

Analyses Économiques

ÉDITORIAL

Le diagnostic est net et consensuel : la France connaît un taux d'emploi des seniors spécialement faible et ceci pèse assez lourdement sur notre croissance.

Le rapport étudie de près les voies et moyens pour redresser le taux d'emploi des seniors en France, privilégiant trois axes. D'abord, la question traitée est étroitement dépendante de l'âge de la retraite et des conditions de celle-ci, à cause d'« effets de bord ». C'est pourquoi la réforme des retraites, engagée en 2003, doit être prolongée pour déplacer le seuil à partir duquel ces effets de bord interviennent. Ensuite, il est essentiel de construire un vrai marché du travail des seniors, aujourd'hui quasi inexistant en France. Enfin, la solution requiert aussi des changements drastiques du côté de la gestion des ressources humaines dans les entreprises.

Christian de Boissieu

n° 6/2005

OCTOBRE 2005

Les seniors et l'emploi en France

Rapport de Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault

La France se caractérise par de médiocres performances en matière d'emploi des seniors. Loin de l'objectif fixé à Lisbonne d'un taux d'emploi de 50 % pour les 55-64 ans, ce taux est de 37 % en France. Dans un contexte de mutation démographique, le maintien de cette situation met en cause la pérennité de notre système de protection sociale dans sa gestion de l'âge (retraite, invalidité).

Pour Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault, la France a développé depuis une trentaine d'années un pacte implicite, qui a conduit à exclure les seniors de l'emploi pour sauvegarder l'emploi des autres catégories. Ce pacte atteint ses limites et il est urgent d'y mettre fin en redonnant de la valeur à l'emploi des seniors. Dans ce but, les auteurs préconisent de mettre en place simultanément trois directions de réforme : approfondir la réforme des retraites de 2003, reconstruire le marché du travail des seniors et améliorer la gestion des ressources humaines à l'intérieur des entreprises.

Ce rapport a été présenté au Premier ministre en séance plénière du CAE le 13 juillet 2005. Les auteurs ont bénéficié de la collaboration de nombreux experts. Cette lettre, publiée sous la responsabilité du CAE, reprend les principales conclusions et propositions des trois auteurs.

Une situation préoccupante

En comparaison aux autres pays développés, la situation française en matière d'emploi des seniors est préoccupante, et cela que l'on se place d'un côté ou de l'autre du seuil des 60 ans.

Parmi les 55-59 ans, plus d'un individu sur deux se trouve hors de l'emploi, ce qui n'est certes guère éloigné de la moyenne de l'Europe à quinze, mais nous place à 15 ou 20 points en dessous du score réalisé par les pays nordiques (Suède 78 %), les États-Unis (68 %) ou le Royaume-Uni (67 %). Au-delà de 60 ans, notre taux d'emploi des 60-64 ans est de 13 %, ce qui constitue de loin le plus faible des pays industrialisés.

Ce sombre diagnostic est encore renforcé si l'on note que nous faisons du surplace alors que d'autres ont progressé depuis dix ans, en partant de situations analogues. La Finlande et les Pays-Bas ont gagné 16 points depuis dix ans et le Royaume-Uni 8. Cela souligne qu'il est nécessaire de s'inspirer de leurs expériences.

La lecture usuelle de ces résultats met l'accent sur le déficit d'emploi avant 60 ans.

C'est lui qui pose le problème principal de diagnostic, puisque le déficit après soixante ans apparaît comme la simple conséquence d'un âge normal de la retraite qui reste ancré à soixante ans. Ce second déficit, pourtant, est grave à un double titre. Il singularise la France et nous éloigne de l'objectif de Lisbonne : nous sommes à 37 % pour les 55-64 ans, alors que l'objectif pour 2010 est de 50 %. En second lieu, loin d'être indépendant du faible taux des 55-59 ans, il constitue, au contraire, l'une de ses causes principales.

