

Les seniors et l'emploi en France

Rapport

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

Commentaires

*Daniel Cohen
Pierre Pestieau*

Complément

Frédéric Lainé et Pierre Marioni

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 2005 - ISBN : 2-11-006032-8

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

Sommaire

Introduction	7
<i>Christian de Boissieu</i>	

RAPPORT

Les seniors et l'emploi en France	9
<i>Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault</i>	

Introduction générale	9
------------------------------------	---

Première partie. La cessation d'activité prématurée des seniors : constat et limites	15
---	----

<i>Chapitre I. État des lieux : évolutions chronologiques et comparaisons internationales</i>	17
---	----

1. Introduction	17
2. Les seniors français hors de l'emploi	17
3. Les seniors français inactifs	22
4. Une comparaison internationale : la spécificité française	29

<i>Chapitre II. Une situation perverse et insoutenable dans le futur</i>	43
--	----

1. Des coûts importants directs et indirects	43
2. Le défi démographique rend nécessaire le changement de cap	49

Deuxième partie. Le faible taux d'emploi des seniors en France : quelles spécificités ?	55
--	----

<i>Chapitre I. Le consensus social : la génération assurant l'ajustement à la baisse de l'emploi</i>	59
--	----

1. Introduction	59
2. Une situation qui perdure depuis trente ans	60
3. La soupape d'un système de protection de l'emploi en période de turbulence	65
4. Conclusion	77

<i>Chapitre II. La difficulté à maintenir et à faire revenir en emploi la génération la plus ancienne sur le marché du travail</i>	81
--	----

1. Introduction	81
2. Âge, productivité et salaire	82

3. Existe-t-il une spécificité française en matière de profil des salaires par âge ?	88
4. L'influence des conditions de travail	94
5. La formation	99
6. Y a-t-il une rupture entre salaire et productivité ?	102
7. Conclusion	107

Chapitre III. La proximité de la retraite :

<i>la prochaine génération à partir à la retraite</i>	109
1. Introduction	109
2. L'horizon court et anticipé de la retraite à 60 ans	110
3. Par quels canaux la distance à la retraite peut-elle affecter l'offre et la demande de travail des 55-59 ans ?	114
4. Des faits concordants	116
5. Conclusion	124

Troisième partie : Expériences

Chapitre I. Expériences d'entreprises en France

1. Les pyramides des âges dans les entreprises françaises	129
2. La gestion de l'âge dans les entreprises : des exemples	132
3. Le cas d'un secteur mûr : la gestion des seniors dans le secteur bancaire et financier	134

Chapitre II. Expériences et politiques au niveau international

1. Introduction	143
2. Diminuer la valeur de l'inactivité	145
3. Augmenter la valeur de l'emploi	148
4. Développer les capacités au travail des seniors	151
5. Information et anti-discrimination	153
6. Conclusion	153

Quatrième partie : Les propositions de réforme

Chapitre I. Approfondir la réforme des retraites

1. Introduction	159
2. Translater en indexant sur l'espérance de vie	160
3. Inciter à retarder le départ en retraite par la retraite choisie	163
4. Encourager le cumul emploi-retraite	169
5. Mieux informer les salariés des modalités de notre système par répartition	171

Chapitre II. Reconstruire le marché du travail des seniors

1. Introduction	173
2. Durcir les conditions de cessation d'activité anticipée	175
3. Des incitations au retour à l'emploi des seniors	179

Chapitre III. Mieux gérer les ressources humaines

<i>sur l'ensemble du cycle de vie</i>	183
1. Introduction	183
2. La formation	184

3. Améliorer les conditions de travail	186
4. Définir de nouveaux types d'emplois, en interne et en externe	188

Annexe 1. Diminuer l'emploi des seniors augmente-t-il l'emploi des jeunes	191
--	-----

Annexe 2. Le choix de l'âge de la retraite	197
--	-----

COMMENTAIRES

<i>Daniel Cohen</i>	209
---------------------------	-----

<i>Pierre Pestieau</i>	213
------------------------------	-----

COMPLÉMENT

Recrutements et départs des seniors : des différences sectorielles importantes	217
---	-----

Frédéric Lainé et Pierre Marioni

RÉSUMÉ	227
---------------------	-----

SUMMARY	235
----------------------	-----

Introduction

Le diagnostic est net et consensuel : la France connaît un taux d'emploi des seniors spécialement faible, dans les comparaisons internationales mais aussi au regard de ses seuls partenaires européens, et ceci pèse assez lourdement sur la croissance potentielle et la croissance effective de notre pays.

La France se caractérise d'ailleurs par un taux d'emploi faible à la fois chez les jeunes de 18 à 25 ans et pour les seniors. Dès que l'on dépasse le très court terme et que l'on passe de la photographie au film, il apparaît – et de nombreuses expériences étrangères le confirment – que relever l'emploi des seniors ne nuit pas à l'embauche des jeunes, bien au contraire. Le rapport qui suit met parfaitement en évidence et en perspective ces éléments du diagnostic partagé, et beaucoup d'autres.

Les auteurs étudient de près les voies et moyens pour redresser le taux d'emploi des seniors en France, et ils regroupent leurs propositions entre trois catégories. 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 » (l'âge de la retraite rétroagit forcément sur les comportements individuels et collectifs vis-à-vis de ceux qui se rapprochent de l'âge fatidique). 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 et pour favoriser ainsi le maintien en activité ou l'embauche des seniors. Ensuite, il est essentiel de construire un vrai marché du travail des seniors, aujourd'hui quasi inexistant en France. Et ceci nécessite de conjuguer des réformes réglementaires et des évolutions dans les comportements qui permettent de surmonter le poids des habitudes et des préjugés. Enfin, la solution requiert aussi des changements drastiques du côté de la gestion des ressources humaines dans les entreprises. Remettre en cause les préretraites, encouragées pendant si longtemps en France, suppose de changer certaines modalités juridiques aussi bien que certains comportements « sociétaux ».

De toute façon, l'enjeu en vaut la chandelle. Comme chacun le sait, le CAE éclaire le Premier ministre et le gouvernement, il ne décide pas. Avec ce rapport, il exerce totalement sa fonction d'éclaireur de la décision publique suprême.

Au nom des auteurs, je tiens à saluer l'aide efficace apportée par Jérôme Glachant, conseiller scientifique au CAE. Le rapport a été présenté au Premier ministre lors de la réunion plénière du CAE du 13 juillet 2005.

Christian de Boissieu
Président délégué du Conseil d'analyse économique

Les seniors et l'emploi en France^(*)

Antoine d'Autume

Professeur à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne

Jean-Paul Betbèze

Chef économiste au Crédit agricole SA

Jean-Olivier Hairault

Professeur à l'Université de Paris I-Panthéon-Sorbonne

Introduction générale

La cessation précoce d'activité des seniors, c'est notre impossible pari, c'est notre mensonge à la jeunesse, c'est le point caché de notre consensus social.

La retraite à 60 ans et la préretraite à 55 ans, pour permettre aux quadras d'avoir une promotion et aux jeunes de trouver des emplois, constitueraient, finalement, une solution équitable et performante aux problèmes d'emploi de notre pays. Le faible taux d'emploi des seniors ne serait donc pas une pathologie française mais un compromis, sans doute pas entièrement satisfaisant, mais néanmoins empreint de sagesse. La réduction de la durée du travail étant l'un des principaux dividendes du progrès économique, mettons-la en œuvre résolument, non plus au niveau de la semaine ou de l'année, mais bien au niveau de la vie entière, en permettant aux seniors d'entamer assez tôt la nouvelle vie d'une retraite active, consacrée à des activités non marchandes, satisfaisantes sur le plan individuel et socialement utiles ! Rééquilibrons dans les entreprises les pyramides des âges déformées par le passage de la vague du baby-boom. Surtout, ouvrons largement aux jeunes les portes de l'emploi stable, en les faisant sortir du chômage ou des petits boulots précaires !

(*) Nous remercions, pour les entretiens qu'ils ont bien voulu nous accorder : Didier Blanchet, Département des études économique d'ensemble, INSEE, Martine Durand, OCDE, Frédéric Lerais, Mission analyse économique, DARES, Selma Mahfouz, Direction générale du trésor et de la politique économique, MINEFI, Yannick Moreau, COR, Patrick Aubert, INSEE, Luc Behaghel, INSEE, Céline Collot, CFDT, Bruno Crépon, INSEE et Jérôme Gautié, Centre d'études de l'emploi.

Bien sûr, certains feront remarquer, du côté des quinquas, qu'il y a là des pertes de savoir-faire, que cette mise au rebut d'un tel capital humain est aussi problématique que dangereuse. D'autres s'inquiéteront de la prise en charge des coûts de ces dispositifs généreux et s'étonneront que la France fasse, une fois de plus, cavalier seul en Europe et parmi les pays développés. Surtout, rien ne se dit du côté des jeunes. C'est le silence le plus entier, comme si ce « cadeau » que leur font leurs aînés en était un. Bref, le message du « place aux jeunes », en contrepartie du « départ des seniors » passe largement.

Cette quasi-unanimité heurte l'économiste qui observe que le faible emploi des seniors s'inscrit dans un double mouvement : une limitation volontaire de la capacité de production du pays et une montée de la dette sociale implicite. Ne maintenir en emploi que 37 % de nos 55-64 ans, c'est rechercher des solutions malthusiennes, en pensant que réduire l'emploi aidera à guérir nos maux. C'est léguer une situation intenable aux prochaines générations qui devront financer des retraites et préretraites déguisées, dont l'augmentation sera inexorable. C'est, en définitive, rendre impossible la sauvegarde de notre niveau de protection sociale.

Le pari de régler notre problème d'emploi en évinçant les seniors est impossible à tenir. Le monde dans lequel nous vivons nous l'interdit pour deux grandes raisons dont nous peinons à prendre la pleine mesure : l'allongement biologique de notre existence et le contexte économique et technologique plus ouvert, instable et concurrentiel, dans lequel elle se déroule.

L'espérance de vie à la naissance, en France, est actuellement de près de 77 ans pour les hommes et de 84 ans pour les femmes (Pison, 2005). Depuis une vingtaine d'années, son augmentation est particulièrement nette et régulière. Aujourd'hui, les seniors de 60 ans ont devant eux plus de vingt-cinq ans d'espérance de vie pour les femmes, et plus de vingt pour les hommes. L'accroissement dépasse cinq ans en vingt ans pour les deux sexes (Richet-Mastain, 2005) et aucun retournement de tendance ne se manifeste. Par ailleurs, l'amélioration récente de la natalité ne suffit pas à compenser le déclin démographique. L'indice de fécondité est désormais de 1,9 (cf. Godet et Sullerot, 2005), ce qui ne suffit pas au renouvellement des générations. La population française prend alors la forme d'un cylindre, pour les années d'après-guerre, coiffé par un cône, pour les populations nées dans les années trente.

Depuis vingt-cinq ans, on peut dire que la période de retraite en France a officiellement augmenté de cinq ans avec l'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite. S'y ajoutent cinq années de vie supplémentaire dues aux progrès de l'hygiène, des conditions de travail, de vie, et des systèmes de santé. Au total, sur les vingt-cinq dernières années, le salarié français a gagné pratiquement dix ans de temps de non-travail.

Cette évolution est-elle soutenable dans une France moins nombreuse, dont les enfants travaillent plus tard du fait d'une scolarité plus longue et

d'une entrée dans l'emploi plus difficile, où les salariés connaissent plus de difficultés de parcours au cours de leur vie professionnelle et ont d'importants besoins de formation et d'accompagnement ?

On ne comprend pas, non plus, comment le contexte économique général et l'évolution actuelle du monde rendent soluble l'équation de la réduction du temps de travail des seniors. Les composantes de cette évolution sont connues : ouverture des échanges ; « délocalisation » accrue d'activités industrielles et désormais de services ; implantations nouvelles des activités dans les pays neufs, en expansion forte. Dans ce contexte, la production potentielle française est menacée, et le niveau de vie des Français avec elle. Une économie performante est donc une obligation – et un taux d'emploi élevé, conformément aux objectifs de Lisbonne, une condition. Ceci n'était pas dans l'esprit des décideurs qui ont réduit le temps de travail par semaine ou celui de l'âge de la retraite. Cette réduction, à l'époque, n'avait d'ailleurs pas d'effet perceptible du fait des ultimes effets du baby-boom d'après guerre. Aujourd'hui, cet effet est devenu clair.

Le pari sur l'avenir relève même du mensonge lorsqu'il laisse croire que le travail libéré par les vieux sera repris par les jeunes. Ceci ne s'est produit ni en France, récemment, ni dans aucun pays. Par ses coûts directs et indirects, le non-emploi des seniors contribue à aggraver le problème d'emploi général de la société française, plutôt qu'à le résoudre. Pourtant, la problématique malthusienne du partage du travail reste ancrée dans la société française.

Un consensus discret mais solide s'est installé depuis une vingtaine d'années. La France souffre d'un problème global d'emploi. Un accord implicite s'est établi entre les partenaires sociaux pour que les seniors supportent le poids principal de l'ajustement et que la Société prenne en charge les coûts de leur indemnisation. Toutes les parties croient y trouver leur compte. Les seniors exclus du marché du travail bénéficient d'une préretraite convenablement indemnisée. Les 25-55 ans voient leur emploi stabilisé et bénéficient d'ailleurs d'un des taux d'emploi les plus élevés du monde (80 %). Il revient aux plus jeunes d'assurer la flexibilité nécessaire au système en acceptant des postes précaires, mais ils ont, ou devraient avoir, la perspective de suivre bientôt les pas de leurs aînés⁽¹⁾. L'État lui-même y trouve son compte, en réduisant le nombre des chômeurs comptabilisés. Les préretraites, apparues à la fin des années soixante-dix pour répondre à des problèmes sectoriels, sont ainsi devenues une norme, à la satisfaction, non avouée, de tous. Il y a bien sûr des exclus, ceux qui ne sont dans aucun dispositif, mais ils ont peu de chances d'être entendus dans ce contexte⁽²⁾.

(1) En 2003, en France, les taux de chômage des 15-24 ans, 25-29 ans et 30-34 ans sont respectivement de 21, 12 et 9 % (OCDE, Statistiques de la force de travail).

(2) Patrick Mayo a réussi à attirer l'attention des médias et du Président de la République sur l'emploi des seniors par une marche à travers la France.

Ce système a acquis une redoutable stabilité. Dénoncé publiquement depuis déjà longtemps, il renaît sans cesse sous de nouvelles formes. Les préretraites ont presque disparu, mais les dispenses de recherche d'emploi s'y sont substituées, pratiquement nombre pour nombre. Le système ne sera donc pas facile à réformer. Les négociations sur l'emploi des seniors entre patronat et syndicats se sont ouvertes. Mais on peut craindre qu'elles n'aboutissent qu'à des résultats insuffisants, dès lors que rien ne vient modifier, de manière externe, le système d'incitations auquel sont soumis les partenaires sociaux. L'État doit donc intervenir pour modifier les règles du jeu, en laissant ensuite libre cours à la négociation entre les partenaires. Une action résolue est donc nécessaire. En effet, rien ne serait plus grave que de penser que le problème des seniors se résoudra plus ou moins spontanément sous les effets de la démographie ou du retour de la croissance. En réalité, l'attentisme vis-à-vis des seniors ne ferait que rendre plus difficile le traitement des problèmes généraux de notre pays.

Notre démarche, dans ce rapport, a consisté à partir d'un état des lieux, national et international, pour apprécier les situations et mesurer leurs différences. C'est l'objet de la première partie.

Quand devient-on senior ? La définition la plus extensive, dans les travaux internationaux, place le seuil à 50 ans mais l'examen de la situation française montre que le groupe des 50-54 ans reste, heureusement, très proche des âges précédents en matière de comportements d'emploi. Nous nous intéressons donc essentiellement aux 55-64 ans. La barrière des 60 ans, très marquée en France, mais pas dans les autres pays, scinde ce groupe en deux sous-groupes tous deux caractérisés par des taux d'emploi très faibles à l'échelle internationale. En 2003, le taux d'emploi des 60-64 ans est de 13 % en France – l'un des plus faibles du monde et la moitié du taux moyen dans l'Europe à 15. Le taux d'emploi des 55-59 ans est de 54 % en France, inférieur de deux points à la moyenne de l'Europe à 15, mais de 22 points, par exemple, au taux danois, de 14 points au taux américain et de 18 points au taux japonais. Le déficit si fort concernant les 60-64 tient évidemment à notre âge de retraite. L'interprétation du déficit concernant les 55-59 ans est plus controversée et elle joue un rôle central dans l'orientation générale de ce rapport. Plutôt que le signe manifeste d'une insuffisante demande pour le travail des seniors, nous y voyons la conséquence d'un équilibre institutionnel pervers, fondé sur la cessation précoce d'activité. Le sous-emploi des 55-59 ans n'est alors pas indépendant de celui des 60-64 ans et c'est une politique d'ensemble qui est requise pour les réduire.

