

## Synthèse

Le présent rapport traite de la situation des seniors qui se trouvent au chômage pendant la période de transition entre emploi et retraite. Les seniors sont ici pris comme une catégorie générique, qui peut recouvrir, selon les situations et les dispositifs décrits par la mission, soit les demandeurs d'emploi âgés de plus de 50 ans, soit ceux de 55 ans et plus, voire ceux de 61 ans et plus pour certains dispositifs d'indemnisation du chômage.

### 1. Une évolution préoccupante de la situation des seniors au chômage

Le recul de l'âge de la retraite, suite aux différentes réformes des années 2000, concomitamment à la suppression progressive de l'ensemble des dispositifs de cessation anticipée d'activité a contribué à une augmentation du taux d'emploi des seniors. Désormais, avec un taux d'emploi de 64% pour les 55-59 ans, la France se situe dans la moyenne européenne, et même au-dessus pour les femmes âgées de 55 à 59 ans. En revanche, le taux d'emploi des plus de 60 ans reste très en retrait de celui de l'Union européenne, quasiment deux fois moindre.

Parallèlement à cette progression du taux d'emploi, le nombre des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans n'a cessé de s'accroître, dans des proportions plus importantes pour les seniors et les jeunes que pour les autres catégories d'âge, en particulier depuis le 2<sup>ème</sup> semestre 2011. En décembre 2012, un million de demandeurs d'emploi étaient âgés de plus de 50 ans, en incluant ceux qui ont exercé une activité réduite (catégories A, B et C). Parmi eux, près de 550 000 étaient au chômage depuis plus d'un an, soit plus de la moitié. Pour les 60 ans et plus, la part du chômage de longue durée atteint 73%.

Le taux de chômage de longue durée, la persistance au chômage, ou encore la durée d'inscription au chômage — de 442 jours en décembre 2012 pour les chômeurs de plus de 50 ans contre 257 jours en moyenne pour l'ensemble des demandeurs d'emploi — sont des façons différentes de mesurer la même réalité, qui résulte avant tout des difficultés des seniors à retrouver un emploi : quelles que soient les études, le taux de retour à l'emploi des chômeurs seniors est deux fois moindre que celui des moins de 50 ans. En outre, l'écart entre le taux de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus et celui des chômeurs les plus jeunes, croît depuis 2008.

Enfin, le critère de l'âge est celui qui pèse le plus dans l'existence d'un chômage de longue durée. Une étude de l'UNEDIC montre ainsi, pour le chômage indemnisé, que les critères explicatifs de la part prépondérante du chômage de longue durée (faible niveau de diplôme, part des cadres, influence des secteurs d'activité de l'emploi perdu, ou encore motifs de rupture du contrat de travail) sont indirectement liés à l'âge.

Pour approfondir et compléter ce bilan, le rapport se penche sur les conditions de prise en charge financière des demandeurs d'emploi. Celles-ci restent plus favorables que pour les demandeurs d'emploi plus jeunes, même si quelques dispositifs en faveur des seniors ont été revus pendant les années 2000. Deux mécanismes jouent un rôle essentiel pour éviter le basculement dans la pauvreté des seniors au chômage :

- la durée d'indemnisation au titre de la principale allocation du régime d'assurance, l'allocation de retour à l'emploi, qui est de 36 mois, au lieu de 24 mois, pour les moins de 50 ans ;
- la possibilité de maintenir ses droits à l'assurance-chômage à partir de 61 ans, dès lors que les conditions d'accès à la retraite à taux plein sont acquises.

Toutefois, malgré cette situation plus favorable, le nombre de personnes de plus de 50 ans allocataires du RSA sont de plus en plus nombreuses : 400 000 personnes de plus de 50 ans perçoivent le RSA, avec une progression particulièrement importante de la part des seniors dans l'ensemble des allocataires du RSA socle non majoré (16 % en 1993 et 23,4 % en 2010). Ces chiffres sont d'autant plus significatifs que le taux de non-recours au RSA s'accroît avec l'âge.

S'agissant de l'allocation de solidarité spécifique, dont le montant est similaire à celui du RSA, ses critères d'accès, principalement l'exigence de cinq années d'activités pendant les dix années précédentes, conduisent à ce que la moitié des bénéficiaires de cette allocation soient âgés de plus de 50 ans.

Face à ces évolutions, la mission s'est intéressée aux raisons qui expliquent l'importance des freins au retour à l'emploi des seniors et a évalué les différentes mesures mises en place pour y remédier.