Un nécessaire changement de cap

Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault évaluent les conséquences de ce faible taux d'emploi. Ce taux pèse sur le niveau de la population active et donc sur le niveau de production potentielle de l'économie. L'écart qui sépare aujourd'hui la France des objectifs de Lisbonne équivaut à 800 000 emplois, soit 3,3 % de l'emploi total. Le gain de production résultant d'un retour à l'emploi des seniors serait alors supérieur à 20 milliards d'euros. Le faible taux d'em-

Comparaison internationale des taux d'emploi, hommes et femmes (en %)

	France	Suède	Danemark	Roy.-Uni	Finlande	Pays-Bas	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis	Canada
55-59 ans											
• 1994	52	76	66	59	49	42	55	39	73	65	55
• 2003	54	78	76	67	66	59	56	41	73	68	63
• Variation	3	3	9	8	17	16	1	2	-1	3	9
• Variation 15-64 ans	3	3	3	4	7	9	1	5	-1	-1	5
60-64 ans											
• 1994	16	47	31	35	17	14	20	19	54	43	32
• 2003	13	57	39	40	28	23	21	20	51	49	39
• Variation	-3	10	8	5	11	9	1	1	-3	6	7

Lecture : La ligne « variation » fournit l'évolution absolue du taux d'emploi de la catégorie concernée entre 1994 et 2003 (approximée à la valeur entière la plus proche). La ligne « variation 15-64 » indique à titre comparatif l'évolution absolue du taux d'emploi des individus de 15 à 64 ans entre 1994 et 2003.

Source : OCDE, Statistiques de la population active.

ploi pèse massivement sur l'équilibre des comptes sociaux, notamment des organismes de retraite mais aussi des caisses d'assurance-chômage. Le retour à l'emploi d'un senior dégagerait un double dividende : moins de prestations à verser, plus de cotisations collectées. Atteindre les objectifs de Lisbonne améliorerait le solde des organismes sociaux d'une dizaine de milliards d'euros. De manière plus prospective, le retour à l'emploi des 55-64 ans est une nécessité pour maintenir à un niveau soutenable le ratio de dépendance, qui indique le nombre de retraités par actifs. L'augmentation de l'espérance de vie rend possible une évolution en ce sens.

Expliquer le faible taux d'emploi des 55-59 ans

Comment interpréter le faible emploi des 55-59 ans, avant l'âge de la retraite ? Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault montrent que la société française a construit progressivement une véritable « trappe à senioriat », qui provient, d'une part, de l'horizon figé posé par les modalités de la prise de retraite et, d'autre part, de la mise en place de dispositifs facilitant le retrait des seniors de l'emploi.

A priori, trois explications du faible taux d'emploi des seniors sont possibles. La première met l'accent sur le syn-

drome des préretraites, la seconde sur la spécificité, voire l'inadaptation, des seniors face à un progrès technique accéléré, et enfin la dernière sur les conséquences de la proximité de la retraite.

Le syndrome des préretraites

La première explication du faible taux d'emploi des seniors renvoie à la permanence du syndrome des préretraites. La société française a trouvé un consensus pour régler son problème global d'emploi par l'« ajustement par les bords » : la cessation anticipée d'activité pour les seniors et le chômage et la précarité de l'emploi pour les jeunes. Entre ces « bords », l'emploi des 30-55 ans, en revanche, est particulièrement élevé et stable. Un pacte implicite lie les partenaires sociaux, qui pensent avoir trouvé le moindre mal en réduisant le conflit sur l'emploi et en payant le prix en indemnisant les départs précoces. Les préretraites en tant que telles ont en grande partie disparu, mais de nouveaux dispositifs ont pris leur place, notamment la dispense de recherche d'emploi des salariés de plus de cinquante-sept ans et demi. La puissance publique, de son côté, y trouve son compte en réduisant le nombre des chômeurs comptabilisés.