Nous nous sommes ensuite efforcés, dans la deuxième partie, de clarifier les mécanismes à l'œuvre et d'identifier ceux qui portent la plus grande part de responsabilité.

Deux grands types d'explications peuvent être avancés pour expliquer le faible emploi des seniors.

La première, que nous avons déjà esquissée, est celle du consensus social pour faire des seniors la génération assurant la gestion du problème

général de l'emploi. De nombreuses raisons militent pour ce choix des seniors, mais ce ne sont pas leurs capacités personnelles qui sont en cause.

Une seconde explication fait au contraire de l'effritement des capacités productives intrinsèques des seniors la cause de leur sous-emploi. Leur productivité baisse avec l'âge, soit parce qu'ils sont usés physiquement, notamment s'ils ont été exposés à des conditions de travail difficiles, soit parce qu'ils ont du mal à se familiariser avec les nouvelles techniques de production. On comprend que la diffusion actuelle des nouvelles technologies de l'information et de la communication, et les changements organisationnels qui l'accompagnent, puissent rendre le problème particulièrement aigu.

Ces deux explications ne sont pas exclusives et la deuxième contient sûrement une part de vérité, par exemple dans l'industrie. Notre investigation nous a conduit pourtant à privilégier la première, tout en y ajoutant une dimension supplémentaire.

La génération des seniors est, par définition, la plus ancienne présente sur le marché du travail. De manière aussi évidente, elle est la prochaine à partir en retraite. Mais cette proximité de la retraite, cet horizon réduit qui s'ouvre à eux, nous a semblé jouer un rôle essentiel. Si proche de la retraite, à quoi bon embaucher, à quoi bon former, à quoi bon offrir son travail ? Une critique fréquente de l'allongement de la durée d'activité organisée par la loi de 2003 sur les retraites consiste à souligner qu'il risque de rester très théorique, si les seniors sont déjà dans l'impossibilité de trouver un emploi. Mais la causalité inverse nous semble au moins aussi importante. C'est parce que chacun sait qu'il est rare de prolonger son activité au-delà de 60 ans que les travailleurs d'âge immédiatement inférieur ne sont pas employés. Et le phénomène est cumulatif car la généralisation de la préretraite diminue, à son tour, l'employabilité de la classe d'âge inférieure, nous faisant ainsi entrer dans la spirale perverse du pré-seniorat. Allonger l'horizon des agents, comme a commencé à le faire la réforme de 2003, est donc une nécessité.

Notre diagnostic du faible taux d'emploi des seniors en France repose ainsi sur deux points qui se renforcent mutuellement : premièrement, la logique du marché du travail marquée par la protection de l'emploi des âges médians implique un ajustement à la baisse des effectifs passant d'abord par les travailleurs les plus proches de la retraite ; deuxièmement, la faiblesse de l'âge de la retraite explique de façon mécanique le faible taux d'emploi des 60-64 ans, mais elle rend également plus difficile la nécessaire adaptation des quinquas. Nos institutions amplifient et démultiplient les problèmes réels des seniors à s'adapter au changement et à résister à l'usure du temps, allant même parfois à les créer de toutes pièces.

La troisième partie apporte un éclairage différent en présentant, d'une part, des cas d'entreprises et de secteurs, en France et, d'autre part, un compte rendu analytique des expériences de réforme de nos partenaires européens qui, partant souvent de la même situation que la France, ont su progresser de manière souvent remarquable.

La quatrième et dernière partie est celle des propositions.

Des réformes difficiles devront, à notre sens, être mises en œuvre. Le cadre législatif doit inciter à la prolongation d'activité et décourager les cessations anticipées. Alors seulement, pourra s'ouvrir un espace pour revaloriser le travail des seniors, assurer leur formation permanente et, finalement, les maintenir dans l'emploi. Le rendez-vous des partenaires sociaux de 2008 prévu par la loi sur les retraites de 2003 sera l'occasion d'un premier bilan sur le taux d'emploi des seniors et impose donc une action rapide.

Un premier groupe de mesures vise à reculer l'âge de la retraite parce que, d'abord, la tranche des 60-64 ans est la plus concernée par la faiblesse du taux d'emploi des seniors, mais aussi parce que cet âge détermine l'horizon de la vie professionnelle, et qu'il commande ainsi les comportements de tous les agents, travailleurs et entreprises, vis-à-vis de l'emploi. L'âge de la retraite est ainsi un déterminant essentiel du taux d'emploi des 55-59 ans.

Il faut donc approfondir la réforme des retraites de 2003, en organisant une translation systématique des âges de référence qui gouvernent le choix de l'âge de retraite. Il convient aussi de rendre plus attrayante la prolongation d'activité en révisant les barèmes de retraite pour promouvoir la retraite choisie et en autorisant le cumul entre emploi et retraite.

Un second ensemble de propositions entend redonner vie au marché des seniors. La première condition consiste à restreindre très fortement les dispositifs de cessation précoce d'activité et, en particulier la dispense de recherche d'emploi. C'est là le seul moyen de briser le consensus dont souffre la société française et d'inciter, et même de contraindre, travailleurs et entreprises, à emprunter la voie de l'emploi des seniors. Des incitations financières, comme le Contrat Initiative Emploi et des primes au retour à l'emploi, peuvent alors les accompagner en facilitant le retour à l'emploi des seniors.

Un troisième ensemble de propositions a trait aux conditions du travail des seniors dans l'entreprise. Nous ne sommes pas favorables à la définition systématique d'emplois réservés aux seniors car elle risque de se révéler trop contraignante et de créer de nouveau un phénomène d'âge charnière, avec les effets négatifs que nous avons dénoncés. En revanche, les besoins spécifiques des seniors doivent être pris en compte dans l'entreprise, de la même façon que leurs qualités doivent être utilisées et entretenues. La prévention de la pénibilité, l'aménagement des emplois et des horaires, la formation professionnelle doivent être encouragées au niveau de l'entreprise.

En conclusion, nous espérons que ce rapport aura contribué à montrer qu'il est possible de rouvrir les portes du travail aux seniors et que cette ambition, loin de relever d'un quel esclavagisme moderne, est au contraire un moyen de construire une société plus solidaire et plus efficace⁽³⁾.

(3) Pour rédiger ce rapport, nous avons pu nous appuyer sur de nombreux rapports récemment consacrés au sujet : COR, 2001, COR, 2004, OCDE, 2005 et IGAS, 2004.

LA CESSATION D'ACTIVITÉ PRÉMATURÉE DES SENIORS : CONSTAT ET LIMITES

Le débat lors de la réforme des retraites en 2003 a permis de faire émerger la faiblesse du taux d'emploi des seniors dans le débat public. Cette faiblesse recouvre plusieurs dimensions qu'il est nécessaire de documenter. Quels sont les faits ? Il est crucial de prendre conscience de l'ampleur du problème spécifique que doit résoudre la société française dans les prochaines années. Un premier chapitre s'attelle à dresser un état des lieux sur la base d'évolutions chronologiques et de comparaisons internationales. Ce problème n'est pas nouveau, mais il se fera sentir de façon dramatique dans le futur. Il fait déjà peser une charge considérable sur notre système de protection sociale. Les défis démographiques (passage des baby-boomers à la retraite, augmentation de l'espérance de vie) qui se profilent à l'horizon vont exacerber ces tensions et il est à craindre que notre niveau de protection sociale ne puisse être maintenu si le problème de l'emploi des seniors n'est pas résolu. C'est pourquoi il est crucial de souligner dans un deuxième chapitre combien la situation actuelle est perverse et insoutenable dans le futur.

Chapitre I

État des lieux : évolutions chronologiques et comparaisons internationales

1. Introduction

Ce chapitre propose un état des lieux de l'emploi des seniors en France, et fournit une comparaison internationale.

Pour effectuer ce constat, nous avons choisi de mettre l'accent sur un indicateur particulier : le taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 59 ans. D'une part, la frontière posée entre emploi et non-emploi plutôt qu'entre activité et inactivité est plus pertinente du point de vue des enjeux économiques et sociaux, et facilite les comparaisons internationales en gommant les spécificités institutionnelles relatives aux statuts des seniors hors de l'emploi. D'autre part, le ciblage sur le genre masculin des 55-59 ans permet d'observer le phénomène dans toute sa pureté et est plus pertinent que la référence à des indicateurs plus larges. En effet, l'évolution du taux d'emploi des femmes est brouillée par la tendance générale à l'augmentation du taux d'activité féminine. Par ailleurs, mettre l'accent sur la catégorie des 55-64 ans présente l'inconvénient de réunir deux groupes situés de part et d'autre de l'âge légal de mise à la retraite.

Sans doute, une focale plus large permet-elle de traiter de l'emploi des seniors dans sa globalité, sans s'attacher aux particularités institutionnelles de chaque pays. C'est pourquoi elle constitue une référence naturelle pour fixer des objectifs internationaux, comme le fait la stratégie de Lisbonne qui prescrit à l'Union européenne un objectif de 50 % pour le taux d'emploi des 55-64 ans en 2010. Mais la frontière des 60 ans est si nettement marquée dans notre pays qu'il est peu informatif de souligner la chute du taux d'emploi au-delà de cet âge, même si notre faible taux d'emploi est d'abord imputable à la tranche d'âge des 60-64 ans. La baisse importante du taux d'emploi avant que cette limite ne soit atteinte est, en revanche, particulièrement significative de la situation française.

2. Les seniors français hors de l'emploi

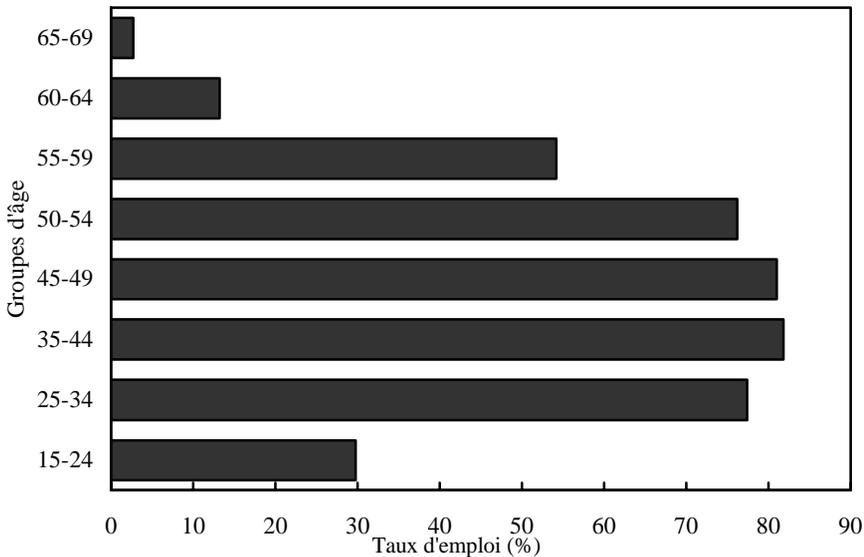
Cette section dresse un tableau du non-emploi des seniors en France, en situant le phénomène dans la perspective des trente dernières années. Il apparaît que le taux d'emploi subit des évolutions singulières autour de deux seuils : 55 ans et 60 ans. Les générations avant l'âge de la retraite ont subi

une chute importante de leur taux d'emploi depuis le premier choc pétrolier. Cette chute a d'abord affecté les 60-64 ans, puis, à partir de l'instauration de la retraite à 60 ans au début des années quatre-vingt, les 55-59 ans.

2.1. Emploi et non-emploi : une question d'âge

Le graphique 1 fournit un « instantané » pour l'année 2003 des taux d'emploi par classe d'âge. Concernant les plus de 50 ans, il apparaît tout d'abord que le taux d'emploi des 50-54 ans est assez proche de celui des générations d'âge médian. Il est ensuite frappant de constater le « décrochage » qui s'effectue à partir de 55 ans : une baisse de 20 points du taux d'emploi des 55-59 ans par rapport à celui des 50-54 ans, puis un effondrement à partir de 60 ans. Au-delà de cet âge, seuls 13,2 % des hommes et des femmes se maintiennent dans l'emploi.

1. Taux d'emploi par groupe d'âge, France, 2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

La situation au-delà de 60 ans ne peut surprendre et reflète l'adoption de la retraite à 60 ans comme le dernier seuil de sortie de l'emploi. Jusqu'à la réforme de 2003, le système de retraite laisse peu de place à une diversité des départs en retraite : la liquidation des droits intervient une fois le taux plein atteint. Compte tenu de l'âge d'entrée dans la vie active et d'une durée de cotisation relativement courte dans le passé, les Français partent (partaient) majoritairement à 60 ans, qui correspond en même temps à l'âge minimum d'éligibilité dans la plupart des régimes de retraite.

C'est donc évidemment le taux d'emploi des 55-59 ans qui doit être centre de nos interrogations : son niveau ne peut s'expliquer *directement* par une prise de retraite et la liquidation des droits qui l'accompagne. Cette remarque n'exclut évidemment pas qu'il puisse exister une forte interaction entre la faiblesse du taux d'emploi des 55-59 ans et l'âge de la retraite. Nous y reviendrons plus amplement dans la suite du rapport.

Le tableau 1 montre que le profil par âge des taux d'emploi vaut aussi bien pour les hommes que pour les femmes. Le taux d'emploi de ces dernières restant inférieur de 15 points à celui des hommes, pour la tranche des 25-54 ans, et de 12 points pour celle des 55-59 ans. La distinction de genre n'est donc pas pertinente quand on se concentre sur l'« instantané » ; en revanche, elle prend de l'importance lorsque l'on s'intéresse aux évolutions chronologiques.

1. Taux d'emploi France, 2003

	15-64	15-24	25-54	50-54	55-59	60-64	55-64
Hommes-Femmes	62,7	29,8	79,3	76,2	54,2	13,2	36,8
Hommes	68,9	33,3	86,9	84,0	60,2	14,5	41,0
Femmes	56,7	26,3	71,8	68,6	48,3	12,0	32,8

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Pour aller plus loin dans l'étude des taux d'emploi, il est indispensable de s'intéresser aux flux entre emploi et non-emploi. À l'aide des Enquêtes Emploi, Aubert, Blanchet et Blau (2005) ont calculé les probabilités de transition à horizon d'une année entre emploi et non-emploi, et cela pour différentes catégories d'âge. Les profils de ces probabilités, obtenus sur la période 1990-2002 sont représentés dans le graphique 2. La conclusion est frappante ; au-delà de 55 ans, le non-emploi constitue un état « absorbant » : une trappe dont il est quasi-impossible de se délivrer une fois « capturée ».

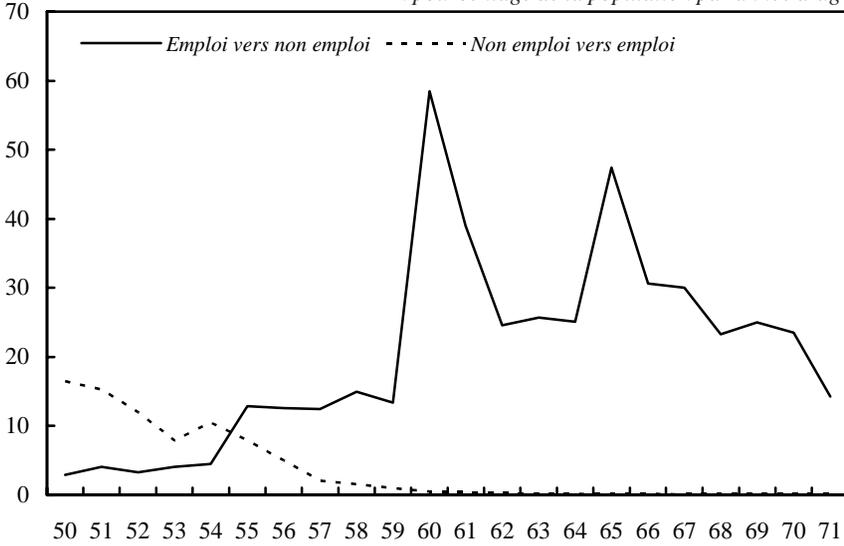
Dans le détail, on retrouve naturellement les ruptures de 55 et 60 ans dans le taux d'emploi des seniors en France. La probabilité de transiter de l'emploi vers le non-emploi augmente entre 54 ans et 55 ans (de 5 à 15 %), reste stable sur ce palier intermédiaire jusqu'à 59 ans et augmente ensuite considérablement à 60 ans. Jusqu'à 65 ans, cette probabilité reste forte et reflète les départs en retraite une fois atteint l'âge du taux plein. Les femmes se différencient par un pic de départ moins accentué à 60 ans, résultat d'un plus grand nombre de carrières incomplètes qui les obligent à repousser jusqu'à 65 ans leur départ en retraite.

L'augmentation des transitions de l'emploi vers le non-emploi se produit en parallèle avec une chute régulière des transitions du non-emploi vers l'emploi aux mêmes âges. La probabilité de retour vers l'emploi est quasiment nulle après 57 ans, reflétant l'inexistence d'un marché du travail au-delà de cet âge.