## **2. Des pratiques discriminatoires présentes dans le recrutement des seniors mais mal objectivées et donnant lieu à une jurisprudence complexe**

La mission a constaté l'importance qu'accordaient les chômeurs seniors eux-mêmes aux pratiques discriminatoires des entreprises dont ils s'estiment victimes. Les enquêtes menées par Pôle emploi sont d'autant plus concluantes que les demandeurs d'emploi sont interrogés sur l'ensemble des discriminations, par le sexe, l'origine ethnique, le lieu de résidence - qui ne sont pas citées comme des freins majeurs au retour à l'emploi, alors que l'âge l'est par les seniors. Cette opinion rejoint par ailleurs un certain nombre de réponses des conseillers Pôle emploi qui se sont exprimés sur ce sujet dans le questionnaire fait par la mission.

La loi, qui pose un principe d'interdiction des discriminations selon l'âge sous peine de sanctions pénales admet de multiples différences de traitement liées à l'âge, qui sont autant d'exception : la protection de la santé des salariés, les exigences professionnelles, les objectifs de politiques d'emploi et la proximité de l'âge de la retraite, ne permettant pas « une période d'emploi raisonnable avant la retraite » (article L1133-2 du code du travail). En l'espèce, la jurisprudence devient particulièrement sophistiquée, devant prendre en compte les âges multiples de la retraite dans les différents régimes : âge légal, âge du taux plein, âge de mise à la retraite d'office.

Parallèlement, les opinions des employeurs ont évolué, allant jusqu'à considérer, dans certains secteurs, les seniors comme un facteur d'attraction pour la clientèle âgée. Des réserves continuent toutefois à s'exprimer sur le rapport entre coût salarial et productivité. Les études économiques que la mission a consultées, notamment celles de P. Aubert, J. Gautié, V. Andri eux et C. Chantel, montrent que cette question n'est toujours pas tranchée. Le coût salarial augmente rapidement en début de carrière et tend à se stabiliser après 50 ans. L'expérience ou la motivation, comme l'organisation du travail sont des facteurs déterminants dans la productivité d'un salarié.

## **3. Des politiques publiques qui ont privilégié le maintien dans l'emploi, et qui sont peu évaluées sur le volet recrutement**

Plusieurs instruments relevant des politiques d'emploi ont pris en compte la dimension seniors, à la suite de l'accord national interprofessionnel de 2005 relatif à « l'emploi des seniors en vue de promouvoir leur maintien et leur retour à l'emploi », du plan concerté 2006-2010 en faveur de l'emploi des seniors et de la loi de financement de la sécurité sociale du 17 décembre 2008.

Toutefois, les bilans qu'a pu en tirer la mission à partir des données disponibles s'avèrent décevants.

La mise en place d'accords ou de plan seniors prévus dans la loi de décembre 2008 comporte des innovations juridiques importantes dans le droit de la négociation collective : pénalités financières, obligation de parvenir à un accord ou, à défaut, de mettre en place un plan d'action, définition d'un contenu minimal des accords. Toutefois, les évaluations faites de ce dispositif montrent que ces démarches ont souvent été formelles et que la part du recrutement, que ce soit au niveau des accords de branches comme des entreprises, reste minoritaire, les textes adoptés s'inscrivant majoritairement dans une perspective de maintien dans l'emploi.

Le même constat peut être fait pour le plan concerté en faveur de l'emploi des seniors, le bilan du volet recrutement de ce plan fait par la mission montre que plusieurs des mesures prévues, n'ont eu qu'un effet marginal.

Par ailleurs, si globalement l'accès aux contrats aidés pour les plus de 50 ans est conforme à leur poids dans la demande de travail, la mission a montré qu'il existait une différence marquée entre ceux âgés de moins de 55 ans et ceux âgés de 55 ans et plus.

Enfin, la mission a constaté que la question du retour à l'emploi des seniors avait, à plusieurs reprises, été inscrites dans les priorités de Pôle emploi, mais que celles-ci n'ont pas fait l'objet, à ce jour, de bilan permettant de mesurer leur degré de mise en œuvre, ni d'évaluation permettant de mesurer leur effet sur le retour à l'emploi.

En outre, dans l'accès aux prestations délivrées aujourd'hui par Pôle emploi aux seniors, on constate un accès nettement moindre des seniors lorsqu'ils sont âgés de 55 ans et plus.

#### **4. Quinze propositions pour améliorer le retour à l'emploi des seniors**

Les préconisations de la mission s'inscrivent dans une démarche qui vise à améliorer le retour à l'emploi des seniors dans le cadre du droit commun, non seulement pour ne pas accroître le foisonnement des mesures déjà existantes, mais aussi pour éviter les risques de stigmatisation que comporterait la création de dispositifs spécifiques. De tels dispositifs pourraient en outre se révéler contradictoires avec les démarches de lutte contre les discriminations, que la mission estime prioritaires de renforcer. Cinq axes structurent ces propositions :

- **Ne pas créer un nouveau contrat mais renforcer la place du recrutement dans le contrat de génération**

Sans préconiser la création d'un contrat spécifique, la mission estime qu'il est possible de renforcer la place du recrutement dans le contrat de générations. A minima, il s'agirait de suivre de façon plus précise la part du recrutement dans la mise en place du contrat de génération, afin que celui-ci ne reproduise pas les effets des dispositifs antérieurs d'accords ou plan seniors, où le recrutement était très majoritairement le parent pauvre. La mission propose également de valoriser les entreprises ayant dans ce cadre recruté des seniors.