Ce pacte lie aussi les générations. Les jeunes ne le remettent guère en cause, peut-être

parce qu'ils savent malgré tout qu'ils accéderont un jour à des emplois plus stables. Aux yeux de tous, la cessation anticipée d'activité vient compléter le modèle de l'emploi à vie, qui reste très prégnant. Si on a travaillé toute sa vie dans la même entreprise, on n'est guère préparé à rechercher brusquement un emploi dans une autre entreprise et la cessation indemnisée d'activité apparaît comme une solution naturelle et méritée. L'idée d'un ajustement du marché du travail par la mobilité, incluant inévitablement des phases temporaires de chômage permettant de trouver de meilleures affectations des travailleurs aux emplois, reste, décidément, étrangère à la société française.

Pour Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault, cet ajustement par les seniors reflète pourtant une vision malthusienne, et doit être combattue. Comme le montre le graphique, réduire l'emploi des seniors n'augmente pas l'emploi des jeunes. La solution au problème de l'emploi ne se trouve pas du côté du partage du travail.

La spécificité productive des seniors

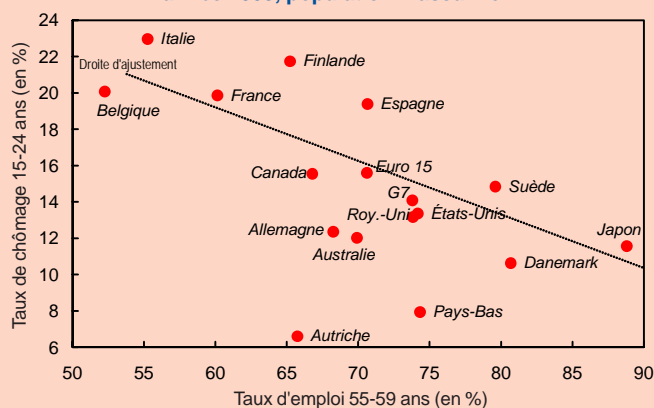
La deuxième explication du sous-emploi des seniors y voit la conséquence du problème spécifique de travailleurs âgés ayant du mal à supporter des conditions de travail éprou-

vantes et à suivre le rythme du progrès technique qui dévalorise leur expérience et leur impose des contraintes nouvelles. La hausse des salaires avec l'ancienneté accentue le risque d'apparition, avec l'âge, d'un écart entre la productivité des travailleurs et leur coût pour leur employeur. Les données statistiques et les enquêtes montrent pourtant que la hausse des salaires avec l'âge est limitée, dès lors que l'on prend garde à éliminer les biais de mesure, et que les seniors sont souvent capables de s'adapter à de nouvelles conditions de travail. Un problème spécifique de productivité et de coût des seniors affecte sans doute certains secteurs, où l'expérience acquise ne constitue pas un contre-poids suffisant à l'usure de l'âge. Mais ce phénomène semble limité. Surtout, on voit mal pourquoi il serait particulièrement aigu en France. Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault en concluent que la spécificité française en matière d'emploi des seniors se trouve donc ailleurs.

La proximité de la retraite

Une troisième explication vient alors compléter celle relative au syndrome des préretraites. La proximité de la retraite est un facteur essentiel conduisant à un moindre emploi des seniors. Elle biaise les comportements de tous les acteurs. À quoi bon rechercher activement un emploi si sa durée prévisible est très courte ? Mais cette baisse de la valeur de l'emploi affecte aussi les comportements des entreprises. À quoi bon embaucher ou former un travailleur dont on se séparera sans doute prochainement ? La principale spécificité française est simple et évidente. On prend en France sa retraite tôt, trop tôt. Les problèmes que rencontrent partout les travailleurs proches de la retraite se manifestent donc plus tôt dans notre pays. La norme sociale de la retraite à soixante

Chômage des jeunes et emploi des seniors, année 2003, population masculine



Source : OCDE, Statistiques de la population active.

ans n'explique pas seulement le très faible emploi des 60-64 ans. Elle est l'une des causes du faible emploi des 55-59 ans. Pour étayer ce point, Antoine d'Autume, Jean-Olivier Hairault et Jean-Paul Betbèze utilisent les données de l'Enquête Emploi pour montrer l'influence du délai qui sépare chaque senior de l'âge potentielle de sa retraite sur la probabilité de se trouver en situation d'emploi. La mise en évidence de cet « effet distance » est d'autant plus convaincante qu'il est obtenu en contrôlant les autres caractéristiques de chaque individu.