2. Probabilités de transition par âge entre l'emploi et le non-emploi, France, 1990-2002

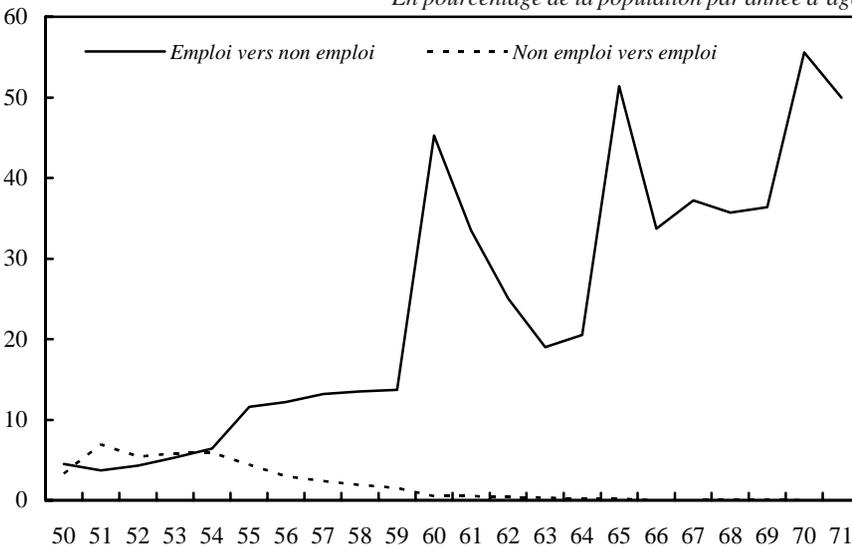
a. Hommes

En pourcentage de la population par année d'âge



b. Femmes

En pourcentage de la population par année d'âge

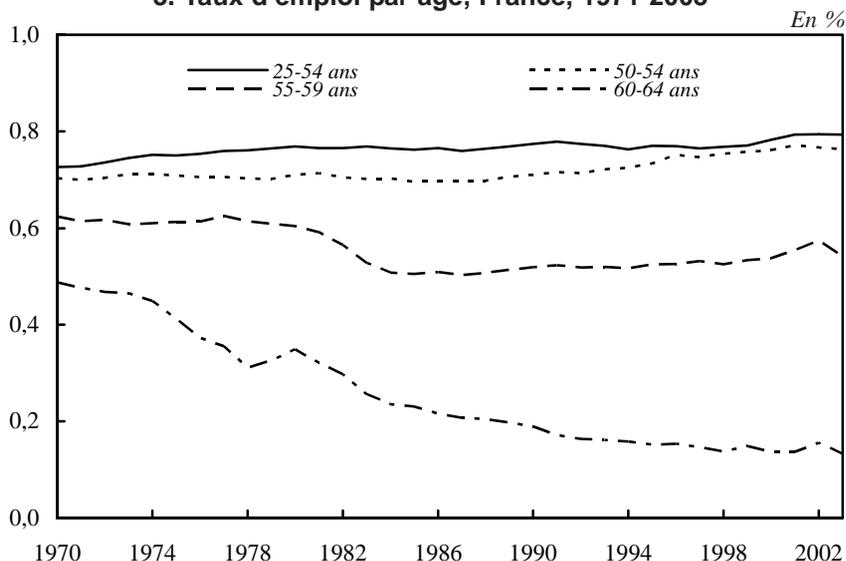


Source : Aubert, Blanchet et Blau (2005).

2.2. Évolution chronologique des taux d'emploi par âge

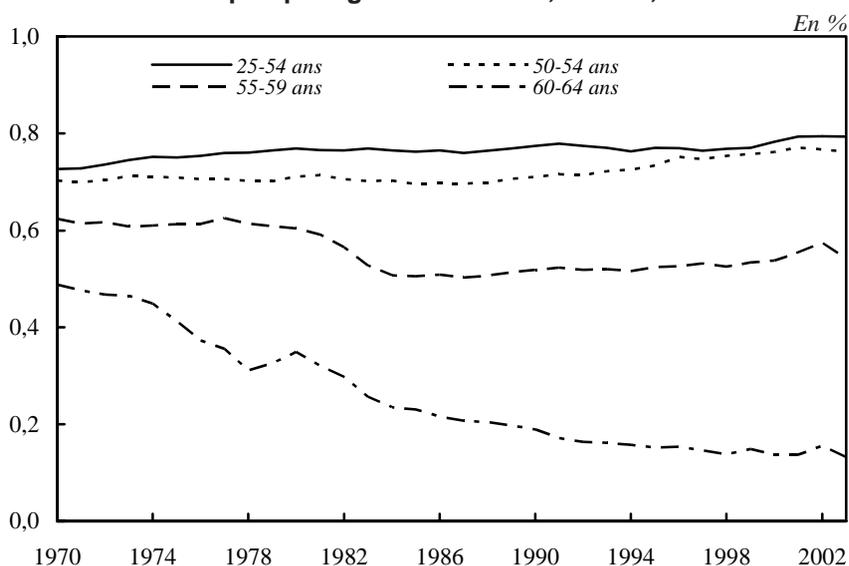
La situation de l'emploi au-delà des 55 ans n'est pas récente ; bien au contraire elle est installée durablement depuis le début des années quatre-vingt. Les graphiques 3 et 4 rendent compte de 30 ans d'histoire des taux d'emploi.

3. Taux d'emploi par âge, France, 1971-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

4. Taux d'emploi par âge des hommes, France, 1971-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Le taux d'emploi des 25-54 ans a augmenté de 7 % depuis le début des années soixante-dix, passant de 72 à 79 %. Cette augmentation tient à une plus grande participation des femmes et masque une montée du chômage. Le taux d'emploi des hommes entre 25 et 54 ans est à ce titre plus révélateur de la crise de l'emploi vécue depuis le milieu des années soixante-dix : on a assisté à une baisse du taux d'emploi masculin de près de 10 points, de 95 % en 1970 à 86 % en 2003. Il est important de noter que le taux d'emploi des 50-54 ans, reste très proche, en niveau et en évolution, de celui des 25-54.

Le taux d'emploi des 55-59 ans se situait significativement en dessous de celui des 25-54 ans dès le début des années soixante-dix, mais il est frappant de constater le brusque décrochage du début des années quatre-vingt : de 1981 à 1983, ce taux chute de 10 points. Difficile de ne pas y voir l'influence du changement de régime majeur que constitue à cette période la baisse annoncée et bientôt effective de l'âge de la retraite à 60 ans. Ensuite, apparaissent une stabilisation puis une remontée apparente dans les années récentes qui traduit surtout un effet de composition. Des générations de femmes aux taux d'emploi plus élevés viennent s'intégrer dans les générations actuelles de seniors. Dans le même temps, l'arrivée de nouvelles générations nombreuses dans la catégorie 55-59 ans a transitoirement rajeuni les effectifs. Au total, le taux d'emploi des hommes de 55-59 ne remonte presque pas et ne s'est donc jamais remis du brusque décrochage de la première partie des années quatre-vingt.

L'évolution du taux d'emploi des 60-64 ans est nettement plus régulière : il décroît continûment depuis le début des années soixante-dix, excepté une légère remontée en 1979 et 1980. Il perd 50 points pour les hommes et 40 points au total, les femmes travaillant plus à ces âges pour compenser des carrières incomplètes avant la retraite. L'évolution depuis le début des années quatre-vingt est évidemment marquée par la mise en place de la retraite à 60 ans. Mais il est important de constater que la dégradation de la situation des 60-64 ans a précédé la réforme. Ainsi de 1975 à 1978, le taux d'emploi des 60-64 ans perd plus de 20 points, alors même que les taux d'emploi des autres groupes d'âge sont relativement stables. On retrouve ici une évolution qui sera celle des 55-59 ans durant les années quatre-vingt après la baisse de l'âge de la retraite. Ainsi, depuis le premier choc pétrolier, les générations *précédant* l'âge de la retraite ont subi une chute importante de leur taux d'emploi, d'abord pour les 60-64 ans, puis pour les 55-59 ans. De façon assez troublante, le taux d'emploi masculin des 55-59 ans aujourd'hui correspond à celui des 60-64 ans au milieu des années soixante-dix.

3. Les seniors français inactifs

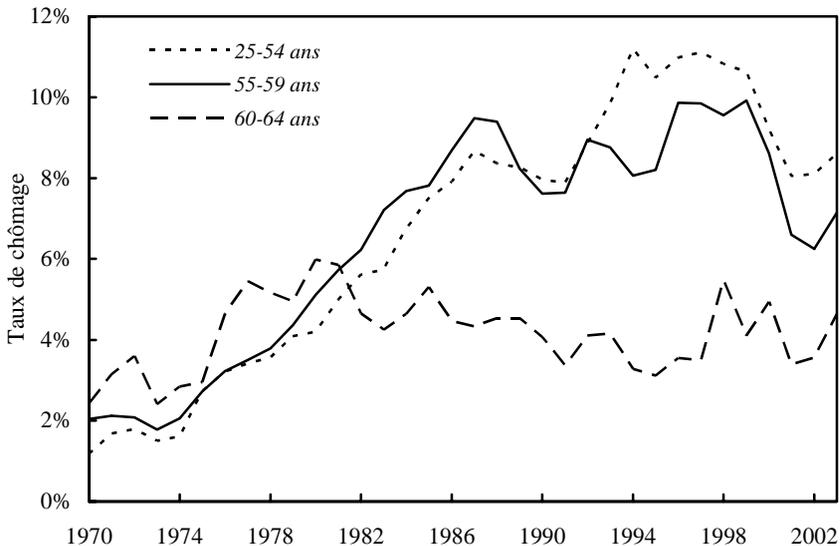
La section précédente a montré que les seniors français se placent hors de l'emploi pour partie dès 55 ans, et pleinement ou presque à partir de 60 ans. Au-delà de ce dernier âge, le non-emploi correspond à l'inactivité de la

retraite. Entre 55 et 59 ans, le non-emploi est massivement associé à un statut d'inactivité (préretraite « maison », dispositifs de préretraite publique, chômage avec dispense de recherches d'emploi) plutôt qu'à une situation de chômage. Les statuts d'inactivité constituent ainsi un point de passage privilégié entre l'emploi et la retraite.

3.1. De l'emploi vers l'inactivité avant la retraite

Si les taux d'emploi des plus de 55 ans sont faibles en France, ce n'est pas dû à des taux de chômage plus élevés que dans les autres tranches d'âge. Au contraire, comme l'illustre le graphique 5, le taux de chômage des travailleurs âgés est même relativement plus faible que celui des travailleurs d'âge médian depuis le début des années quatre-vingt-dix. Lorsqu'ils sont hors de l'emploi, les travailleurs âgés se retirent du marché du travail, entraînant ainsi une chute du taux d'activité.

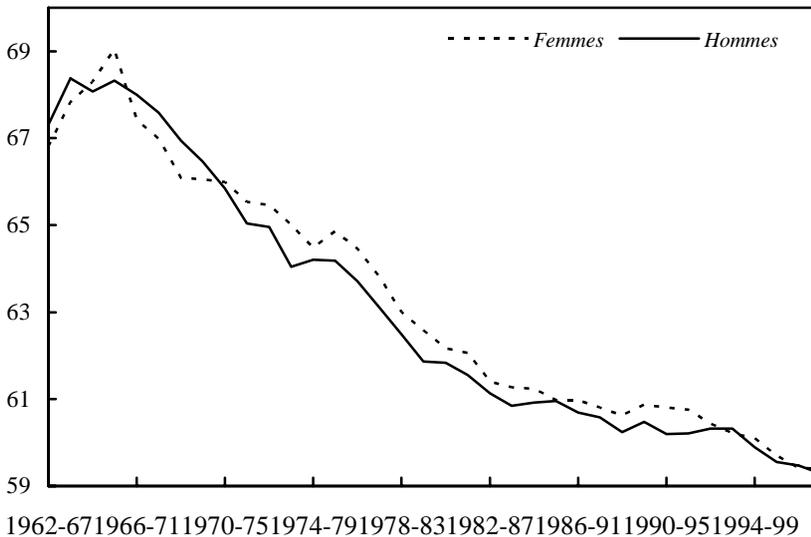
5. Le taux de chômage par âge



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Le passage de l'emploi vers l'inactivité peut donc être direct. En conformité avec la faiblesse décrite dans la section précédente, ce passage s'effectue bien avant l'âge effectif de liquidation des droits à la retraite. Comme le montre le graphique 6, on assiste depuis quarante ans, à une baisse continue de l'âge de sortie de la population active. Il est dorénavant inférieur à 60 ans, âge minimal (en dehors des régimes spéciaux de la fonction publique) d'éligibilité à la retraite.

6. Âge effectif de sortie de la population active, France, 1962-2002



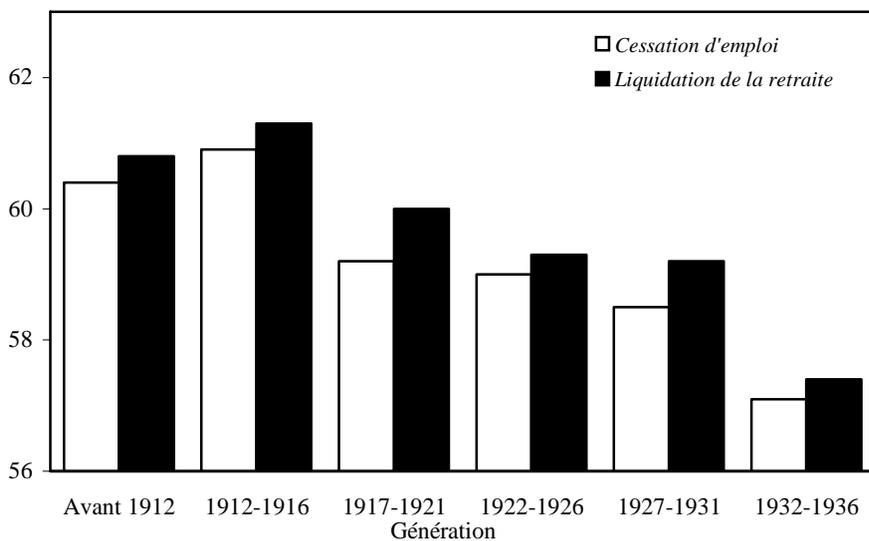
Source : OCDE (2005).

Le graphique 7 permet de mieux caractériser ces sorties vers l'inactivité. Dans le secteur privé, il existe une différence massive et croissante entre l'âge de cessation de l'emploi et celui de liquidation des droits. Le secteur public se caractérise par un moindre contraste entre ces deux âges. Toutefois, pour les générations les plus récentes (1932-1936), l'âge de passage vers l'inactivité est finalement comparable pour les actifs du privé et du public. Du côté du public, l'existence de régimes de retraite spéciaux et les conditions avantageuses des retraites publiques en termes de décotes conduisent à un âge de liquidation peu élevé. Du côté du privé, le recours à divers dispositifs de préretraite permet d'anticiper l'âge effectif de départ à la retraite.

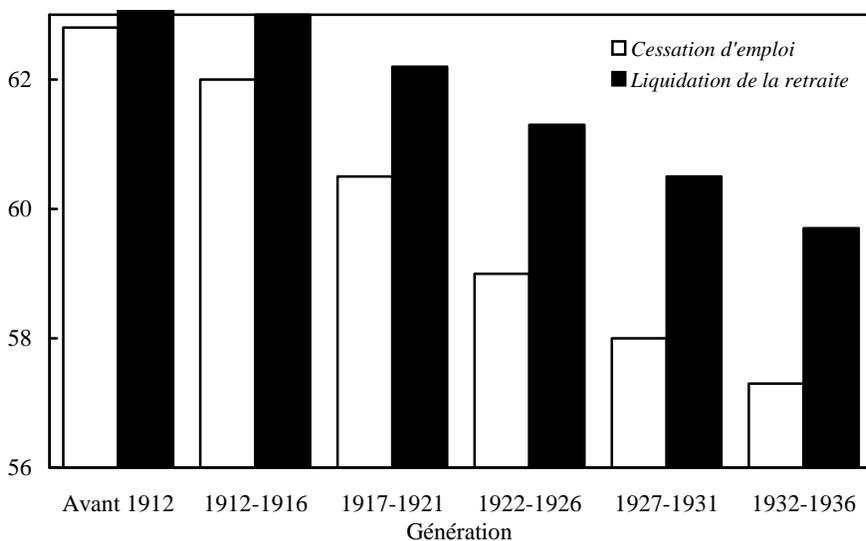
On retiendra donc que la faiblesse des taux d'activité n'est pas imputable uniquement aux départs en retraite, mais aussi à une inactivité de préretraite.

7. Âges de cessation d'emploi et de liquidation de la retraite, France

a. Secteur public



b. Secteur privé



Source : Cloarec (2000).

