobant une base de données de bonnes pratiques à caractère exemplaire issues du quotidien du monde du travail ». <https://www.inqa.de>

Recommandation

Inscrire explicitement la prise en compte des conséquences pour les salariés âgés dans les sujets de la consultation annuelle du CSE sur les orientations stratégiques de l'entreprise (art. L2312-26 du Code du Travail).

Recommandation

Concevoir un/des cahiers des charges thématiques "négociier sur le vieillissement actif" dans le cadre des formations communes au dialogue social (article R.2212-2 du code du travail).

Recommandation

Créer un dispositif national d'appui à la négociation de mesures actives en faveur de l'allongement de la vie professionnelle à destination des TPE-PME.

Recommandation

Créer une plateforme nationale pour l'emploi durable, en lien notamment avec les OPCO, les syndicats professionnels et France Compétences.

Liste des personnes rencontrées par la mission

1. Membres du Gouvernement :

- Muriel Pénicaud, Ministre du travail
- Agnès Buzyn, Ministre des solidarités et de la santé
- Jean-Paul Delevoye, Haut-commissaire aux retraites, délégué auprès de la Ministre des solidarités et de la santé

2. Cabinets ministériels :

Cabinet du Président de la République

- Pierre-André Imbert, conseiller social

Cabinet du Premier Ministre

- Thomas Fatome, directeur adjoint
- Franck Morel, conseiller relations sociales, travail, emploi, formation professionnelle
- Franck Von Lennep, conseiller santé, protection sociale, politiques sociales

Cabinet de la Ministre du travail

- Damien Delevallée, conseiller en charge des relations du travail

Cabinet de la Ministre des solidarités et de la santé

- Raymond Le Moign, directeur
- Clotilde Durand, conseillère au Cabinet de Madame Christelle Dubos, Secrétaire d'Etat auprès de la Ministre des solidarités et de la santé

Cabinet du Haut-commissaire aux retraites, délégué auprès de la ministre des solidarités et de la santé

- Philippe Laffon, directeur adjoint
- Stéphanie Deschaume, conseillère

3. Administrations centrales :

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

- Corinne Prost, cheffe de service, adjointe à la directrice
- Anne-Juliette Bessone, sous-directrice de l'emploi et du marché du travail
- Fanny Mikol, cheffe de la mission d'analyse économique

Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

- Nathalie Vaysse, cheffe de service, adjointe au délégué général
- Hervé Léost, sous-directeur des mutations économiques et de la sécurisation de l'emploi
- Laurent Duclos, chef de projet Ingénierie de parcours et stratégies d'accompagnement, sous-direction des parcours d'accès à l'emploi
- Guillaume Fournié, adjoint à la cheffe de la mission droit et financement de la formation, sous-direction des politiques de formation et du contrôle
- Pascal Foucart, chargé de mission, mission droit et financement de la formation

Direction générale du travail (DGT)

- Anne Sipp, sous-directrice des relations individuelles et collectives du travail, service des relations et conditions de travail
- Amel Hafid, adjointe au sous-directeur des conditions de travail, de la santé et de sécurité au travail, service des relations et conditions de travail
- Clémentine Braillon, adjointe au chef du bureau de la politique et des acteurs de la prévention, sous-direction des conditions de travail, de la santé et de sécurité au travail, service des relations et conditions de travail
- Sophia Bouzid-Dupenloup, chargée de mission, bureau de la politique et des acteurs de la prévention

Direction de la sécurité sociale (DSS)

- Mathilde Lignot-Leloup, directrice
- Jean-Luc Matt, sous-directeur des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Paul-Antoine Georges, chef du bureau des régimes de retraite de base, sous-direction des retraites et des institutions de la protection sociale complémentaire
- Gil Gaudiller, chargé de mission transition emploi-retraites, bureau des régimes de retraite de base
- Morgan Delaye, sous-directeur du financement de la sécurité sociale (par courriel)

4. Autres organismes publics :

Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT)