Un diagnostic clair conforté par les expériences étrangères

Pour Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault, le diagnostic est clair. Il faut briser le consensus implicite faisant de l'emploi des seniors la principale variable d'ajustement du marché du travail. Il faut allonger l'horizon des acteurs en repoussant l'âge de la retraite. Ces idées simples remettent en cause des croyances largement partagées. Recourir à l'ajustement par les seniors constitue une mauvaise solution dans une période d'emploi déprimé. En effet, cet ajustement augmente le coût du travail et fige encore davantage le fonctionnement du marché du travail. Diminuer l'emploi des seniors ne crée donc pas des emplois

pour les jeunes. Dans ces conditions, la rareté des emplois n'est pas une raison pour refuser l'allongement de la durée d'activité. La véritable causalité, qui se manifesterait à terme dans un environnement assaini, s'exerce dans le sens opposé. C'est sur elle qu'il faut s'appuyer.

Ce diagnostic est conforté par l'analyse des expériences étrangères. Les pays qui ont résolu leur problème d'emploi des seniors ont pu s'appuyer sur une reprise générale de l'emploi. Mais les progrès en matière d'emploi des seniors sont allés bien au-delà. Quand l'emploi des 15-64 ans augmentait de 7 ou 9 % en Finlande ou aux Pays-Bas, l'emploi des seniors augmentait de 17 ou 16 %. Ces résultats ont été acquis par des politiques courageuses, qui ne se sont pas limitées à des actions générales de responsabilisation des partenaires sociaux. L'État a pris ses responsabilités en rendant moins avantageux les dispositifs de cessation précoce d'activité et en augmentant les bénéfices de la prolongation d'activité.

C'est une méthode analogue qui doit être suivie. Il revient à l'État de mettre en place un cadre plus sain en incitant à la prolongation d'activité et en resserrant les dispositifs de départ anticipé. Ceci imposera aux employeurs et aux employés de rechercher ensemble des solutions plus saines en

gérant mieux le vieillissement au niveau de l'entreprise.

Des mesures contraignantes s'imposent donc. Mais elles doivent s'accompagner de contreparties, sous la forme de droits supplémentaires donnés aux travailleurs en matière de gestion des âges et d'aides financières accordées aux entreprises et aux travailleurs pour faciliter le retour à l'emploi des seniors.

Trois ensembles de propositions

Trois ensembles de propositions se dégagent ainsi : approfondir la réforme des retraites de 2003 en relançant la retraite choisie, reconstruire le marché du travail des seniors, améliorer la gestion des ressources humaines à l'intérieur des entreprises. Chacun de ces ensembles est indissociable des deux autres et ils créent ensemble un cercle vertueux, qui a pour objet de redonner de la valeur à l'emploi pour les salariés, les entreprises et les institutions publiques.

Approfondir la réforme des retraites

Le premier ensemble de propositions consiste à approfondir et à prolonger des dispositifs prévus dans la réforme des retraites de 2003. Ces propositions ont pour objectif d'agir sur l'horizon d'activité des individus en l'allongeant et en le rendant moins uniforme. La réforme de 2003 a fixé les orientations et mis en place les leviers d'action. Pour les auteurs du rapport, elle peut être affinée et complétée sur certains points, sans remise en cause de ses principales dispositions. L'augmentation progressive de la durée de cotisation donnant droit au taux plein est acquise. Le maintien à soixante ans de l'âge minimum de départ en retraite est discutable, pour des raisons qui se révèlent pourtant largement symboliques. Cet âge minimal a en effet perdu beaucoup de son importance dans un dispositif où l'âge de la retraite devient un choix et on peut donc, sans grand dommage, le laisser en place.