3.2. Les statuts d'inactivité des seniors

3.2.1. Mesurer l'inactivité

Le tableau 2 montre l'importance de l'inactivité dans la catégorie des 55-59 ans : les inactifs sont 10 fois plus nombreux que les chômeurs et représentent donc une portion écrasante du non-emploi. À la différence du cas des travailleurs plus jeunes, l'inactivité au-delà de 55 ans est, dans la plupart des cas, assortie d'un statut particulier donnant droit à un revenu de substitution. Même si le premier statut des seniors en inactivité est naturellement la retraite, il existe de nombreux dispositifs assurant un revenu aux inactifs avant la retraite.

2. Décomposition du groupe d'âge 55-59 ans, France, 2003

En milliers

	Effectifs
Chômage	146,92
Emploi	1 906,76
Population active	2 053,68
Population totale	3 520,88
Inactifs	1 467,20
Total non-emploi	1 614,12

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Les données statistiques disponibles ne permettent pas de dresser un tableau exhaustif et précis de l'inactivité des seniors. Les préretraites d'entreprise, financées intégralement sur fonds privés, sont mal connues. Pourtant, ces préretraites montent en puissance dans des secteurs tels que la banque, l'assurance, les industries pharmaceutiques et pétrolières. D'après Anglaret et Massin (2002), plus du tiers des départs anticipés dans les entreprises de plus de 500 employés se feraient dans ce cadre. La réforme de retraite de 2003 a mis en place une contribution spécifique à la charge des employeurs sur les avantages versés aux préretraités « maison ». Cette contribution, dont la montée en puissance a commencé en juillet 2004, aura l'avantage de rendre disponible des informations statistiques.

Un autre problème statistique tient à la comptabilisation des seniors concernés par des congés maladies de longue durée ou par l'obtention de pensions d'invalidité. Même si ce mode de sortie de la population est moins développé en France en comparaison à d'autres pays, il tendrait à se développer selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS, 2004).

3.2.2. Préretraites publiques et dispense de recherche d'emploi

En ce qui concerne les dispositifs de préretraite faisant appel à des fonds publics⁽⁴⁾, deux catégories sont à distinguer : d'un côté, les dispositifs spécifiques, dites « préretraites publiques » aujourd'hui en régression, et de l'autre, le dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) plus universel.

Au-delà de la condition d'âge, les dispositifs spécifiques de préretraite publique sont assujettis à des conditions particulières et passent souvent par la signature d'une convention avec l'État :

- pénibilité du travail ou salarié handicapé dans le cas de la CATS (cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés) ;
- exposition à l'amiante ou à des risques élevés pour la CAATA (cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante) ;
- au moins 160 trimestres au titre de l'assurance vieillesse pour l'ARPE (allocation de remplacement pour l'emploi) ;
- engagement de l'entreprise à embaucher ou à éviter les licenciements économiques dans le cas de la PRP (préretraite progressive) ;
- grandes difficultés économiques et financières de l'entreprise pour l'ASFNE (allocation spéciale du fonds national de l'emploi).

Ces dispositifs sont aujourd'hui en très nette régression : certains sont en voie d'extinction (ARPE, PRP ou les congés de fin d'activité (CFA) réservés aux agents de la fonction publique), d'autres ont vu leurs conditions d'accès durcies (ASFNE et CATS). Même si le stock d'allocataires reste élevé (140 000 personnes, fin 2004), le flux d'entrants est en baisse sensible (environ 35 000 bénéficiaires en 2004), et marque la fin d'une époque.

Le dispositif de dispense de recherche d'emploi (DRE) des chômeurs âgés consiste à octroyer un revenu de remplacement sans obligation de recherche d'emploi. Les chômeurs concernés ne sont alors plus comptabilisés comme chômeurs au sens du BIT. Au-delà de 57 ans et demi, l'accès à la DRE est sans restriction ; entre 55 ans et 57 ans et demi, seuls les demandeurs d'emploi ayant cotisé 160 trimestres ou encore ceux relevant de l'allocation spécifique de solidarité ou non indemnisés ont accès aux dispositifs. La DRE permet à son bénéficiaire de conserver les droits sociaux concernant l'assurance-maladie, l'assurance vieillesse ou la retraite complémentaire. Au-delà de 57 ans et demi, ce dispositif s'assimile à une préretraite universelle, dont l'allocataire peut bénéficier jusqu'à l'obtention de son taux plein de retraite⁽⁵⁾. Le tableau 3 fait apparaître le phénomène mas-

(4) Ces dispositifs sont décrits dans le rapport de l'OCDE (2005). Les dernières données chiffrées sont disponibles dans Merlier (2005).

(5) Le régime d'indemnisation dépend des caractéristiques du bénéficiaire. Il est favorable lorsque le chômeur indemnisé est éligible à l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Pour un chômeur de plus de 57 ans et demi, la durée d'indemnisation est de 3 ans et demi et peut être prolongée sous conditions. D'après l'UNEDIC (cf. OCDE (2005), le niveau d'indemnisation de l'ARE est moins généreux pour les 55-59 ans que celui des dispositifs de préretraite ASFNE et ARPE.

3. Stocks en fin d'année dans les différents dispositifs de préretraites publiques et dispense de recherche d'emploi

	ACSD	ASFNE	PRP	ACO	ARPE	CFA	CAATA	CATS	Total pré-retraites	Total DRE
1981		23 792							23 792	
1982	61 701	53 207	146						115 054	
1983	183 448	86 456	1 199						271 103	
1984	150 545	121 750	1 432	181					273 908	
1985	107 622	155 493	2 805	1 186					267 106	
1986	63 424	175 020	5 589	1 938					245 971	114 150
1987	22 060	183 963	7 648	2 429					216 100	171 373
1988	501	194 829	10 040	2 281					207 651	209 507
1989	23	187 124	11 973	1 658					200 778	227 097
1990	15	171 989	12 856	1 402					186 262	233 248
1991	8	167 594	12 892	1 276					181 770	233 088
1992		166 578	13 678	1 322					181 578	241 013
1993		177 059	21 860	1 244					200 163	278 262
1994		176 482	40 094	1 146					217 722	285 167
1995		154 349	55 963	1 047	2 906				214 265	276 211
1996		130 252	57 231	900	50 232				238 615	270 244
1997		110 092	56 562	800	65 730	10 061			243 245	274 977
1998		91 349	53 538	668	77 255	12 117			234 927	283 547
1999		74 515	47 258	577	85 962	15 142			223 454	325 164
2000		60 262	42 146	580	87 095	18 407	3 785	5 218	217 493	348 824
2001		46 613	42 708	566	72 939	21 579	9 152	9 871	203 428	364 647
2002		36 700	47 200	577	38 100	22 664	16 681	18 753	180 675	377 897
2003		32 600	51 200	600	16 700	22 257	22 516	31 661	177 534	400 266

Notes : ACSD : allocation conventionnelle de solidarité démission ; allocation de préretraite créée en 1981, destinée à venir en aide aux salariés qui, dans le cadre d'un contrat de solidarité, acceptaient de se retirer de la vie active entre 55 et 60 ans. Cette allocation a été versée jusqu'en 1992 ; ASFNE : allocation spéciale du fonds national de l'emploi ; allocation de préretraite destinée aux salariés licenciés économiques âgés d'au moins 55 ans (56 ans dans certains cas). L'entreprise envisageant de réduire ses effectifs doit conclure une convention FNE avec les services du ministère du Travail. Ce dispositif de préretraite institué en 1980 est financé par le budget de l'État avec une participation de l'entreprise, du salarié et de l'Assurance chômage ; PRP : préretraite progressive : dispositif de préretraite destiné à venir en aide aux salariés qui acceptent de se retirer progressivement de la vie active entre 55 et 60 ans, en travaillant à temps partiel. L'entreprise s'engage à embaucher en contrepartie ou à compenser financièrement la réduction d'effectif. Ce dispositif créé en 1981 est financé par le budget de l'État ; ACO : allocation complémentaire : allocation instituée en 1984, à la charge de l'État, versée, sous condition de ressources, aux personnes âgées de moins de 65 ans et ne pouvant percevoir une pension de vieillesse à taux plein ; ARPE : allocation de remplacement pour l'emploi : dispositif de cessation anticipée d'activité permettant à un salarié volontaire de mettre fin à son activité professionnelle, sous certaines conditions, en bénéficiant d'un revenu de remplacement jusqu'à son 60^e anniversaire. L'entreprise s'engageait en contrepartie à embaucher pour remplacer le salarié qui part. Cette allocation créée en 1995 était financée par les contributions des employeurs et des salariés. L'accès à ce dispositif n'est plus possible depuis le 1^{er} janvier 2003 ; CFA : congé de fin d'activité créé en 1997 pour les agents des trois fonctions publiques. Permet, sous conditions de quitter son activité avant 60 ans ; CATS : Cessation d'activité de certains travailleurs salariés : dispositif de préretraite, mis en place en 2000 dans l'industrie automobile, destiné à des ouvriers âgés d'au moins 55 ans ayant travaillé dans des conditions particulièrement difficiles. Ces derniers bénéficient d'un revenu de remplacement financé par l'employeur et par l'État ; CAATA : cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante : dispositif de préretraite mis en place en 1999 pour les salariés et anciens salariés exposés à l'amiante. Financé par un fonds spécifique.

Source : Calculs des auteurs, données : UNEDIC.

sif de report des préretraites publiques vers la DRE, qui s'opère depuis 1997. L'effectif des DRE ne cesse d'augmenter⁽⁶⁾ pour atteindre près de 410 000 unités fin 2004, alors que l'effectif des préretraites publiques s'est réduit de 100 000 unités depuis son pic de 1997. Finalement, de façon troublante, le nombre de seniors inactifs bénéficiant d'une aide publique est constant, les dispenses de recherche s'étant substituées progressivement aux préretraites. Nous reviendrons plus largement sur ce point qui est un élément du diagnostic dans la partie II.

De manière logique, le coût du dispositif de dispense de recherche dépasse maintenant largement celui des préretraites publiques : il est estimé à 4 milliards d'euros alors que celui des préretraites publiques est de l'ordre de 2 milliards d'euros.

Finalement, comme illustré dans le tableau 4, le passage à la retraite par l'emploi est minoritaire en France. 45,3 % des hommes et 41,8 % des femmes, seulement, atteignent la retraite sans transition par une forme d'inactivité ou par une période de chômage (Burricaid et Roth, 2000).

4. Situation professionnelle des individus avant le départ à la retraite

En %

	Hommes	Femmes
Emploi ^(*)	45,3	41,8
Chômage	13,5	17,7
• indemnité	12,9	16,2
Préretraite	32,0	21,2
Autres formes d'inactivité	9,2	19,3
• au foyer	0,3	8,4
• invalidité, longue maladie	8,9	10,9
Ensemble	100,00	100,0

Champ : Générations nées entre 1922 et 1936 ayant occupé un emploi après 49 ans.

Note : (*) Dans quelques cas, la situation d'emploi avant le départ à la retraite a pu être précédée d'une période d'inactivité après 50 ans.

Source : Burricaid et Roth (2000).

4. Une comparaison internationale : la spécificité française

En retrait par rapport aux pays anglo-saxons et scandinaves en matière d'emploi des seniors, la France se caractérise surtout par l'existence d'un écart important entre le taux d'emploi des seniors et celui des travailleurs d'âges médians. Elle occupe également une situation spécifique par le nombre important des préretraités ou assimilés par rapport aux invalides. De façon plus originale, nous montrons que l'évolution du taux d'emploi des

(6) Notons, à la suite du rapport du COR (2003), que ces effectifs diminuent en termes relatifs (rapportés à la population en âge de travailler entre 55 et 59 ans). Cependant, la montée récente des arrêts maladie laisse à penser que le taux de « préretraités » est relativement stable.

seniors hommes présente la particularité à la fois d'être relativement déconnectée de celle relative aux âges médians et de s'être stabilisée à un niveau historiquement bas, sans qu'une remontée ne se soit amorcée dans les années quatre-vingt-dix comme dans la majorité des pays.

4.1. Les taux d'emploi par âge en 2003

Le taux d'emploi des 50-64 ans est au centre des comparaisons internationales de l'OCDE qui retient ainsi une notion large de travailleurs âgés.

Le tableau 5 montre que le taux d'emploi des 50-64 ans varie beaucoup au sein de l'OCDE. En haut du tableau se trouvent les pays scandinaves, avec la Suède à 74 %, le Japon à 68 % et les États-Unis à 67 %. En queue de peloton se trouvent l'Italie et la Belgique aux alentours de 42 %.

5. Taux d'emploi de la population par âge, OCDE 2003

Ordre décroissant pour les 50-64 ans, en %

	50-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	25-49 ans
Suède	74,37	84,51	78,33	56,85	83,35
Danemark	68,75	84,61	75,81	38,95	83,28
Japon	68,34	78,95	72,54	50,66	78,13
États-Unis	66,82	77,02	68,38	48,86	79,14
Royaume-Uni	63,86	78,53	67,45	40,02	81,37
Canada	62,91	77,49	63,38	39,3	81,21
G7	61,66	76,4	64,7	38,64	78,63
Finlande	61,36	79,31	65,95	27,5	81,54
Australie	59,47	73,98	59,43	37,79	77,46
Pays-Bas	55,42	75,02	58,71	22,97	83,37
Euro 15	53	72,93	56,26	25,71	78,01
France	52,75	75,24	54,15	13,23	79,93
Allemagne	51,66	75,88	60,12	22,61	78,61
Espagne	48,57	62,04	49,2	30,69	72,75
Autriche	45,9	75,59	50,22	11,71	85,05
Italie	42,98	65,03	41,12	19,83	71,78
Belgique	42,48	65,47	39,45	13,79	78,08

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

La France, avec un taux de 53 %, se trouve 22 points en dessous de la Suède, mais se situe pratiquement au niveau moyen de l'Europe à 15. Le Danemark, le Royaume-Uni et la Finlande font nettement mieux que nous, respectivement 16, 11 et 9 points de plus. Les Pays-Bas ne font que 3 points de mieux. L'Allemagne fait 1 point de moins que nous et l'Espagne 4.

Ce classement somme toute honorable de la France, notamment si l'on met à part les pays extra-européens, ne doit pourtant pas faire illusion.

En effet, comme l'illustre le tableau 6, qui présente la situation de la population masculine, notre taux d'activité féminine élevé à tous les âges améliore notre situation relative. De manière générale, les différences internationales de taux d'activité féminine restent importantes. La hiérarchie des taux d'emploi masculins s'éloigne donc de celle qui concerne l'ensemble de la population. Le Japon est maintenant en tête du classement, avec un taux de 83 %, alors que la France se retrouve en bas de classement, avec 58 %, soit 5 points en dessous de la moyenne de l'Europe à 15. Les écarts se creusent au détriment de notre pays dont le taux d'emploi est maintenant inférieur de 13, 10 et 9 points à ceux du Royaume-Uni, de l'Espagne et des Pays-Bas. Seules l'Italie, l'Autriche et la Belgique font moins bien que nous.

6. Taux d'emploi des hommes par âge, OCDE 2003

Ordre décroissant pour les 50-64 ans, en %

	50-64 ans	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	25-49 ans
Japon	82,88	92,06	88,81	64,66	91,98
Suède	76,1	85,3	79,61	60,17	85,3
Danemark	74,59	88,15	80,69	49,94	87,93
États-Unis	72,46	92,31	74,17	54,5	86,5
Royaume-Uni	71,82	83,8	73,83	53,27	88,29
G7	70,51	84,8	73,81	47,36	87,47
Canada	70,16	82,83	70,63	48,94	86,09
Australie	68,91	81,9	69,92	48,4	86
Espagne	68,26	83,43	70,65	45,46	86,4
Pays-Bas	67,83	87,03	74,34	31,1	90,62
Euro 15	63,24	83,56	66,8	34,65	86,97
Finlande	62,04	78	65,24	31,53	84,57
Allemagne	59,24	82,38	68,26	30,38	84,56
<i>France</i>	<i>58,49</i>	<i>84,04</i>	<i>60,15</i>	<i>14,49</i>	<i>87,49</i>
Italie	58,17	84,21	55,27	30,57	86,93
Autriche	55,49	83,6	65,76	16,38	91,6
Belgique	53,7	77,1	52,27	21,25	85,74

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

De plus, une décomposition par âge plus fine éclaire notre situation. La retraite à 60 ans dans notre pays explique que nous soyons tout à fait en queue de peloton en ce qui concerne les 60/64 ans. De fait notre taux d'emploi dans cette catégorie n'est que de 13 %, alors que le taux moyen dans l'Europe des 15 s'élève à 26 %. Le même taux atteint 57 % en Suède, 51 % au Japon, 49 % aux États-Unis, 40 % au Royaume-Uni.

En revanche, la France bénéficie d'un taux d'emploi élevé dans la tranche d'âge des 50-54 ans, ce qui contribue à maintenir notre taux d'emploi global des seniors, dès lors que l'on fait partir cette catégorie de 50 ans.

Enfin, l'emploi des 55-59 ans, la France se situe très bas, aussi bien en ce qui concerne la population totale que les hommes. Nos taux d'emplois dans cette catégorie sont respectivement de 54 et 60 % alors que les moyennes européennes sont de 56 et 67 %.