- Richard Abadie, directeur général
- Mathieu Pavageau, directeur technique et scientifique
- Marion Gilles, chargée de mission, département études, capitalisation, prospective

Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH)

- Didier Eyssartier, directeur général
- Véronique Bustreel, directrice Innovation évaluation et stratégie

Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

- Renaud Villard, directeur
- Antonin Blanckaert, directeur national de la retraite
- Gina Vercelli-Zambeau, directrice offre de service et métier

Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT)

- Philippe Garabiol, secrétaire général

Cour des Comptes

- Corinne Soussia, conseillère maître, présidente de la section travail, emploi, fonds européens, cinquième chambre
- Franck Hervio, conseiller référendaire, cinquième chambre
- Laure Fau, conseillers référendaire, cinquième chambre

Pôle emploi

- Jean Bassères, directeur général (par audio conférence)
- Hélène Moutel, directrice de la stratégie (par audio conférence)

Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)

- Pierre Cavard, directeur général par intérim, directeur des études et des analyses
- Lara Muller, directrice par intérim des études et des analyses, adjointe au directeur des études et des analyses
- Mélanie Lewandowski, juriste référente, direction des affaires juridiques

5. Organisations syndicales et patronales^{208 209} :

a. Organisations syndicales

CGT

- Angeline Barth, secrétaire confédérale en charge de la formation professionnelle, de la négociation collective et de la démocratie sociale
- David Meyer, animateur du secteur de la négociation collective FTM-CGT

CFDT

- Marylise Léon, secrétaire générale adjointe, responsable en particulier de la politique de l'emploi et de la sécurisation des parcours, de la politique de lutte contre la pauvreté, et des questions liées au numérique
- Catherine Pinchaut, secrétaire nationale, responsable en particulier de la politique en matière d'organisation et de vie au travail, du temps de travail, de la santé au travail et du handicap
- Patricia Ferrand, présidente de l'Unédic
- Philippe Couteux, secrétaire confédéral, responsable du service Emploi Sécurisation des parcours professionnels

CFDT Cadres

- Laurent Mahieu, secrétaire général
- Anne-Florence Quintin, secrétaire nationale

CFE-CGC

- Jean-François Foucard, secrétaire national emploi-formation (par audio conférence)
- Emérance de Baudouin, chargée d'études santé au travail (par audio conférence)

UNSA

- Vanessa Jereb, secrétaire générale adjointe Formation professionnelle, emploi et économie

208 Au-delà des entretiens qu'elles ont eus avec la mission, certaines organisations syndicales et patronales (dont la CGT, la CFDT, la CGT-FO, la CGE-CGC, l'UNSA et le MEDEF) lui ont remis contributions écrites.

209 Des entretiens prévus avec des représentants de la CGT-FO et de l'U2P ont dû être annulés en raison de difficultés de transport et d'agenda liées au mouvement social depuis décembre. Un entretien avec des représentants de la CFTC n'a pu être programmé en raison de contraintes particulières d'agenda dans le même contexte. La CGT-FO et la CFTC ont transmis à la mission des contributions écrites.

b. Organisations patronales

MEDEF

- Geoffroy Roux de Bézieux, président
- Claude Tendil, co-président de la réforme de la protection sociale
- Elisabeth Tomé-Gertheinrichs, responsable du pôle social

CPME

- Eric Chevée, vice-président national chargé des affaires sociales et de la formation (par audio conférence)
- Florian Faure, directeur des affaires sociales et de formation (par audio conférence)

6. Autres organisations professionnelles :

Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)

- Jean-Paul Charlez, président national
- Benoit Serre, vice-président national délégué
- Sandrine Lannuzel, secrétaire générale
- Laure Hajjar, cheffe de projets

Groupe des Industries Métallurgiques (GIM) de la Région Parisienne

- Bruno Berthet, président
- Yves Laqueille, directeur général

Fédération nationale des travaux publics (FNTP)

- Florence Sautejeau, directrice générale déléguée, présidente de la CAT-MP

Fédération de la formation professionnelle (FFP)