- **Rendre visibles et cohérentes les différentes démarches de lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes**

Neuf des recommandations de la mission portent sur cette démarche :

- trois relèvent de l'amélioration de la connaissance, avec en particulier la mise en place d'un indicateur permettant de mesurer les inégalités par l'âge dans le recrutement ; ces indicateurs devraient identifier la situation des 55 ans et plus parmi les seniors
- deux relèvent d'une démarche active pour influencer les pratiques de recrutement des entreprises, avec l'incitation à développer des démarches de recrutement objectivées et la mise en place d'audits relatifs à la discrimination par l'âge, préconisation déjà

- faite par l'IGAS dans le cadre de la lutte contre la discrimination hommes-femmes ;
- deux relèvent de Pôle emploi, avec le développement des méthodes de recrutement par simulation et une évaluation de la politiques des grands comptes sur le recrutement des publics cibles visés dans les conventions de partenariats ;
- une des préconisations de la mission porte sur le droit, à travers une réflexion sur l'article L.1133-2 du code du travail énumérant les situations où les différences de traitement par l'âge sont considérées comme légitimes ; en particulier, l'absence de référence à l'âge du taux plein de la retraite laissant une marge d'appréciation très importante compte tenu de la diversité des âges de la retraite en France.

Enfin, la mission considère que l'acteur fédérateur de cette démarche pourrait être le Défenseur des droits, qui d'une part apporterait, avec la DGT, ses compétences juridiques, d'autre part pourrait rassembler les connaissances sur les discriminations dont les seniors sont victimes et les données sur la mise en œuvre des différents dispositifs publics visant à les prévenir. L'identification de la tranche d'âge des 55 ans et plus est une information qui pourrait systématiquement figurer dans les différentes données produites.

Pour la mission, il est aussi important de produire des données objectivées que de les diffuser. Le rapport préconise donc que l'ensemble des démarches de lutte contre les discriminations dont les seniors sont victimes, ainsi que les résultats obtenus, soient rassemblés dans un rapport public annuel du Défenseur des droits

- **Prévenir le chômage de longue durée des demandeurs d'emploi seniors**

L'ensemble des constats de la mission plaident pour une prise en charge précoce des demandeurs d'emploi seniors par Pôle emploi pour prévenir une exclusion définitive du marché du travail dans un contexte où les taux de retour à l'emploi des seniors sont de plus en plus faible, produisant un accroissement de la part du chômage de longue durée.

Deux préconisations de la mission, qui concernent directement Pôle emploi, répondent à cet objectif :

- un entretien d'inscription et de diagnostic plus approfondi pour les seniors ;
- une prescription ciblée des prestations adaptées aux seniors ; la mission écarte un renforcement indifférencié des taux d'accès à toutes les prestations, notamment à la formation pour les seniors, en miroir avec leur part dans le chômage, mais recommande d'accroître la prescription de prestations ciblées, notamment les prestations de bilan et les actions de formations préparant à une prise de poste opérationnelle avec une embauche à la clé la formation. Elle suggère en outre de prévoir dans le suivi la tranche d'âge des 55 ans et plus.

- **Maintenir les conditions d'indemnisation plus favorables des demandeurs d'emploi**

Etant donné les difficultés croissantes du retour à l'emploi des seniors, la remise en cause à brève échéance, de la filière longue d'indemnisation des plus de 50 ans n'a pas été retenue par la mission. En revanche, à l'instar de ce qui se fait en Allemagne, le rapport entre le coût d'un accompagnement renforcé, considéré comme la mesure la plus efficace en matière de retour à l'emploi et les gains réalisées (moindres allocations, encaissement de cotisations sociales) en cas de reprise plus rapide d'une activité devra être analysé.

- **Mettre en place des expérimentations locales et partenariales sur la prise en charge des demandeurs d'emploi de plus de 50 ans**

Enfin, la mission propose que la DGEFP alloue annuellement de 10 à 50 M€ à des expérimentations pluriannuelles, d'origine locale, centrées sur un accompagnement renforcé des

seniors vers le retour à l'emploi, en procédant par un appel à projets. Le suivi de ces expérimentations et leur évaluation externe doivent garantir que les bonnes pratiques éventuellement mises en exergue puissent se diffuser au-delà de la seule prise en charge des chômeurs seniors, dans l'ensemble des organismes de placement.