L'âge maximum d'activité en revanche devrait être traduit systématiquement en fonction des progrès de l'espérance de vie. L'idée d'un âge maximum absolu à la poursuite de son activité mérite de disparaître complètement. Un âge maximum de référence, actuellement fixé, en principe, à soixante-cinq ans, joue un rôle important dans la décision conjointe de cessation d'activité. Du point de vue du travailleur, il représente l'âge où celui-ci retrouve le droit au taux plein, même s'il n'a pas validé une durée de cotisation suffisante. Du point de vue de l'employeur, il autorise la mise à la retraite d'office. Cet âge représente donc un ancrage important du système de retraite. On pourrait afficher clairement qu'il est amené à être augmenté progressivement et supprimer, dès maintenant, les dérogations permettant, par accord de branche, une mise à la retraite d'office plus précoce.

Les auteurs du rapport insistent sur la nécessité de relancer la retraite choisie en incitant à la prolongation d'activité. L'objectif est de diminuer plus encore la taxe implicite qui pèse au-delà d'un certain âge sur la prolongation d'activité. Dans ce but, le taux des surcotes devrait être augmenté pour se rapprocher d'un niveau actuariellement neutre. Les auteurs proposent des mesures originales afin de rendre le dispositif plus attractif. La surcote pourrait ainsi prendre la forme du versement d'un capital au moment de la liquidation des droits. Ce versement viendrait se substituer à l'augmentation de pension à laquelle donne droit la prolongation d'activité. Remplacer une rente par un versement en capital présente plusieurs avantages. L'incitation a un caractère plus lisible et donc un effet plus fort sur des choix dont on sait qu'ils sont souvent empreints de myopie. Elle est plus équitable, surtout, puisque les salariés n'ont pas à raisonner en fonction de leur espérance de vie personnelle. La sortie en capital avantage

Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

30. Plein emploi
31. Aménagement du territoire
32. Prix du pétrole
33. Inégalités économiques
34. Enchères et gestion publique
35. Démographie et économie
36. Enjeux économiques de l'UMTS
37. Gouvernance mondiale
38. La Banque centrale européenne
39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
40. Compétitivité
41. Propriété intellectuelle
42. Les normes comptables et le monde post-Enron
43. Crises de la dette : prévention et résolution
44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
46. Éducation et croissance
47. La société de l'information
48. Productivité et croissance
49. Productivité et emploi dans le tertiaire
50. Les crises financières
51. Réformes structurelles et coordination en Europe
52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
53. Financer la R&D
54. Politiques environnementales et compétitivité
55. Désindustrialisation, délocalisations
56. Croissance équitable et concurrence fiscale
(à paraître)
57. La famille, une affaire publique
(à paraître)
58. Les seniors et l'emploi en France
(à paraître)

Ces rapports sont disponibles à La Documentation française
29 quai Voltaire
75344 PARIS Cedex 07
Téléphone : 01 40 15 70 00
Télécopie : 01 40 15 72 30
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



donc les travailleurs dont l'espérance de vie est plus faible et qui, d'ailleurs, sont souvent les plus myopes.

Le cumul emploi-retraite doit aussi être encouragé, dès lors que l'on a satisfait à la durée d'activité ouvrant le droit à la retraite. Les limitations, actuellement très sévères, à cette autorisation doivent être levées. En revanche, il est judicieux que ce cumul continue à donner lieu au prélèvement de cotisations-retraites, bien qu'il ne crée aucun droit à pension supplémentaire. Ce maintien d'une taxation permet, d'une part, de rendre plus égale la concurrence entre cumulants et travailleurs en situation normale. Il dégage aussi des moyens financiers pour une certaine redistribution aux travailleurs qui ne pourront, en pratique, accéder à cette possibilité de cumul.

Reconstruire un marché du travail pour les seniors

Le second ensemble de propositions vise à reconstruire un marché du travail des seniors, actuellement pratiquement inexistant.