- Pierre Courbebaisse, président
- Olivier Poncelet, délégué générale

Prism'emploi

- Isabelle Eynaud-Chevalier, déléguée générale
- Sébastien Archi, directeur des affaires économiques
- Alice Helias, secrétaire générale de l'observatoire de l'intérim et du recrutement

Union des industries et métiers de la métallurgie (UMIMM)

- Franck Duclos, directeur de la protection sociale
- Florence Buisson, directrice emploi-formation
- Franck Gambelli, directeur environnement, sécurité, conditions de travail
- Laurence d'Orglandes, directrice droit du travail

7. Autres associations :

Solidarités nouvelles contre le chômage

- Vincent Godebout, délégué général
- Jean-Paul Domergue, responsable du plaidoyer
- Elisabeth Kahn, bénévole

8. Parlement et autre assemblée constitutionnelle :

Assemblée Nationale

- Cendra Motin, députée, membre de la commission des finances
- Corinne Vignon, députée, membre de la commission des affaires sociales

Sénat

- Monique Lubin, sénatrice, membre de la commission des affaires sociales
- René-Paul Savary, sénateur, membre de la commission des affaires sociales
- David Bonnet, conseiller, commission des affaires sociales
- Guillaume de La Batut, conseiller, commission des affaires sociales

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

- Alain Cordesse, président de la section du travail et de l'emploi

9. Personnalités qualifiées :

Responsables d'entreprises et de cabinets de conseil spécialisés dans le domaine des ressources humaines

- Adrien Barre, directeur du développement transition emploi retraite, groupe Siaci Saint Honoré
- Bruno Bertin, directeur des ressources humaines France du groupe PSA
- Renaud Damesin, directeur du développement des projets public privé, direction des solutions emplois du groupe Adecco
- Myriam El Khomri, ancienne ministre du travail, directrice du pôle conseil du groupe Siaci Saint Honoré
- Frédéric Faye, directeur des ressources humaines du groupe Apicil
- David Giovanuzzi, directeur des accords collectifs AG2R la mondiale
- Bertrand Martinot, économiste, ancien délégué général à l'emploi et la formation professionnelle, directeur du conseil en formation et développement des compétences du groupe Siaci Saint Honoré
- Véronique Milsan, directrice de projet, direction des solutions emplois du groupe Adecco
- Virginie Oget, responsable des relations sociales du groupe CNP Assurances

Autres personnalités qualifiées

- Eric Albert, psychiatre
- Bernard Gazier, économiste, professeur émérite à l'Université Paris Panthéon Sorbonne
- Serge Guérin, sociologue
- Anne-Marie Guillemard, sociologue, professeur émérite à Université Paris Descartes, EHESS
- Annie Jolivet, économiste, chercheuse au Centre d'études de l'emploi et du travail, Le Cnam
- Anne-Françoise Molinié, ergonomiste géographe, chercheuse au Centre d'études de l'emploi et du travail, Le Cnam
- Pierre-Henri Tavoillot, philosophe
- Serge Volkoff, statisticien ergonomiste, chercheur au Centre d'études de l'emploi et du travail, Le Cnam
- Jean-Pierre Willems, juriste

10. Personnalités rencontrées par la mission dans le cadre de réunions collectives :

Responsables ressources humaines d'entreprises rencontrées dans le cadre d'une réunion organisée par l'AFEP le 15 octobre :