Pour les hommes, seules l'Italie et la Belgique font plus mal que nous. Un important déficit d'emploi des 55-59 ans apparaît donc comme la caractéristique principale de la situation française.

La bonne performance relative des 50-54 ans en France nous amène à comparer de manière plus générale les taux d'emploi des seniors et des travailleurs d'âges médians.

Les taux d'emploi des 25-49 ans sont beaucoup moins dispersés que ceux des seniors. Ils s'étalent, pour les hommes, de 92 % au Japon à 84 % en Allemagne. Avec un niveau de 87 % la France se situe en haut de la fourchette.

Il est frappant alors d'examiner les écarts qui séparent, dans les différents pays, les taux d'emploi des seniors et des 25-49 ans. Dans tous les pays, les taux d'emploi des seniors sont plus faibles que ceux des travailleurs d'âges médians. Mais l'écart, pour les hommes, va de 9 points au Japon et en Suède, à 29 points en France et en Italie pour culminer à 36 points en Autriche. Une gestion de l'emploi fortement différenciée selon l'âge semble donc caractériser ces derniers pays.

Le tableau 7 exacerbe ce contraste en ne considérant que la tranche d'âge des 30-49 ans. La hiérarchie du tableau place en premier les pays ayant un taux d'emploi des hommes de 30-49 ans élevé. On constate que l'Italie, l'Autriche et la France sont dans le peloton de tête. On peut alors se demander si les cessations d'activité encouragées au nom de l'emploi pour les plus jeunes n'avaient pas plutôt comme contrepartie la protection de l'emploi des travailleurs d'âges médians.

7. Taux d'emploi des 30-49 ans, OCDE, 2003

En %

	Hommes	Population totale
Japon	93,13	78,14
Autriche	92,98	85,87
Pays-Bas	90,9	83,01
Italie	90,51	74
Danemark	89,04	84,67
France	88,78	80,95
Royaume-Uni	88,73	81,73
Euro 15	88,55	78,99
G7	88,47	79,3
Espagne	88,3	72,94
États-Unis	86,97	79,61
Suède	86,69	84,79
Canada	86,64	81,57
Australie	86,43	77,66
Belgique	86,25	78,17
Allemagne	86,11	79,74
Finlande	85,46	82,93

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

4.2. Les situations d'inactivité

Le tableau 8 extrait de OCDE (2005) fournit une comparaison entre la France et l'OCDE concernant les statuts sur le marché du travail. Il apparaît ainsi que la France se caractérise non seulement par un niveau du taux d'activité faible, mais aussi par la singularité de ses situations d'inactivité. Pour la tranche d'âge des 55-59 ans, il est ainsi frappant de constater la différence dans la proportion de retraités et de préretraités : 20,6 % en France contre 16,2 % dans les pays de l'OCDE. Cette différence est exacerbée dans la population masculine. À l'inverse, les malades ou invalides ne représentent que 4,4 % des 50-64 ans en France, contre 9 % dans les autres pays.

La France se caractérise ainsi par la mise en place des dispositifs spécifiques de cessation anticipée d'activité dès l'âge de 55 ans, prenant la forme d'abord de préretraites puis de dispenses de recherche.

8. Principaux statuts sur le marché du travail, France et OCDE, 2001

En pourcentage de la population dans chaque groupe d'âge

	50-64 ans			55-59 ans			60-64 ans		
	H	F	Total	H	F	Total	H	F	Total
France									
Actifs	59,6	47,4	53,5	59,5	46,0	52,8	11,0	9,5	10,3
Actifs occupés	56,5	44,0	50,3	55,9	42,9	49,4	10,8	9,1	10,0
Chômeurs	3,1	3,4	3,3	3,6	3,1	3,4	0,2	0,4	0,3
<i>Total</i>	40,4	52,6	46,5	40,5	54,0	47,3	89,0	90,5	89,8
Découragés	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0
Retraités	31,2	23,0	27,1	24,4	16,7	20,6	85,4	63,4	74,4
Malades/invalides	4,8	4,0	4,4	7,6	5,7	6,7	1,4	1,6	1,5
Resp. familiales	0,1	19,6	9,9	0,1	22,6	11,4	0,0	19,0	9,5
Autres	4,2	5,9	5,1	8,2	8,8	8,5	2,2	6,5	4,3
OCDE									
Actifs	68,1	47,3	57,7	72,7	48,7	60,4	42,8	28,5	35,4
Actifs occupés	64,9	45,1	55,0	69,7	47,1	58,1	41,7	28,0	34,6
Chômeurs	3,2	2,2	2,7	3,0	1,6	2,2	1,0	0,5	0,8
<i>Total</i>	31,9	52,7	42,3	27,3	51,3	39,6	57,2	71,5	64,6
Découragés	0,7	1,0	0,9	1,0	1,3	1,2	0,8	0,6	0,7
Retraités	18,6	22,1	20,3	13,8	18,1	16,2	44,2	40,1	42,2
Malades/invalides	9,0	9,0	9,0	9,5	8,7	9,1	10,0	8,7	9,3
Resp. familiales	0,4	17,9	9,2	0,3	18,8	9,7	0,3	17,9	9,4
Autres	3,2	2,7	3,0	2,6	4,4	3,5	1,9	4,1	3,1

Notes : Moyenne non pondérée pour 23 pays de l'OCDE. Ne sont pas inclus d'Australie, le Canada, le Japon, la Corée, le Mexique, la Nouvelle-Zélande et la Turquie. Le groupe « Retraités » inclut les préretraités. Le groupe « Découragés » regroupe des individus qui, bien que désireuses de travailler, ne recherchent pas activement un emploi parce qu'elles pensent qu'elles ne trouveront pas de poste.

Source : OCDE (2005).

4.3. Co-évolution des taux d'emploi masculin

Nous comparons ici l'évolution dans le temps des taux d'emploi par âge dans les différents pays pour lesquels nous disposons de séries longues. Comme à l'habitude, la population masculine est privilégiée, car elle n'a pas été marquée par une hausse continue de la participation, indépendante de notre objet d'étude. L'idée est de caractériser la synchronisation, dans les mouvements de court terme entre l'évolution du taux d'emploi des 25-49 ans et celui des seniors.

Depuis 1970, la plupart des pays de l'OCDE a été affectée par une baisse du taux d'emploi des 25-49 ans. Le tableau 9 fournit un premier aperçu de la synchronisation entre les taux d'emploi des différents groupes en mesurant la corrélation entre les différents taux d'emploi par groupe d'âge, en général dans la période 1970-2003 (pour chaque pays, la période couverte est indiquée sur les différents graphiques). Pour cet exercice, on utilise des données dont on a ôté la tendance afin de ne retenir que les corrélations conjoncturelles.

9. Corrélation avec le taux d'emploi des 25-49 ans

	En %		
	50-54 ans	55-59 ans	60-64 ans
France	0,61	0,57	0,48
Allemagne	0,59	0,56	0,48
Espagne	0,97	0,93	0,65
Finlande	—	0,51	0,31
Royaume-Uni	0,81	0,81	0,63
Pays-Bas	0,89	0,75	0,80
Canada	0,89	0,85	0,69
Japon	0,90	0,64	0,29
États-Unis	0,88	0,77	0,61

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

L'évolution de l'emploi des 50-54 ans s'est plutôt effectuée en phase, mais on peut distinguer trois types de pays selon la nature de la co-variation entre le taux d'emploi des seniors et des individus d'âge médian ;

- le premier groupe (type I) se caractérise par une forte synchronisation des taux d'emploi par âge. Pour ces pays, l'écart entre les taux d'emploi par âge est relativement stable depuis le début des années quatre-vingt ;
- le deuxième groupe de pays (type II), est marqué également par des profils d'évolution des taux d'emplois assez similaires, mais se distingue du premier par le creusement dans un premier temps de l'écart entre les seniors et les plus jeunes, puis dans un second temps par une résorption significative de cet écart ;

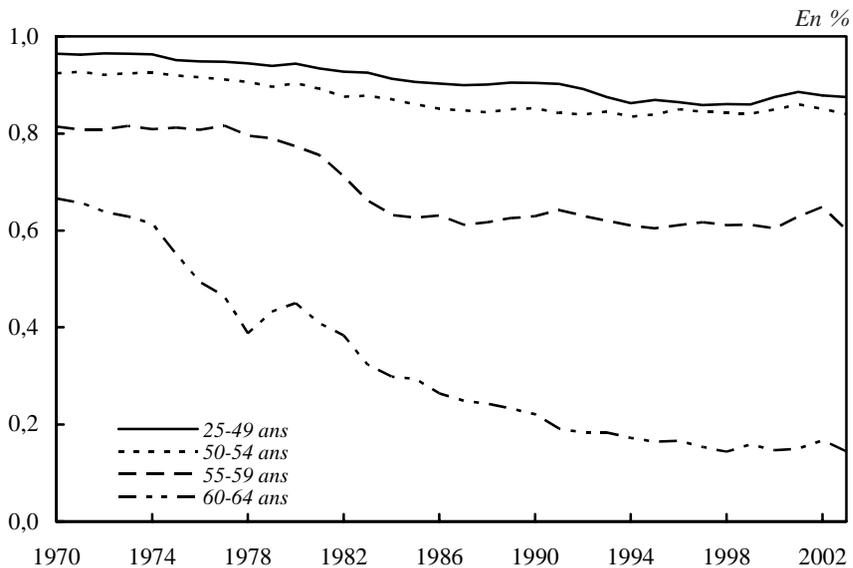
- le troisième groupe (type III), dont fait partie la France, se caractérise non seulement par une indépendance plus marquée des évolutions des taux d'emplois par âge, mais également par une incapacité à inverser la tendance à la baisse du taux d'emploi des seniors dans les années quatre-vingt-dix.

Un pays reste à part : le Japon pour lequel le taux d'emploi des seniors a rattrapé une partie de son retard sur la période 1970-2003.

4.3.1. Pays de type III

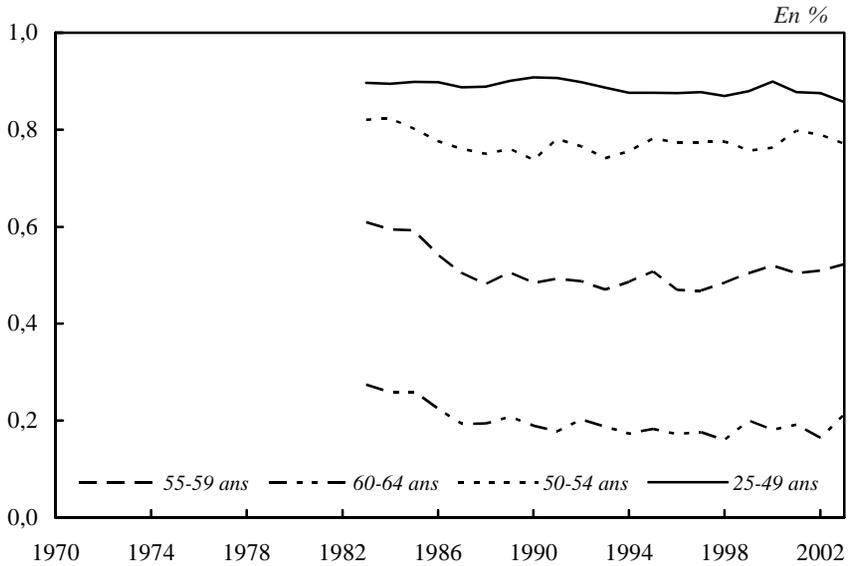
Le graphique 8 fait apparaître le contraste qui affecte en France l'évolution des taux d'emploi des 25-54 ans et celui des seniors avec la profonde dégradation des années soixante-dix, encore accentuée au début des années quatre-vingt, et la stabilisation de la fin des années quatre-vingt-dix. L'évolution de l'emploi des 25-54 ans a été particulièrement lissée en créant des institutions permettant l'ajustement par les seniors, au risque d'empêcher le retournement lorsque le taux d'emploi repart à la hausse. Le graphique 9 montre que la Belgique présente une évolution similaire. L'Allemagne (graphique 10) est un cas intermédiaire entre le deuxième groupe et le troisième : elle diffère de la France par une chute moins prononcée du taux d'emploi des seniors, avec une stabilisation à la fin des années quatre-vingt, y compris pour les plus de 60 ans. On observe une légère remontée depuis le milieu des années quatre-vingt-dix. Remarquons comme pour la France une assez forte inertie du taux d'emploi aux âges médians. La corrélation entre les composantes cycliques des taux d'emplois des seniors et celui des 25-49 ans est particulièrement faible.

8. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, France 1970-2003



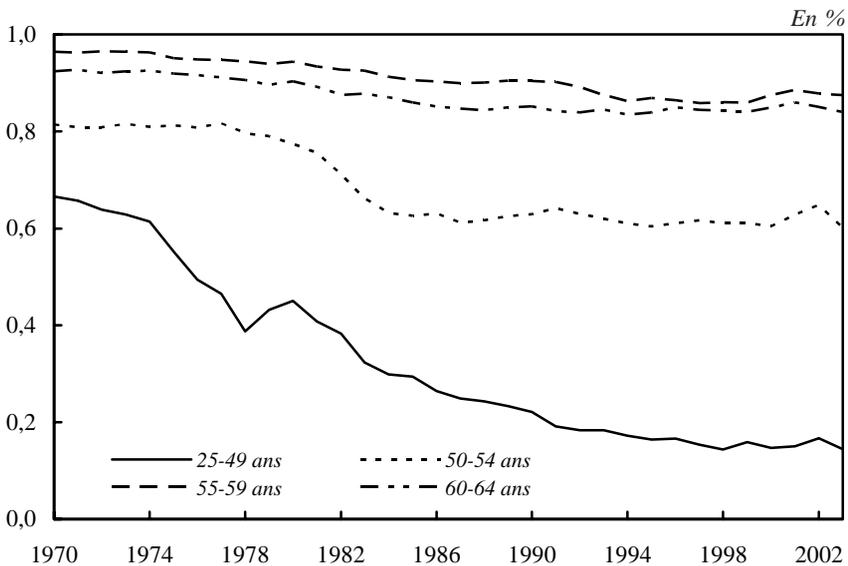
Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

9. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Belgique 1983-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

10. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Allemagne 1970-2003

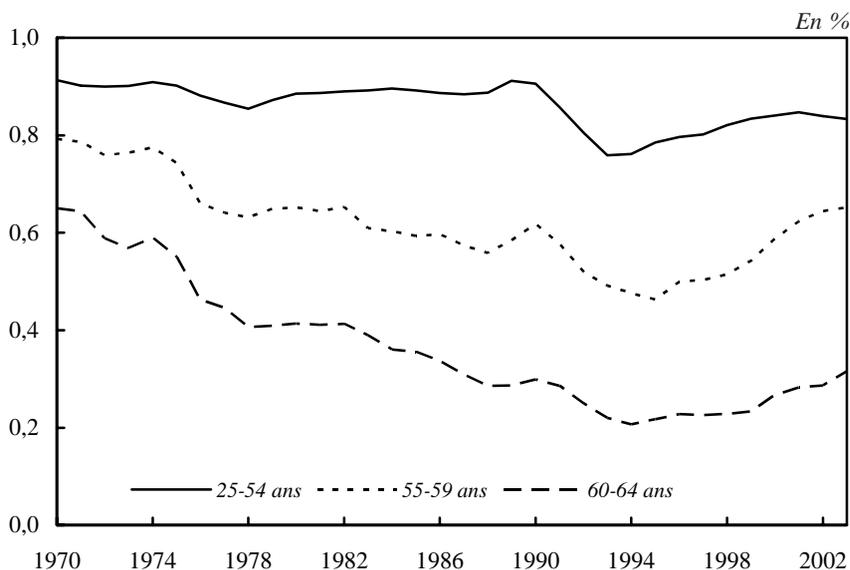


Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

4.3.2. Pays de type II

Comme illustré dans le graphique 11, la Finlande présente une évolution intéressante, en particulier pour les 55-59 ans : une baisse très prononcée engagée dans les années soixante-dix, et accentuée au début des années quatre-vingt-dix. En revanche, depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, le taux d'emploi des plus de 55 ans a remonté de près de 20 points pour les 55-59 ans et de plus de 10 points pour les plus de 60 ans. Notons que le taux d'emploi des seniors est assez fortement corrélé avec le taux d'emploi des âges médians depuis la fin des années quatre-vingt. Jusqu'à cette période, la Finlande semblait suivre une évolution à la française. C'est pourquoi les corrélations entre les taux d'emploi sont relativement faibles.