Les dispositifs de cessation précoce d'activité doivent être, sinon totalement supprimés, du moins rendus conditionnels. La dispense de recherche d'emploi à partir de 57,5 ans doit être supprimée. En revanche, le maintien de l'indemnisation des chômeurs seniors jusqu'à l'accès à une pension à taux plein peut être conservé, sous condition d'un contrôle plus strict de l'absence d'offres d'emploi adaptées au travailleur. Dans le même esprit, la pénibilité du travail, à la différence de l'invalidité, ne devrait pas ouvrir un droit à un départ anticipé. Cette compensation *a posteriori* n'incite pas à changer les conditions de travail et traduit une conception discutable de l'équité.

Même si le cadre général de l'emploi des seniors est ainsi assaini, les emplois ne se multiplieront pas instantanément. Des incitations financières au retour à l'emploi des seniors

sont donc nécessaires. Les auteurs préconisent de s'appuyer sur le contrat initiative emploi, pour aider l'entreprise, et sur des primes temporaires pour l'emploi, du côté du salarié.

Mieux gérer les ressources humaines

Le dernier volet de propositions incite à une meilleure gestion des ressources humaines dans l'entreprise, attentive aux considérations d'âge. La responsabilité des entreprises est engagée et le détail des mesures doit être le produit du dialogue social.

Le droit à la formation tout au long de la vie doit être mis en œuvre, dans le cadre de la loi de 2004. L'amélioration des conditions de travail et la lutte contre la pénibilité apparaissent comme une exigence forte, dès lors que les partenaires sociaux acceptent une nouvelle donne où le maintien des seniors en activité devient la règle. Ceci peut conduire à un aménagement des tâches et des horaires pour ces travailleurs. D'autres voies peuvent être étudiées, comme le développement, choisi, du travail à temps partiel en fin de vie active. La possibilité d'une retraite progressive, qui ne s'accompagnerait pas de droits à des surcotes, pourrait être développée.

Commentaires

Daniel Cohen considère dans son commentaire que le problème de l'emploi des seniors est crucial, car il constitue à ses yeux une moitié du problème de l'emploi en France, la question de l'emploi des jeunes constituant le complément. Le diagnostic des auteurs du rapport est pleinement partagé : c'est bien l'âge social, celui qui résulte de nos différentes institutions, et non l'âge biologique qui est le principal responsable du sous-emploi des seniors. Les « effets de bord » provoqués par la proximité de la retraite jouent pleinement et sont amplifiés par les dispositifs de retrait d'activité.

Pour Daniel Cohen, l'avancement de l'âge de la retraite et l'allongement de la durée des études sont les conséquences sur les « deux bords » de la même vision malthusienne du marché du travail. Loin d'améliorer la situation, ces politiques ont agi en sens inverse du fait d'un effet multiplicateur, qui a conduit à décaler à travers les âges les effets sur les taux d'emploi. La solution au problème des seniors consiste alors à « rajeunir socialement » les seniors, en allongeant leur horizon. De ce point de vue, le cumul emploi-retraite constitue pour Daniel Cohen une piste à privilégier.

Pierre Pestieau est en accord avec le diagnostic central des auteurs qui dépasse le cadre français. D'un côté, les dispositifs sociaux tels que les pré-retraites, l'assurance-chômage ou l'assurance invalidité incitent massivement au retrait des seniors du marché du travail, et agissent donc sur le versant offre. De l'autre, ces dispositifs sont montés en puissance alimentés par des problèmes relatifs à la demande (moindre employabilité des seniors, écart salaire-productivité) et par les croyances malthusiennes du monde politico-syndical. Pierre Pestieau regrette que le rapport n'aborde pas plus les dimensions redistributives et médicales. Les personnes âgées pauvres seraient les premières victimes du statu quo. Il plaide en faveur d'un décalage de l'âge pivot sur lequel est calculé le ratio de dépendance.

Pierre Pestieau est frappé par le blocage français concernant la réforme de la protection sociale, qu'il voit comme indispensable. Il considère que la résistance à la réforme est essentiellement due à une incompréhension des mécanismes économiques plutôt qu'à une simple défense des intérêts acquis. Cela le conduit à mettre l'accent sur la nécessaire évolution des mentalités des décideurs et *leaders* d'opinion concernant la manière de penser la retraite. Relever l'âge de la retraite doit devenir une priorité. ■