- François Soulmagnon, directeur général, Afep
- Stéphanie Robert, directrice, Afep
- Julie Leroy, directrice des affaires sociales, Afep
- Adrienne Abadie, DRH projets transverses et nouvelles activités, Korian
- Chloé Alligier, directrice droit social, Société Générale
- Cécile Andlauer, responsable département DRH France, Bureau Veritas
- Laurence Bianco, chargée de mission diversité, Icade
- Béatrice Bougeois, responsable département relations du travail, Total
- Sophie Buzer, coordinatrice RH, Esso SAF
- Sandra Carrière, responsable relations sociales, Axa
- Sylvie Cartalas, relations sociales groupe France, Faurecia
- Agnès Ceruti, DRH opérations France, Sanofi
- Renaud de Charnace, DRH, Nestlé France
- Pierre-Alain Coget, directeur des relations sociales France, Capgemini
- Rachel Compain, directrice développement social et diversité, DRH groupe, Engie
- Eric Duvert, rémunérations-retraites, direction des ressources humaines, HSBC France
- David Garcia, responsable rémunérations et avantages sociaux, SFR groupe
- Valérie Grison, affaires juridiques et sociales, Bouygues
- Marie-Cécile Guyader, juriste, Société générale
- Anne Inizan, directrice des relations sociales, STMicroelectronics NV
- Alexandre Karadjinov, responsable des relations sociales et des affaires juridiques, Scor
- Jean-Philippe Lacharme, direction du développement durable, Compagnie de Saint-Gobain
- Marc le Blanc, membre du comité exécutif en charge des ressources humaines, Icade
- Thierry Lejeune, directeur rémunérations et avantages sociaux, Arcelor Mittal France
- Guilhem Ratier, juriste affaires sociales, Bouygues
- Delphine Ratouit, directrice des relations sociales, Fnac Darty
- Delphine Segura-Vaylet, directrice politique et stratégie RH, Total
- Myriam Terrier, directrice C&B, STMicroelectronics NV

Responsables ressources humaines d'entreprises rencontrés dans le cadre d'une réunion organisée par l'ANDRH le 6 novembre 2019 :

- Medina Bacha, responsable RH France PittaRosso
- Christophe Barre, DRH OPP BTP
- Marc-Henri Bernard, DRH groupe Rémy Cointreau
- Pierre-Emmanuel Bourgouin, DRH SACD
- Pauline Brun, Responsable RH Fénelon
- Samuel Dewitte, DRH Groupe Hopps
- Luc Fossey, DRH Apprentis d'Auteuil
- Hélène Fricou, DRH Pochet du Courval
- Emmanuel Gobin, DRH AFEJ
- Sébastien Laboutade, DRH Ourry
- Valérie Louradour, directrice du développement des RH groupe La Poste
- Madeleine Podeur, DRH Groupe Omnium

Responsables d'entreprises rencontrées dans le cadre d'une réunion organisée par le GIM Région Parisienne le 22 novembre 2019 :

- Louis Derangère, Directeur de Mom Packaging ;
- François Goffi, président directeur général de Goffi SA
- Jean-Louis Olivier, président de SMIE System
- Guillaume Pichery, président de Triumph Controls France
- Richard Pinet, administrateur de Pinet Industrie

Personnalités rencontrées dans le cadre d'une réunion du « réseau emplois compétences » (REC) organisée par France Stratégie le 26 novembre 2019 :

- Marième Diagne, cheffe de projet responsable du Réseau Emplois Compétences, France Stratégie
- Coline Bouvart, chargée d'études, France Stratégie
- Mary Alexis, présidente, Alcadom
- Christine Bade, DRH, ANDRH
- Imène Battikh, chargée de mission, Alliance villes emploi
- Aline Bomba, responsable dispositifs emploi, métiers et parcours, Uniformation
- Patrice Bunel, conseiller carrière, ministère de la justice
- Thomas Capelier, consultant, Amnyos Consultants
- Nathalie Deville, chargée de mission, mission anticipation et développement de l'emploi et des compétences, DGEFP
- Marie-Claude Grotti, conférencière, Team Europe
- Eric Dumartin, président, Transitions Pro IDF
- Isabelle Floret, présidente, Trustees Conseil
- Sandrine Gineste, responsable de projet, BPI
- Isabelle Goulmot, DRH, Expertime
- Philippe Gout, président, Flexitime
- Andji Kaele, psychologue du travail, AFPA
- Danielle Kaisergruber, directrice, DKRC
- Dominique Lassus-Minvielle, chargée de mission, secrétariat général des ministères sociaux
- Emmanuel Maquet, directeur, MIFE Ain
- Cécile Meurillon, chargée de projet, compétences et emplois en MEL
- Chantal Richard, secrétaire confédérale, CFDT
- Paul Santelmann, directeur veille prospective, AFPA
- Fred Sechaud, chargé d'études, département travail, emploi et professionnalisation, CEREQ
- Karine Soulat, chargée de mission, CAPEB
- Barbara Stankowicz, DRH, Sport 2000 France
- Gilles Schildknecht, directeur délégué, Le Cnam
- Claude Waret, président, FIDES

Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés

5 axes, 38 propositions

AXE 1	METTRE LES ENJEUX DU VIEILLISSEMENT AU CŒUR DES POLITIQUES DE PREVENTION ET DE SANTE AU TRAVAIL	
	Améliorer les démarches négociées de prévention de l'usure à la hauteur du défi de l'allongement de la vie professionnelle	
	Proposition 1	Indépendamment de la généralisation du C2P, dynamiser les démarches négociées de prévention en entreprise, en abaissant les seuils déclenchant l'obligation de négocier un accord (ou à défaut d'élaborer un plan d'action) de prévention de la pénibilité (art. D4162-1 du Code du Travail), et en rendant obligatoire de traiter les thèmes de l'aménagement des fins de carrière et du maintien en activité des salariés exposés aux facteurs de risque dans les accords ou plans d'action (art. D4162-3).
	Proposition 2	Renforcer l'accompagnement individuel des salariés ayant ouvert des droits à la pénibilité afin d'activer davantage le C2P pour financer des formations longues de reconversion.
	Faire de la prévention de l'usure professionnelle une composante majeure de l'offre de service d'un système rénové de santé au travail	
	Proposition 3	Profiter de l'expérimentation des plateformes de prévention de la désinsertion professionnelle (art 56 PLFSS 2020) pour tester une approche pluridisciplinaire et territoriale élargie, intégrant notamment les expertises des préventeurs des Carsat et du réseau Anact-Aract, et identifier les moyens permettant de détecter les « signaux faibles » en amont de la délivrance d'arrêts de travail.
	Proposition 4	Intégrer les compétences pluridisciplinaires indispensables aux démarches de prévention de l'usure professionnelle dans le futur référentiel de certification des SST (cf. Rapport Artano-Gruny)
	Proposition 5	Mettre rapidement en œuvre les propositions du rapport Bérard-Oustric-Seiller pour améliorer les synergies dans le triptyque médecin du travail/médecin traitant/entreprise et mieux anticiper les actions d'adaptation nécessitées par la réduction progressive des capacités de travail avec l'âge, avant survenue de l'invalidité.
	Mobiliser davantage de moyens pour l'investissement en prévention, en ciblant davantage les problématiques liées au vieillissement	
	Proposition 6	Augmenter la part du budget de la branche AT/MP consacrée à la prévention, en renforçant la place des problématiques liées au vieillissement dans les actions prioritaires définies par le futur PST4
	Proposition 7	Intégrer explicitement les actions de prévention de l'usure et de la désinsertion professionnelle des salariés âgés parmi les actions de prévention finançables par le "degré élevé de Solidarité" des accords de branche prévoyance/santé (article R.912-2 du Code de la sécurité sociale)
	Proposition 8	Stimuler l'investissement de l'entreprise en prévention en initiant des programmes d'innovation technologique éligibles au crédit d'impôt recherche