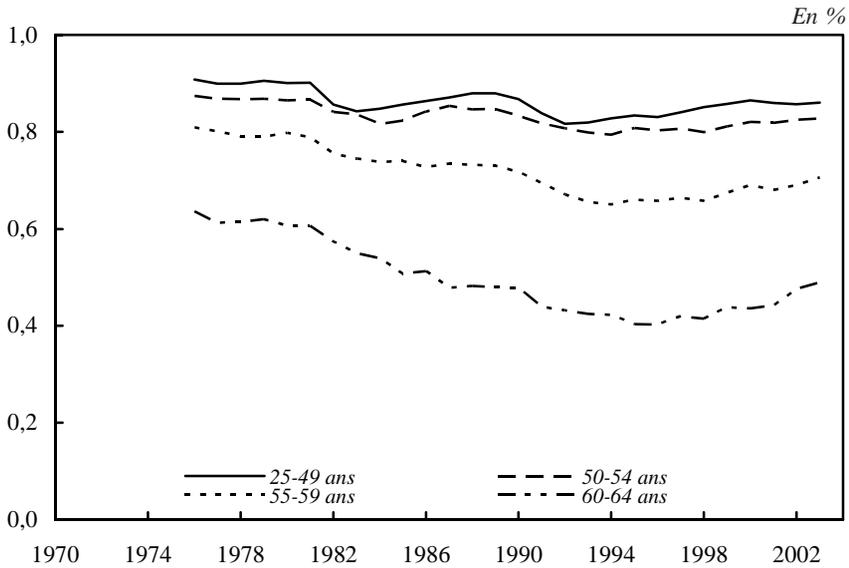
11. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Finlande, 1970-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

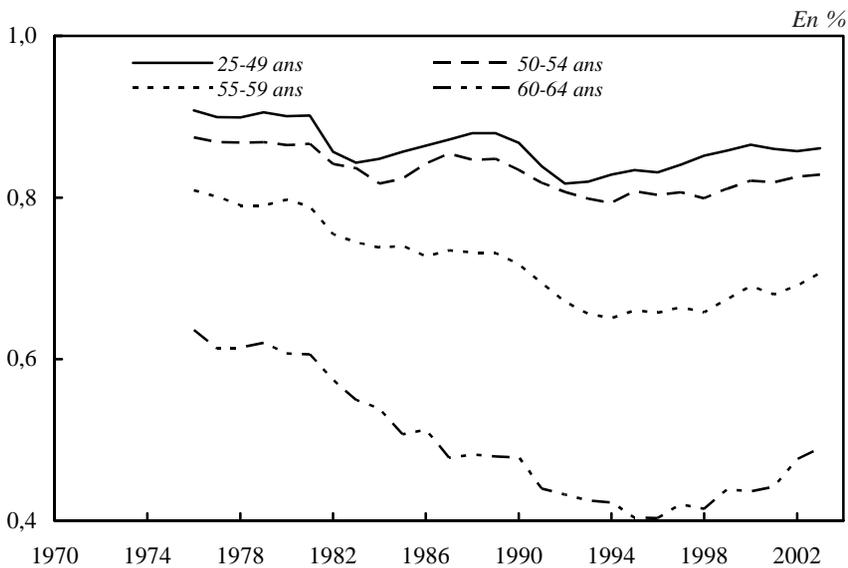
Le cas des Pays-Bas (graphique 12) ressemble à la Finlande en plus lisse : un taux d'emploi des plus de 55 ans qui décroche par rapport aux âges médians jusqu'au début des années quatre-vingt-dix et une remontée qui permet de résorber l'écart ensuite. On retrouve pour le Canada (graphique 13) un écart qui se creuse dans les années quatre-vingt jusqu'au milieu des années quatre-vingt-dix, et ensuite une inversion de la tendance, avec toutefois une évolution heurtée du taux d'emploi des âges médians. Toutefois les Pays-Bas et le Canada présentent des corrélations entre les taux d'emplois plus fortes que la Finlande.

12. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Pays-Bas 1971-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

13. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Canada 1976-2003

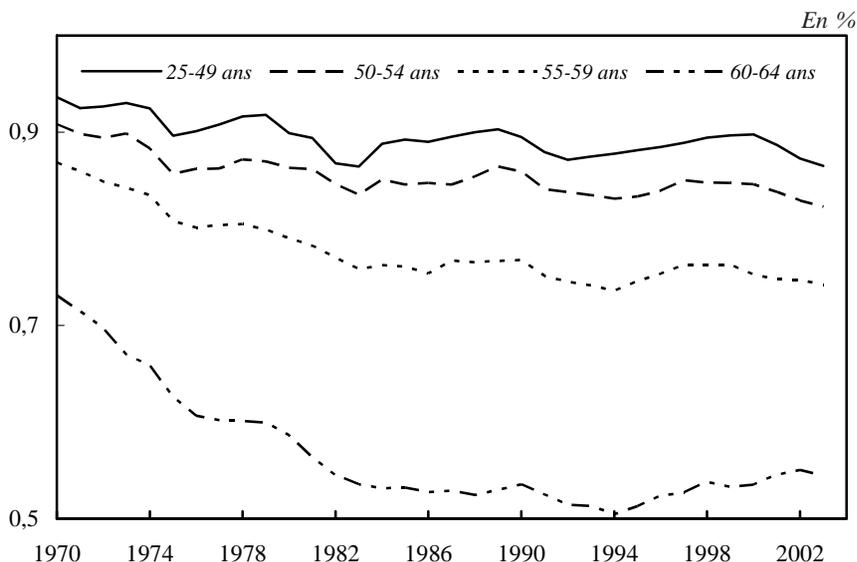


Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

4.3.3. Pays de type I

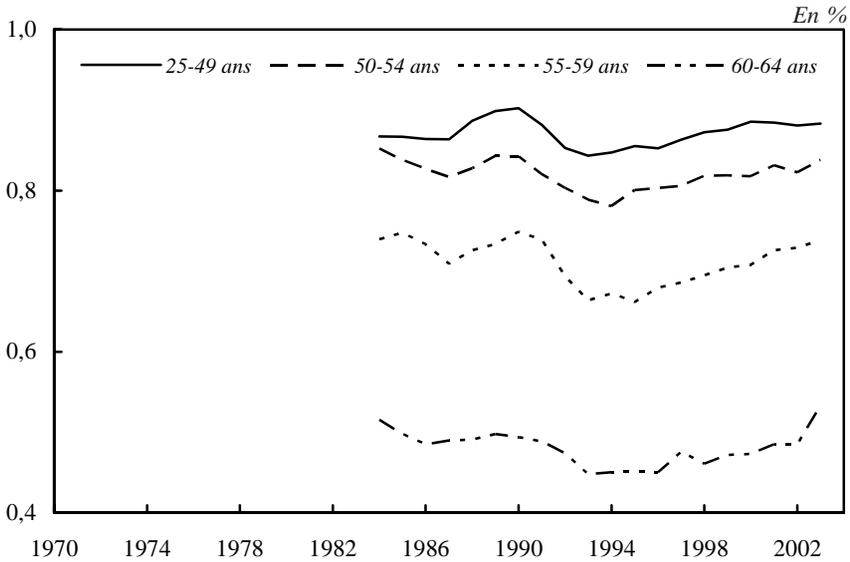
Viennent ensuite les pays dont les taux d'emploi semblent fluctuer ensemble, l'écart restant plus ou moins constant. Les États-Unis ont connu des fluctuations de faibles amplitudes, avec un déclin du taux d'emploi des plus de 60 ans remis en cause partiellement au milieu des années quatre-vingt-dix. Le taux d'emploi des 55-59 apparaît fortement corrélé avec le taux d'emploi des âges inférieurs, l'écart ne se creusant que légèrement. Le Royaume-Uni présente une évolution semblable. Même si l'Espagne a également été marquée par une décroissance plus rapide du taux d'emploi des seniors comme les pays de type III et II, les fluctuations des taux d'emploi par âge semblent plus fortement liées.

14. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, États-Unis 1970-2003



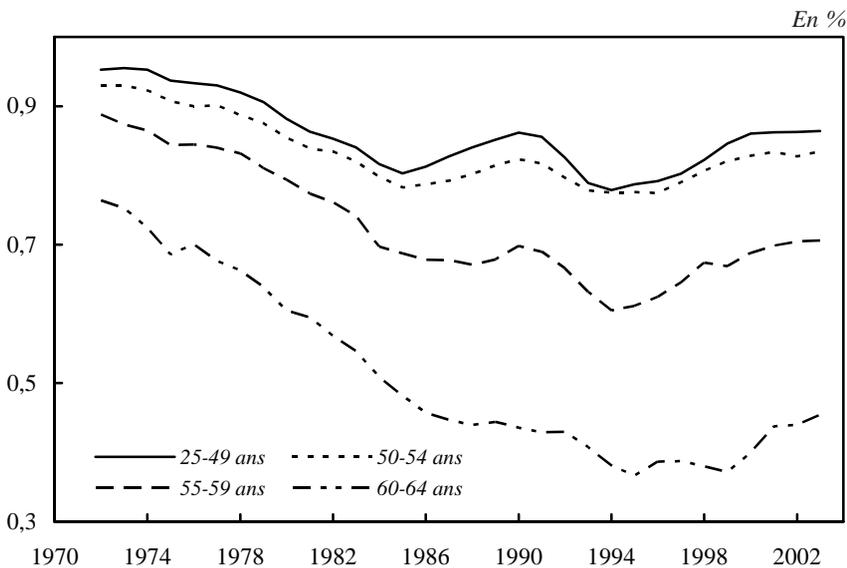
Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

15. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Royaume-Uni 1984-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

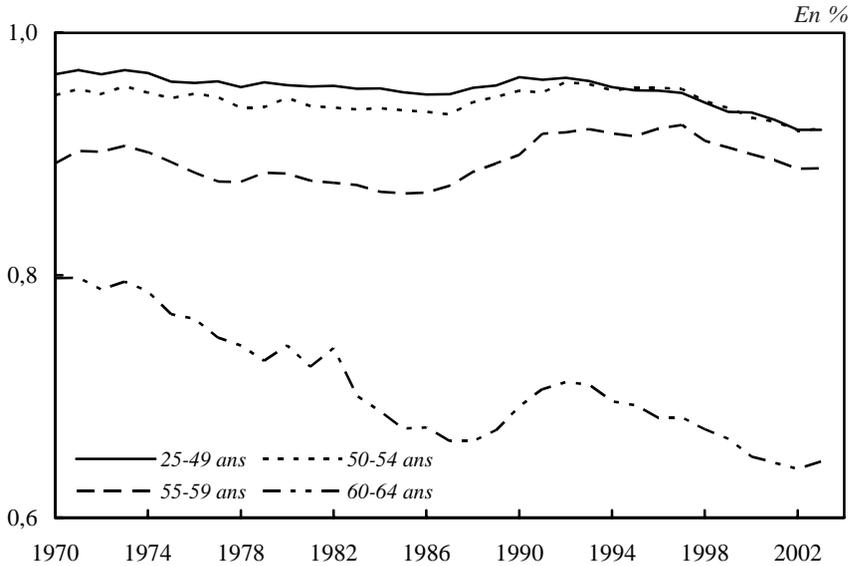
16. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Espagne 1972-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Le Japon, au-delà d'un niveau très exceptionnel, présente également un profil assez atypique puisque les seniors réduisent leur déficit en emploi par rapport aux âges médians.

17. Taux d'emploi des hommes par groupe d'âge, Japon 1970-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Chapitre II

Une situation perverse et insoutenable dans le futur

Ce chapitre présente les conséquences du faible niveau d'emploi des seniors. La première section fournit des éléments sur les coûts économiques. La perte de production résultant du moindre emploi du facteur travail est estimée à 24 milliards d'euros, soit 1,5 % de PIB. L'augmentation du taux d'emploi des seniors permettrait d'améliorer les comptes sociaux pour un montant d'environ 15 milliards d'euros. La seconde section concerne les évolutions démographiques. L'augmentation du taux d'emploi des seniors à des niveaux comparables avec ceux de nos voisins permettrait juste de stabiliser l'évolution de la population active. Cela donne une idée de l'importance des défis démographiques à venir dans un contexte de taux d'emplois des seniors si dégradés.

1. Des coûts importants directs et indirects

1.1. Les coûts en emploi et en production

En bonne logique économique, les coûts du non-emploi des seniors sont avant tout des gains potentiels non réalisés. Nous nous livrons donc à un exercice simple en estimant grossièrement les gains qu'aurait pu apporter un emploi des seniors plus élevé.

Le tableau 10 reprend la situation de l'emploi par groupe d'âge en France pour l'année 2003. Le taux d'emploi des 55-64 ans est actuellement de 36,8 %. Atteindre l'objectif de Lisbonne de 50 % de cette classe d'âge aurait représenté une augmentation de l'emploi de 800 000 personnes.

Décomposons-la, par exemple, de la manière suivante : passage de 54,2 à 70 % du taux d'emploi des 55-59 ans, soit une augmentation de 560 000 personnes et passage de 13,2 à 22,5 % de l'emploi des 60-64 ans, soit une augmentation de 240 000 personnes.

Cette augmentation de 800 000 personnes de l'emploi des seniors représenterait une augmentation de 3,3 % de l'emploi total. Ceci donne une idée de la difficulté de la tâche puisque les créations nettes annuelles d'emploi, sur l'ensemble des classes d'âge, n'ont jamais dépassé le chiffre de 580 000, atteint en 2000. Cela montre aussi les gains que l'on pourrait en attendre.

10. Situation de l'emploi par groupe d'âge, France, 2003

	15-64 ans	15-24 ans	25-54 ans	55-59 ans	60-64 ans	55-64 ans	50-54 ans
Taux d'emploi ^(*)	62,7	29,8	79,3	54,2	13,2	36,8	76,2
Hommes	68,9	33,3	86,9	60,2	14,5	41,0	84,0
Femmes	56,7	26,3	71,8	48,3	12,0	32,8	68,6
Taux de chômage ^(*)	9,8	20,8	8,6	7,2	4,6	6,8	7,7
Hommes	8,7	19,9	7,4	7,2	4,6	6,8	7,1
Femmes	11,0	21,9	10,0	7,2	4,7	6,8	8,4
Population ^(**)	38 851	7 767	24 974	3 521	2 590	6 110	4 147
Pop. active ^(**)	27 015	2 926	21 677	2 054	3 59	2 413	3 426
Emploi ^(**)	24 377	2 318	19 810	1 907	343	2 249	3 162
Chômage ^(**)	2 638	608	1 867	147	17	164	264

Notes : (*) En % ; (**) En milliers.

Source : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Les gains de production qui auraient résulté dépendraient de la réaction de l'investissement et de l'accumulation de capital venant en accompagnement de l'augmentation de l'emploi. Le long terme devrait être caractérisé par une élasticité unitaire de la production par rapport à l'emploi. Une élasticité de court terme proche d'un demi laisserait apparaître une augmentation de la production de l'ordre de 1,6 %, soit 24 milliards d'euros.

1.2. Les coûts financiers pour les institutions de protection sociale

1.2.1. Le double dividende de l'augmentation du taux d'activité

L'augmentation du taux d'activité exerce toujours un double effet positif sur les comptes sociaux. Le passage d'un individu de la catégorie des inactifs à celle des actifs représente un individu de moins à entretenir et un individu de plus qui contribue à la prise en charge de tous. Le gain pour les comptes sociaux est donc représenté par la somme d'une prestation évitée et d'une cotisation supplémentaire.

L'augmentation de l'emploi des seniors aurait ainsi exercé des effets bénéfiques importants. Le passage de seniors du statut de préretraités ou de chômeurs, dispensés de recherche d'emploi, à celui d'employés améliorerait les comptes de l'UNEDIC.

L'affaire est moins claire pour ce qui concerne la prolongation d'activité des seniors plus âgés qui repoussent leur âge de retraite. La pension évitée aujourd'hui peut en effet avoir pour contrepartie une hausse des pensions futures. Tel est le cas depuis la réforme des retraites de 2003 qui a instauré

un mécanisme revenant à partager les gains d'une activité plus longue entre les caisses et l'individu. Le double dividende des caisses de retraites est donc réduit. Nous reviendrons de manière approfondie sur ces questions qui jouent un rôle central dans nos analyses et nos propositions⁽⁷⁾.

1.2.2. Les effets sur les caisses d'assurance-chômage

Les comptes de l'assurance-chômage sont actuellement en déficit (UNEDIC, 2005). Les recettes de l'UNEDIC en 2004 se sont élevées à 26,7 milliards d'euros tandis que ses dépenses s'élevaient à 31,2 milliards. Elle a donc un déficit de 4,4 milliards d'euros, ce qui représente 0,3 point de PIB. Ce déficit 2004 succède à deux autres années de déficit et a conduit, en termes de bilan, à une situation financière négative de 10,3 milliards d'euros. L'institution prévoyait cependant, début 2005, un retour à l'équilibre en 2006. Cet optimisme a rapidement été entamé car le maintien du chômage à un taux élevé affecte défavorablement les cotisations perçues et les indemnités versées et creuse, plus qu'il n'était prévu, le déficit des caisses.

En 2004, l'UNEDIC reçoit 24,7 milliards de contributions de ses 15,8 millions d'employés affiliés. La contribution moyenne est donc de 1 563 euros. Le salaire de référence des affiliés à temps plein étant de 1 959 euros par mois, soit 23 500 euros par an, ces données macroéconomiques s'accordent grossièrement avec un taux de cotisation-chômage actuellement fixé à 6,4 %.

Dans le même temps, l'UNEDIC distribue en moyenne une indemnité de 1 121 euros par mois, soit 13 452 euros par an, aux 2,27 millions de bénéficiaires relevant de l'assurance-chômage, ce qui représente pour eux un taux moyen de remplacement de 57 %.

Prenons ces données pour chiffrer très sommairement les gains financiers qu'aurait apportés le comblement du déficit d'emploi des seniors, dans les conditions évoquées ci-dessus. Si l'on reste dans le cadre de l'assurance-chômage, une augmentation de 560 000 emplois se serait traduite par un gain financier de 1 563 + 13 452 soit approximativement 15 000 euros par emploi, et 8,4 milliards au total. Ceci aurait été plus que suffisant pour faire disparaître le déficit.

Ce calcul en moyenne est très approximatif car il ne tient pas compte des effets de structure des populations concernées. Le salaire de référence des seniors, et donc les indemnités qu'ils touchent, s'écarte de ceux de l'ensemble des bénéficiaires. Comme le révèle le tableau 11, l'indemnité moyenne des préretraités, par exemple, est de 1 358 euros par mois, contre 1 121 pour l'ensemble des bénéficiaires relevant de l'assurance-chômage. L'économie de prestations associée à un emploi des seniors plus élevé serait donc supérieure aux 8,4 milliards obtenus ci-dessus. L'intégralité de ce gain ne reviendrait d'ailleurs pas aux caisses d'assurance-chômage puisque le financement des préretraites apparaissant dans le tableau est assuré par l'État.

(7) Notamment dans le chapitre III de la deuxième partie et le chapitre I de la quatrième partie.

11. Les bénéficiaires de l'UNEDIC en 2004

	Assurance- chômage (hors formation)	Formation	Solidarité	Préretraites (État)	Total
Effectifs (milliers)	2 267	120	429	68	2 889
Indemnisation (€par mois)	1 121	1 019	440	1 358	
Salaire de référence (€par mois)	1 959	1 665		2 135	

Lecture : Les préretraites d'État recouvrent essentiellement l'ASFNE (allocation spéciale du fonds national de l'emploi) et les PRP (préretraites progressives). Effectifs totaux (temps complet et partiel) décembre 2004. Indemnisation et salaire de référence (temps complet, ASFNE seulement pour préretraites État) juin 2004.

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Pour souligner l'importance de cet effet de structure des salaires et prestations, on peut citer une étude de Lieurade-Billou (2005). L'institution relève, de manière intéressante, que le salaire de référence des chômeurs a augmenté depuis cinq ans au rythme de 5,4 % l'an, alors que le salaire moyen dans l'économie n'augmentait que de 2,3 % par an. La croissance du nombre de chômeurs indemnisés de plus de 55 ans est l'un des éléments d'explication, parmi d'autres, de ce dérapage récent. Celui-ci se traduit par une augmentation du coût de l'indemnisation, que l'UNEDIC évalue à 3,4 milliards d'euros, c'est-à-dire plus des trois quarts du déficit effectif.

Pour apprécier le gain financier d'un meilleur taux d'emploi des seniors, on peut aussi se placer dans une perspective tendancielle, où l'équilibre financier des caisses serait assuré, et considérer que le meilleur emploi des seniors permettrait de diminuer les taux de cotisation-chômage. L'intégration de 560 000 seniors ferait baisser d'un quart le rapport entre bénéficiaires et contributeurs. Ceci permettrait de faire baisser le taux de cotisation d'un quart, soit une diminution de 1,5 point à partir d'un taux de 6,4 %.

Ce point et demi de cotisation pourrait, comme on l'a souvent envisagé, être transféré du chômage aux retraites. Il contribuerait alors à rapprocher ces dernières de l'équilibre financier.

1.2.3. Les effets sur les caisses de retraites

1.2.3.1. L'équilibre actuel

L'équilibre financier des caisses de retraites en 2000 est retracé dans le premier rapport du COR.

Les recettes des caisses s'élèvent à 168,6 milliards d'euros. Les cotisations perçues en représentent 126,6 milliards, c'est-à-dire les trois quarts. Les ressources supplémentaires représentent la contribution de l'État, au

financement des retraites des fonctionnaires mais aussi à la mise en œuvre de la solidarité nationale, notamment par sa dotation du Fonds de solidarité vieillesse.

Les dépenses des caisses s'élèvent à 166,7 milliards et laissent donc apparaître un léger excédent, fruit de la réforme de 1993 mais qui ne doit pas faire oublier la perspective de déficits futurs importants et croissants.

Enfin les dépenses totales du risque vieillesse-survie sont évaluées à 177 milliards, soit 12,6 % du PIB.

Ces données comptables permettent de calculer des taux macroéconomiques apparents de cotisation et de remplacement.

Les 126,6 milliards de cotisations perçues représentent 23,6 % des salaires nets des cotisations employeurs (534 milliards), ce qui est conforme à l'ordre de grandeur moyen des taux effectifs de cotisation. En revanche, les recettes totales des caisses (168,6 milliards), font apparaître un taux de cotisation apparent de 31,6 %, lorsqu'on les rapporte aux salaires nets. Ce taux n'est pourtant pas un véritable taux de cotisation-retraite, car il inclut des prélèvements reposant sur des revenus non salariaux, notamment à travers la CSG.

On peut aussi calculer un taux de remplacement apparent macroéconomique. Le rapport Charpin évalue en 2000 à 40 % le rapport démographique entre la population dépassant l'âge de 60 ans et celle comprise entre 20 et 60 ans. Ce taux de dépendance peut être considéré comme une bonne approximation du rapport entre l'effectif des retraités et la population active. Si l'on tient compte d'un taux de chômage de 10 %, on peut considérer que le taux de dépendance effectif est plutôt de 44 %. Ceci fait émerger un taux de remplacement macroéconomique de $166,7 / (534 \times 0,44) = 70 \%$. Ce taux est de l'ordre de ceux que l'on observe au niveau individuel.

En définitive, l'égalité comptable caractéristique d'un système de retraite par répartition :

$$\text{Taux de cotisation} = \text{Taux de remplacement} \times \text{Taux de dépendance}$$

prend approximativement, en 2000, la forme numérique $31 \% = 70 \% \times 44 \%$.

Comme les salaires nets représentent de leur côté 38 % du PIB, les dépenses de retraites ressortent à $31 \% \times 38 \% = 11,8 \%$ du PIB, ce qui, compte tenu des frais de gestion des caisses, est compatible avec le chiffre de 12,6 % obtenu en 2000 en comptabilité nationale.

1.2.3.2. Quels sont alors les gains pour les caisses d'une augmentation de l'emploi des seniors ?

Nous reprenons notre référence d'une augmentation de 240 000 emplois dans la catégorie des 60-64 ans. Le double dividende pour les caisses d'une prolongation de l'emploi s'élève *a priori* à environ 100 % du salaire net, soit

31 % de cotisation-retraite supplémentaire et 70 % de pension évitée. Appliquée à un salaire net moyen de 20 000 euros, ceci nous amène à un total de 4,8 milliards.

Ce calcul repose pourtant sur l'hypothèse selon laquelle la prolongation d'activité ne s'accompagne pas d'une hausse du taux de remplacement. Comme nous l'avons indiqué, ce n'est plus le cas depuis la réforme des retraites de 2003. Le gain pour les caisses sera donc moins important et pourrait même, en principe, s'annuler si la prolongation d'activité était récompensée selon un barème actuariellement neutre.

En sens inverse, le retour à l'emploi envisagé des 560 000 travailleurs âgés de 55 à 59 ans s'accompagnerait du versement de cotisations-retraite par les intéressés, alors que ces cotisations sont actuellement prises en charge par le fond de solidarité vieillesse. Ceci représenterait une économie de 3,5 milliards.

Le gain pour les caisses de retraites d'un retour à l'emploi des seniors est donc réel, même s'il est difficile à chiffrer. En conservant la moitié du gain financier associé à la prolongation d'activité, nous sommes amenés à une évaluation de l'ordre de 6 milliards par an.

1.2.3.3. La réduction de la dette implicite des caisses

Notre estimation d'un gain de l'ordre de 6 milliards présente surtout l'inconvénient de ne valoir que dans les conditions démographiques actuelles ou, en l'occurrence, de l'an 2000. Le vieillissement de la population impliquera, sur les prochaines décennies, une forte croissance des pensions, *a priori* supérieure à celle des cotisations perçues par les caisses de retraites. Elle se traduira donc par des déficits importants. La réforme de 2003 constitue un pas important vers le rééquilibrage des comptes de l'assurance-vieillesse – mais n'assure pas le retour à l'équilibre.

C'est dans cette perspective que les gains financiers d'un retour à l'emploi des seniors doivent être appréciés.

Pour caractériser la situation financière des administrations de Sécurité sociale en se projetant dans le futur, le ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie raisonne maintenant en termes de dette implicite et d'écart de financement (MINEFI, 2004).

La dette implicite des caisses de retraites est la valeur actualisée des déficits futurs, tels que l'on peut les anticiper sur la base de la législation actuelle. Il ne s'agit pas d'une dette explicite, objet d'un contrat avec des porteurs bien identifiés, et elle n'apparaît ni dans la comptabilité publique ni sur les marchés. Mais elle représente des engagements de l'État, non couverts par des recettes correspondantes. Il convient de les ajouter à la dette explicite si l'on veut apprécier correctement la situation des caisses.

L'écart de financement est l'équivalent, en termes de flux, de la dette implicite. Mesuré en points de PIB, il représente le surcroît permanent de

cotisations qui serait nécessaire pour assurer la soutenabilité de la dette publique et, en pratique, la stabilisation du rapport dette publique sur PIB. Il est donc égal au produit de la dette implicite, mesurée en points de PIB, par la différence entre le taux d'intérêt réel et le taux de croissance de l'économie.

On estime que la dette implicite des caisses de retraite était, avant la réforme 2003, de l'ordre de 150 % du PIB. Compte tenu d'un taux d'intérêt réel supérieur de 2 % au taux de croissance, ceci représente un écart de financement de l'ordre de 3 points de PIB. Le rapport économique social et financier sur le projet de loi de finances de 2004 estime que la réforme a réduit ces chiffres d'un tiers.

L'écart de financement des caisses de retraites est donc actuellement de l'ordre de 30 milliards d'euros. Selon l'approche statique et très simplifiée que nous avons esquissée, l'augmentation de l'emploi des seniors apporterait 6 milliards d'euros par an, auxquels pourrait s'ajouter une somme du même ordre provenant du basculement d'un point et demi de cotisations du chômage, vers la retraite. Cette contribution ne serait pas négligeable puisqu'elle comblerait encore plus d'un tiers de l'écart de financement. Mais elle reste nettement insuffisante. Il faut ici se rappeler que nous avons été modestes dans l'objectif fixé en matière d'emploi des seniors de plus de soixante ans, puisque le taux d'emploi ciblé n'était que de 22,5 %. Il faudrait visiblement aller plus loin dans cette direction.

Soulignons enfin que les gains financiers dont nous traitons ne constituent qu'une partie du gain en production, que nous avons chiffré à 24 milliards. Le reste représente un supplément de revenu pour l'économie. Les salariés revenant à l'emploi y gagnent des salaires supérieurs aux pensions ou indemnités-chômage qu'ils touchaient. Les détenteurs de capital et l'État voient aussi leur revenu augmenter sous la forme de profits et d'impôts supplémentaires.

2. Le défi démographique rend nécessaire le changement de cap

La société française va être confrontée à deux phénomènes démographiques majeurs dans les prochaines années. Les générations du baby-boom vont commencer à prendre leur retraite à partir de 2005. Ensuite, l'espérance de vie va augmenter de plus de 6 ans à l'horizon 2040. Ces deux phénomènes rendent nécessaire une augmentation du taux d'emploi des seniors, d'abord celui des 55-59 ans, mais également des 60-65 ans.

L'augmentation de l'espérance de vie constitue le choc qui va modifier de façon permanente nos sociétés. La société française, comme dans tous les pays développés, va connaître une montée en puissance de la population des plus de 60 ans. De ce point de vue, on va assister à un vieillissement de la population. Faut-il y voir l'annonce de problèmes économiques et sociaux ?

Avoir 75 ans aujourd'hui, ce n'est pas la même chose qu'il y a 20 ans. Le progrès même de l'espérance de vie en est la traduction objective. Rien n'indique que les dépenses de santé vont augmenter : la proportion d'individus en situation d'invalidité partielle ou complète n'est pas anticipée en augmentation. Il est difficile de prévoir les conséquences de ce vieillissement sur le rythme de la croissance. En fait, ce n'est que dans la mesure où intervient une rigidité psychologique ou institutionnelle, bloquant le processus de translation vers des âges plus élevés dans toute la société, que des problèmes liés à l'augmentation de l'espérance de vie peuvent survenir. Ainsi, l'âge de la retraite constitue le principal facteur de blocage, ainsi que la cessation anticipée d'activité avant cet âge. Si la société française n'est pas capable de maintenir constante la proportion de temps travaillé sur le cycle de vie, alors le niveau de vie relatif, soit des actifs, soit des retraités, devra être revu à la baisse, ce qui pourrait alors créer des tensions destructrices dans notre système de retraite par répartition. De façon identique, mais dans une moindre mesure, le passage à l'inactivité des baby-boomers supprime les gains transitoires dont cette génération faisait bénéficier au système de retraite par répartition. C'est donc bien l'emploi des seniors qui constitue le principal problème posé par les évolutions démographiques à venir.

On voit ainsi se télescoper deux tendances opposées : celle de la baisse continue de l'âge de la cessation d'activité et celle de l'augmentation de l'espérance de vie. Cette situation n'est pas nouvelle, mais elle était jusqu'à maintenant masquée par l'existence des nombreux actifs issus du baby-boom.

2.1. La population française à l'horizon 2050

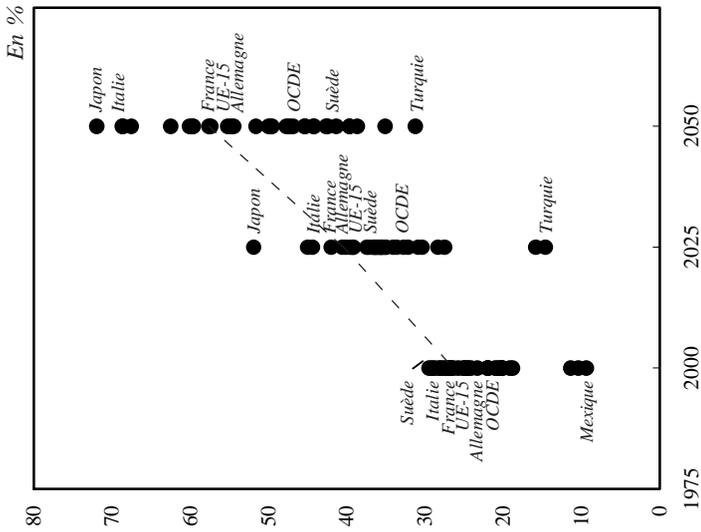
La France, comme la plupart des pays de l'OCDE, doit faire face à une montée de l'espérance de vie et à l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses nées entre 1945 et 1975. Toutefois, elle se distingue par un taux de fécondité relativement élevé, légèrement inférieur toutefois au seuil suffisant pour assurer le renouvellement des générations.

La croissance de la population devrait être positive, de l'ordre de 9 % à l'horizon 2050 par rapport à l'an 2000, tandis que la part des personnes de plus de 65 ans passerait de 16 à 30 % de la population, dépassant la proportion des moins de 20 ans, ce qui déplacerait l'âge moyen de la population de 38,2 à 46,3. Ces projections établies par l'INSEE (Brutel, 2001) reposent sur une stabilité du taux de fécondité actuel à 1,8 enfant par femme, un solde migratoire excédentaire de 50 000 personnes par an, une augmentation de l'espérance de vie de neuf années pour les hommes et de huit années pour les femmes.

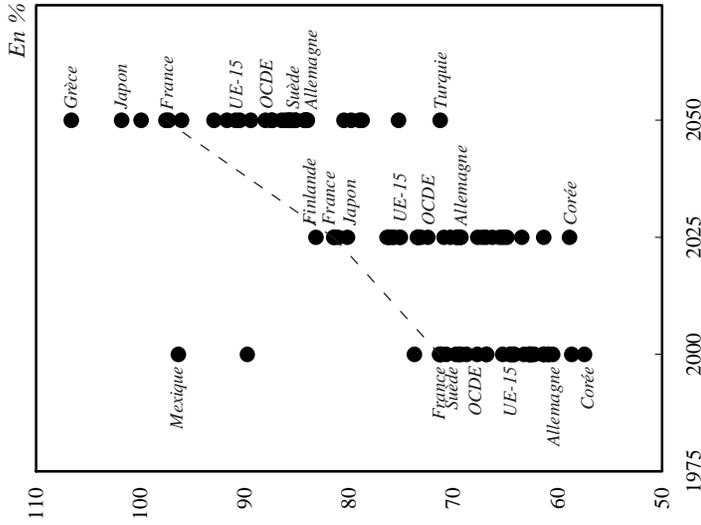
Ces évolutions prennent toute leur importance lorsque l'on considère l'évolution des personnes de plus de 65 ans par rapport aux générations entre 20 et 64 ans. Ce ratio de dépendance des personnes âgées devrait passer de 27 % actuellement à 58 % en 2050. Cette augmentation implique que le ratio de dépendance total, qui inclut également les moins de 20 ans, va

18. Vieillesse de la population, 2000-2050

a. Ratio de dépendance des personnes âgées(*)



b. Ratio de dépendance totale(**)



Notes : (*) Ratio de la population âgée de 65 et plus sur la population de 20-64 ans ; (**) Ratio de la population de moins de 20 ans et de celle de plus de 65 ans sur la population de 20 à 64 ans.