AXE 2	PREVENIR LES RISQUES D'OBSOLESCENCE DES COMPETENCES EN SECONDE PARTIE DE CARRIERE ET FAVORISER LA TRANSMISSION DES SAVOIRS	
	Opérationnaliser les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences en modulant les obligations et objectifs selon la taille des entreprises	
Proposition 9	Inscrire explicitement l'objectif du développement de l'employabilité des travailleurs âgés comme un volet de la négociation sur la gestion prévisionnelle des emplois et des parcours professionnels prévue par le code du travail à l'article L. 2242-20	
Proposition 10	Dans les entreprises de plus de 300 salariés, rendre obligatoire la définition d'un plan d'action unilatéral en faveur de l'emploi des seniors lorsque la négociation obligatoire sur la gestion des emplois et des parcours professionnels n'aboutit pas	
Proposition 11	Pour les entreprises de moins de 300 salariés, renforcer les ressources méthodologiques et d'accompagnement : charger les branches d'élaborer des référentiels simplifiés pour des accords ou des plans d'action, renforcer les dispositifs publics d'appui RH en les ouvrant aux problématiques du vieillissement actif, positionner davantage les OPCO en appui de proximité, développer la dimension territoriale.	
	Renforcer les outils et pratiques de développement des compétences à l'abord de la seconde partie de carrière	
Proposition 12	Evaluer la portée de « l'obligation d'employabilité » et des outils de droit commun qui la portent (entretien biennal notamment) sur la construction des trajectoires de seconde partie de carrière	
Proposition 13	Mettre en place un bilan de compétences "salarié expérimenté" (à partir de 20 ans d'expérience), avec une prise en charge financière à coût 0 pour le salarié, un cahier des charges spécifique et des opérateurs labélisés.	
Proposition 14	Préciser les dispositions de l'article L. 6315-1 du code du travail afin que l'entretien professionnel bisannuel aborde la seconde partie de carrière du salarié lorsque celui-ci a plus de 20 ans d'activité professionnelle. Initier, avec les organisations et associations professionnelles (FFP, ANDRH, GARF), un travail sur le référentiel de l'entretien professionnel des salariés expérimentés	
	Former autrement en s'appuyant sur les savoirs issus de l'expérience et en les valorisant davantage	
Proposition 15	Engager un programme national d'innovation pédagogique pour mieux prendre compte les spécificités des publics expérimentés dans la conception des actions de formation, notamment en situation de travail, en vue de faire évoluer le référentiel national de qualité des organismes de formation.	
Proposition 16	Mieux reconnaître et valoriser l'expérience et les savoirs acquis en situation de travail, au travers de politiques de branche incitant à mobiliser les actions de formation en situation de travail – AFEST (art. L. 6313-2 ; D. 6313-3-2 c. Trav.), à développer des modalités de VAE collective et à permettre aux salariés seniors d'accéder au statut de tuteur et/ou maître d'apprentissage, ainsi qu'à une formation préalable à la relation pédagogique avec l'alternant	
	Ré-équilibrer l'effort de formation continue pour soutenir les transitions vers des « secondes carrières »	
Proposition 17	Accroître la part des dépenses publiques de formation consacrée aux dispositifs de reconversion et de transition (CPF de transition et Pro-A), en renforçant les modalités d'accès aux actifs à partir de 45 ans et à ceux ayant démarré leur carrière dans les métiers les plus exposés aux risques d'usure professionnelle	
Proposition 18	Inciter un déplafonnement du compte personnel de formation pour les salariés à partir de 45 ans, dans le cadre d'accords d'entreprise prévoyant un co-investissement pour des formations longues de reconversion.	
Proposition 19	Prévoir un mécanisme d'incitation à mobiliser son CPF dans une perspective de préparation à la retraite "active" (bénévolat, mandats associatifs ou politiques, etc.) et adapter les formations éligibles dans cette perspective	

AXE 3	FACILITER ET ORGANISER LES MOBILITES ET TRANSITIONS PROFESSIONNELLES FAVORABLES AU MAINTIEN EN EMPLOI	
	Faciliter les mobilités internes qui permettent de rester plus longtemps en emploi	
	Proposition 20	Simplifier la procédure de mise à disposition temporaire de salariés au sein d'un même groupe
	Mieux organiser la pluri-activité et les formes d'emploi permettant le maintien dans l'activité	
	Proposition 21	Mieux organiser le marché du travail des travailleurs âgés au travers de plateformes de services et d'animation territoriale
	Proposition 22	Expérimenter, dans quelques bassins d'emploi, la suppression du délai de carence et le relèvement de durée des missions d'intérim à 36 mois pour les salariés de plus de 55 ans
	Agir en prévention pour réduire les risques liés aux transitions professionnelles	
	Proposition 23	Permettre aux salariés des entreprises de moins de 300 salariés de pouvoir bénéficier d'une mobilité volontaire sécurisée et relancer une communication sur le dispositif
	Proposition 24	Généraliser par voie d'accord de branche les dispositifs de mutualisation et de péréquation des obligations à la charge de l'employeur, notamment indemnités cas de rupture du contrat de travail pour inaptitude (articles L 1226-4-1 et L3253-14 du code du travail).
AXE 4	FAVORISER DES TRANSITIONS PLUS PROGRESSIVES ENTRE « PLEINE ACTIVITE » ET « PLEINE RETRAITE »	
	Elargir et faciliter l'accès à la retraite progressive dans un cadre simplifié et harmonisé	
	Proposition 25	Etendre le dispositif de retraite progressive aux salariés au forfait jour, aux professions libérales et aux agents publics
	Proposition 26	Initier un chantier de simplification du traitement administratif de la liquidation provisoire en privilégiant les logiques et les points de vue des usagers
	Proposition 27	Communiquer plus clairement sur le dispositif : intégrer la retraite progressive dans les simulateurs de retraite proposés par les opérateurs
	Elargir le recours au Cumul Emploi-Retraite, le rendre plus attractif	
	Proposition 28	Ouvrir plus largement le Cumul Emploi Retraite et 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
	Mettre en cohérence le cadre social et fiscal des indemnités de rupture pour promouvoir une co-responsabilité des entreprises et des salariés	
	Proposition 29	Expérimenter et évaluer les effets d'une bonification à compter de 57 ans pour les salariés licenciés (sous condition d'ancienneté) convertible en rachat de trimestres/points pour la retraite
	Proposition 30	Suppression de la contribution de 50% sur les indemnités de mise à la retraite
	Proposition 31	Engager une réflexion sur les moyens d'éviter les pratiques de contournement liées aux différences du régime social et fiscal des indemnités de départ volontaire à la retraite et de l'indemnité de licenciement
	Favoriser des logiques d'aménagement des fins de carrière	
	Proposition 32	Expérimenter, au niveau de branches et d'entreprises volontaires, la mise en œuvre d'un "droit de demander" (right to request) un "aménagement raisonnable" de l'organisation du travail, notamment pour les salariés de plus de 50 ans en fonction de leurs besoins et contraintes propres. Cet aménagement pourrait notamment prendre la forme, comme c'est déjà le cas dans certaines entreprises, d'un passage à temps partiel avec maintien des cotisations sur la base d'un temps plein (en levant le risque URSSAF de traitement de l'écart en avantage en nature)
	Proposition 33	Inciter les branches à négocier un dispositif « d'aménagement conventionnel de fin de carrière » permettant à un salarié volontaire de voir sa rémunération baisser corrélativement à un allègement de ses responsabilités, en contrepartie du versement de l'indemnité conventionnelle de licenciement (art. 7.13 de la convention collective nationale des cadres des Travaux Publics et art. 7.15 de la convention collective nationale des cadres du Bâtiment)

AXE 5	ACCELERER LA TRANSFORMATION CULTURELLE DES ORGANISATIONS POUR FAIRE EVOLUER LES REPRESENTATIONS	
	Expérimenter de nouvelles voies pour construire des organisations souples et inclusives	
	Proposition 34	Initier des programmes d'étude et de R&D, mobilisant les entreprises et le monde académique, destinés à objectiver la corrélation positive existant entre diversité intergénérationnelle et performance des organisations, à l'image des travaux comparables menés depuis plusieurs années sur le thème de la mixité de genre.
	Proposition 35	Initier des programmes d'étude et de R&D, mobilisant les entreprises et le monde académique, à objectiver, toutes compétences égales par ailleurs, la valeur de l'expérience. Etudier la manière dont ces savoir-être ou savoirs comportementaux pourraient être valorisés à travers des certifications dédiées ou VAE (cf. Axe 2). Sans s'y limiter, ces certifications pourraient par exemple permettre de formaliser les différentes formes que peuvent prendre le rôle de transmission que jouent les travailleurs expérimentés, du mentorat au rôle de formateur en CFA.
	Expérimenter de nouvelles voies pour construire des organisations souples et inclusives	
	Proposition 36	Intégrer aux lignes directrices qui structurent le cadre juridique du reporting extra-financier une incitation à publier des items relatifs à l'emploi des travailleurs expérimentés (<i>périmètre des entités concernées à définir</i>). Chaque entreprise ayant ses particularités et ses spécificités, il leur appartiendra d'identifier les items, et donc les indicateurs les plus critiques pour leurs activités : par ex. suivi dans le temps de la progression du taux de recrutement, de formation, de promotion, de rotation des salariés de plus de 50 ans. Par exemple, l'évaluation de l'impact des activités de l'entreprise par rapport à l'enjeu du vieillissement actif : évolution du poids des populations seniors touchées directement ou indirectement par les activités de l'entreprise (via son offre de produits et de services, via le choix de ses sous-traitants, etc.)
	Proposition 37	Encourager la systématisation de critères relatifs à l'inclusion des travailleurs expérimentés et à la dynamique intergénérationnelle dans les « labels diversité ».
	Proposition 38	Encourager la systématisation des formations à la gestion des âges au sein des organisations de travail. Encourager la systématisation d'un volet destiné à prévenir « l'âgisme » et à promouvoir la valeur de l'intergénérationnel au sein des organisations de travail.

Le Premier Ministre

Paris, le 23 SEP. 2019

Madame la Présidente,

Le maintien en emploi des seniors constitue un enjeu de société. En effet, il est profitable à la nation toute entière tant en termes de dynamisme économique, de climat social que de valorisation du travail, de transmission d'expérience, et de pérennité des équilibres sociaux. Il conduit nécessairement à réinterroger les transitions entre activité et retraite, à aménager les fins de carrière ou à davantage adapter les postes, les horaires et les conditions de travail.

Depuis une quinzaine d'années, la société commence à changer de regard et des évolutions positives peuvent être relevées. Le taux d'emploi des seniors (55-64 ans) a nettement progressé. Il était de 37% début 2004 et s'établit à 52,5% début 2019, soit une hausse de 15 points environ. Ces chiffres masquent cependant une disparité entre la tranche 55-59 ans (72%) et la tranche 60-64 ans (31%) et s'accompagnent d'un taux de chômage certes plus faible que la moyenne mais avec un retour à l'emploi plus difficile et un chômage de plus longue durée. En outre, malgré ses progrès, ce taux d'emploi reste inférieur à la moyenne européenne.

Il faut aujourd'hui impulser une nouvelle dynamique pour donner plus de liberté aux salariés de choisir leur vie professionnelle en fin de carrière, accroître le taux d'emploi et améliorer la qualité de vie au travail des seniors.

En matière de politiques publiques, une large gamme d'actions a été mobilisée ces dernières années avec des succès très divers. De très nombreux rapports ont par ailleurs été publiés. Au surplus, si de bonnes pratiques existent, celles-ci sont insuffisamment reconnues et partagées. Il est désormais nécessaire d'explorer pleinement les actions concrètes susceptibles d'être déployées par tous les acteurs, entreprises, branches, partenaires sociaux, pouvoirs publics....

Aujourd'hui, l'accent est mis sur la gestion des ressources humaines, sur les représentations et sur un renforcement des logiques préventives. Différents outils sont promus mais souvent de manière peu articulée pour faire évoluer les pratiques des entreprises, en matière d'embauche, de management, de formation, d'aménagement des fins de carrières, d'organisation du travail, d'amélioration des conditions de travail avec la prévention de l'usure professionnelle, notamment.

Madame Sophie BELLON
Présidente du Conseil d'administration
Sodexo
255 Quai de la Bataille de Stalingrad
92130 ISSY-LES-MOULINEAUX