Sources : Projections nationales et projections des Nations unies 2003 (révision 2002) pour la Grèce, l'Irlande, le Luxembourg, le Mexique et la Turquie et OCDE (2005).

se rapprocher de la parité, alors qu'il est égal à 0,71 actuellement. Au-delà de cet effet en structure, il y aurait en moyenne 80 000 personnes entre 20 et 64 ans en moins par an.

En prévision à l'horizon 2050, la France aura des ratios de dépendance parmi les plus élevés du monde.

2.2. Vers une baisse de la population active ?

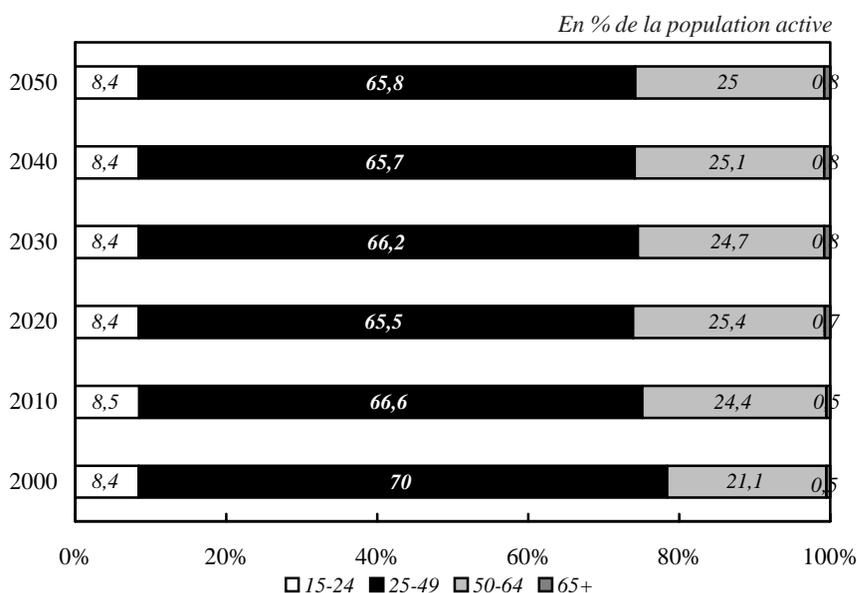
Il est primordial de souligner que les évolutions des ratios de dépendance sont basées sur des structures de la population par âge, indépendamment du problème de l'emploi avant 64 ans. La montée de ces ratios pourrait avoir des conséquences encore plus dramatiques si les taux d'emploi après 55 ans restaient aux niveaux actuels. Ainsi, dans le cas où les taux d'activité des seniors resteraient à leurs niveaux faibles actuels, la population active pourrait même diminuer dans le futur, tandis qu'une remontée à des niveaux proches de la moyenne des pays de l'OCDE permettrait de plus ou moins stabiliser la population active. Dans les deux cas, le maximum de la population active serait atteint en 2010, année à partir de laquelle la population active diminuerait au fur et à mesure du départ des baby-boomers. La baisse éventuelle de la population active à l'horizon 2050 est ainsi d'abord la conséquence de l'épuisement de l'effet « baby-boom », et résulte ensuite de la baisse du taux de fécondité juste en dessous du seuil de remplacement. Seule une remontée des taux d'activité des seniors pourrait contrecarrer cette diminution de la population active, le taux d'activité des femmes étant déjà relativement élevé, tandis que l'aspiration individuelle à mener des études longues, ainsi que l'exigence de qualifications élevées, ne laissent pas entrevoir de grandes potentialités dans l'élévation du taux d'activité des jeunes.

2.3. Un vieillissement de la population active

Si la population active n'est pas vouée à diminuer en niveau absolu, une déformation par âge est attendue et surtout souhaitée. Elle est d'abord anticipée étant donné le vieillissement des baby-boomers. À taux d'activité inchangé, le vieillissement de la population se répercute dans la population active, mais dans une moindre mesure, étant donné la faiblesse des taux d'activité des seniors. La proportion des 50-64 ans dans la population active devrait augmenter de 21 % en 2000 à 25 % en 2050.

Mais surtout, à condition d'une élévation du taux d'activité des seniors, elle devrait augmenter dans le futur pour compenser la montée de l'espérance de vie. C'est là que la modification des taux d'activité des seniors prend toute son importance. La France est-elle capable de modifier de façon significative la structure de sa population active dans le sens d'un vieillissement ? Cela suppose d'inverser la tendance passée à l'abaissement de l'âge de la cessation d'activité.

19 Vieillessement de la population active dans les cinquante prochaines années en France



Source : OCDE (2005).

2.4. Les implications pour le système de retraite

Le système par répartition a profité jusqu'à maintenant d'une situation très favorable : des générations de retraités décimés par les guerres ou relativement faibles en raison du peu de naissances dans l'entre-deux-guerres, contrastant avec les générations nombreuses d'actifs du baby-boom de 1946 à 1975. Le passage à la retraite de ces baby-boomers va inverser la donne et créer un vieillissement rapide entre 2006 et 2035, puis à un rythme plus faible ensuite, une fois les derniers baby-boomers partis à la retraite.

L'augmentation de l'espérance de vie tend, en outre, de façon mécanique, à augmenter le nombre d'années que l'on peut espérer passer à la retraite à âge de départ inchangé. Le rapport Charpin, à juste titre, insistait particulièrement sur cette nouvelle donne : aujourd'hui on peut espérer en moyenne profiter de 20 années de retraite, mais cette durée pourrait aller au-delà de 25 années dans les 50 années à venir.

Cela se traduit dans le cadre d'un régime de retraite par répartition par plus de personnes à la retraite pour un âge de sortie donné, et donc par une augmentation du ratio de dépendance retraités/actifs. La génération née en 1910, partie à la retraite à 65 ans, avait 10,6 années de retraite en espérance. Le passage à la retraite à 60 au début des années quatre-vingt a à la fois réduit la période d'activité et augmenté la période de retraite ; pour un

âge d'entrée dans la vie active de 20 ans, avant 1981, un homme passait 80 % du restant de sa vie à travailler et 20 % à la retraite, tandis que ces proportions sont passées respectivement à 70 et 30 % jusqu'à aujourd'hui, la réforme Balladur n'ayant permis de reculer l'âge de la retraite que des personnes entrées sur le marché du travail après 20 ans. En 2030, ce même homme ne pourrait consacrer que 60 % de son cycle de vie à travailler pour un départ à la retraite à 60 ans. Une translation de l'âge de la retraite à 65 ans, participant à cette translation généralisée des âges, permettrait de revenir à la proportion des 70 % des années quatre-vingt, permise par l'âge de la retraite à 60 ans. Ainsi, l'augmentation de l'âge de la retraite peut permettre de compenser l'augmentation de l'espérance de vie, en cherchant à garder constant la proportion de temps passé à travailler sur son cycle de vie. C'est exactement le sens de la réforme Fillon qui cherche à répartir de façon équilibrée toute augmentation de l'espérance de vie entre plus de vie active et plus de retraite. Cependant, comme le système de retraite par répartition ne sera plus dopé par le baby-boom, cela ne suffira pas à assurer sa pérennité, malgré la désindexation des retraites des gains de productivité. C'est pourquoi le rapport Charpin soulignait la nécessité de travailler bien au-delà de 65 ans pour maintenir une proportion de 4 retraités pour 10 actifs.

12. Durée espérée de la retraite^(*) pour les hommes selon la génération

Génération	Pour un départ à 60 ans	Pour un départ à 65 ans
1910	14,4	10,6
1920	15,9	12,0
1930	17,3	13,2
1940	19,0	14,8
1950	20,4	16,1
1960	21,8	17,4
1970	23,0	18,5

Note : Évalue la durée probable qu'un individu d'une génération donnée passera à la retraite, compte tenu de l'ensemble des risques de mortalité auquel il était ou sera soumis avant l'âge de liquidation. On a calculé ici la durée de retraite espérée pour les hommes ayant atteint 40 ans. Elle se calcule comme le produit de la probabilité de survie de 40 ans à l'âge de la retraite (60 ou 65 ans selon les cas) et de l'espérance de vie au moment de la liquidation.

Source : Blanchet et Monfort, (1996).

Même si d'autres choix sont possibles à la marge, la question du report de l'âge de la retraite se pose avec acuité face aux défis démographiques futurs. Ceci nous renvoie plus directement à notre sujet, le maintien de cette proportion de 70 % de temps travaillé suppose dans un environnement marqué par une espérance de vie en augmentation que le taux d'activité des 55-65 ans augmente considérablement. C'est la condition de sauvegarde de notre système par répartition.

LE FAIBLE TAUX D'EMPLOI DES SENIORS EN FRANCE : QUELLES SPÉCIFICITÉS ?

Les seniors souffrent d'un déficit d'emploi après 55 ans en France. La faiblesse de l'âge de la retraite est responsable de la majeure partie des cessations d'activité après 60 ans. On peut interpréter en partie l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans comme une mesure qui est venue avaliser les difficultés d'emploi qu'ont connues les plus de 60 ans dans les années soixante-dix. Le passage à la retraite masquerait dorénavant ce phénomène qui apparaît cependant de façon éclatante dans la tranche d'âge des 55-59 ans. Quelles sont les spécificités de cette tranche d'âge au regard des autres âges, et en quoi ces spécificités sont-elles propres à la France ?

La première spécificité qui vient à l'esprit est certainement que ces âges sont marqués par la culture de la préretraite. On peut parler à cet égard d'une véritable norme sociale qui s'est créée en France autour de la question des seniors. Il est profondément ancré dans l'esprit des différents acteurs du système que l'ajustement de l'emploi doit se faire sur cette classe d'âge. Parce qu'ils seraient moins adaptés et adaptables, parce qu'ils doivent laisser la place aux plus jeunes dans un monde où la demande de travail se raréfie, au moins dans des secteurs intensifs en travail et vieillissants, des systèmes d'indemnisations spécifiques ont été créés afin de faciliter, voire d'encourager ces départs. Préretraites publiques et « maison », chômage avec dispense de recherche permettent d'attendre relativement dignement l'âge de la retraite. Sont-ce les entreprises ou les travailleurs qui sont à l'origine de ces départs ? Il est difficile de trancher tant les situations peuvent être différentes, selon les secteurs d'activité par exemple, mais force est de reconnaître que les conditions sont réunies pour qu'une entreprise souhaitant diminuer sa main d'œuvre choisisse de le faire en faisant partir les seniors.

Comment ne pas être frappé par le fait que la France possède l'un des taux d'emploi parmi les plus élevés au monde pour les 30-54 ans et un des plus faibles pour les plus de 55-59 ans ? Comment ne pas voir que les dispositifs spécifiques à partir de 55 ans ont pour le moins facilité ce phénomène ? Les anticipations des acteurs sont fortement conditionnées par ces dispositifs. En créant une norme sociale du départ avant l'âge de la retraite, la France a certainement été bien au-delà d'une nécessaire assurance contre

les aléas de fin de carrière. La remise en cause, à la fin des années quatre-vingt, du système des préretraites et l'institution d'une taxe spécifique – la contribution Delalande – sur le licenciement des seniors n'ont pas réussi à inverser la situation. La raison en est que la cessation anticipée d'activité est un maillon essentiel du système de protection de l'emploi dont bénéficient les générations d'âge médian : elle constitue une soupape de sécurité dans un environnement économique marqué par de fortes turbulences. Elle institue un pacte implicite entre les partenaires sociaux, qu'un État soucieux uniquement des statistiques du chômage a avalisé.

Dans cette interprétation, les seniors ne souffrent pas de handicaps intrinsèques. Ils constituent seulement la génération sur laquelle les destructions d'emplois peuvent porter sans que le modèle social français, qui demeure celui de « l'emploi à vie », soit fondamentalement remis en cause. Le système traduit notre préférence collective pour un système dans lequel les seniors sont prématurément inactifs, tandis que les générations de travailleurs d'âge médian sont épargnées par le chômage. Ce choix n'est que le reflet de l'absence d'une culture collective de la mobilité, et de la représentation très négative du chômage qui lui est associée. Les dispositifs spécifiques d'indemnisation sont alors le moyen d'acheter la paix sociale : ils évitent le conflit intergénérationnel entre les seniors et les générations d'âge médian ainsi que le conflit entre employeurs et employés. Étant donné le caractère collectif du financement de ces dispositifs, leurs coûts ne sont internalisés ni par les entreprises, ni par les salariés impliqués dans les cessations d'activité.

Une deuxième spécificité assez évidente de la génération des seniors est qu'elle est la plus ancienne sur le marché du travail. Elle peut donc être inadaptée aux nouvelles technologies, aux nouvelles formes d'organisation, soit de façon absolue, soit relativement aux générations les plus jeunes. Ceci peut être d'autant plus dramatique pour l'emploi que leur salaire suit souvent, pour sa part, une dynamique opposée en progressant à l'ancienneté. En outre, l'usure physique, mais également psychologique, peut peser négativement sur l'emploi des seniors. Comme il est difficile de considérer sérieusement que l'économie française connaîtrait des formes et des rythmes de progrès techniques différents de ses partenaires, on peut se demander si c'est la gestion de nos ressources humaines (des carrières et des salaires) qui est responsable, au moins en partie, de notre faible taux d'emploi des seniors. Formons-nous moins bien les salariés au cours de leur vie active ? Sont-ils moins bien préparés à l'évolution des métiers et des tâches ? Les salaires sont-ils particulièrement déconnectés de la productivité en France ? Les conditions de travail sont-elles relativement plus difficiles que dans le reste du monde ? Toutes ces pistes sont potentiellement intéressantes et ont occupé une place dans le débat public. Il nous semble pourtant que la France ne se démarque pas significativement des autres pays développés en matière de pénibilité des tâches, d'organisation des fins de carrière ou de formation. Cette dernière, par exemple, diminue fortement avec l'âge dans de nombreux pays.

La gestion dans le cycle de vie des salaires est certainement un candidat plus sérieux pour expliquer notre spécificité. Nous sommes le seul pays pour lequel le salaire semble augmenter de façon continue avec l'âge, même si cette hausse est, à l'examen, plus faible que ne laisserait à penser une simple comparaison du salaire moyen par âge, en raison de forts biais de composition.

Au total, il est difficile de mettre en évidence des facteurs objectifs en faveur d'une spécificité française⁽⁸⁾ dans ces domaines, même s'ils sont très présents dans la représentation subjective des seniors au sein de la société française⁽⁹⁾, façonnée par trente années de pratiques de préretraites.

La dernière spécificité, également liée à l'âge, est que la génération des 55-59 ans est la prochaine génération à partir à la retraite. Cette évidence a d'importantes implications pour le marché du travail, mais elles sont généralement considérées comme secondaires ou ne sont prises en compte qu'au regard de la réforme de la retraite. On considère souvent que le faible taux d'activité des seniors pose un problème pour l'allongement de l'âge de la retraite. Mais peu d'observateurs considèrent sérieusement la séquence inverse : le taux d'emploi des quinquas est fortement déterminé par la proximité de la retraite.

Les raisons tiennent à la fois aux comportements des entreprises et des travailleurs, et à leurs répercussions sur les taux de sortie de l'emploi et du chômage. Si les entreprises considèrent que les quinquas sont moins adaptables aux nouvelles technologies et formes d'organisation, c'est parce que l'horizon, dans cette classe d'âge, est trop court pour rentabiliser des investissements en formation. Le changement technologique ne serait pas un problème pour les seniors. En tout cas, ce n'est pas là que se situeraient les différences avec d'autres pays. Mais il devient problématique dès que l'horizon des salariés se raccourcit. Pourquoi reprendre un nouvel emploi, imposant des coûts de recherche et d'adaptation à un nouvel environnement, lorsque la retraite se profile à l'horizon ? De ce point de vue, la France se singularise, parmi les pays de l'OCDE, par l'un des horizons le plus court concernant les quinquas et, a fortiori, les 55-59 ans. Cet horizon court peut également expliquer pourquoi les travailleurs décident de ne pas chercher un emploi ou refusent un changement d'entreprise et pourquoi les entreprises recrutent peu de seniors. En France, les « effets de bord » introduits par la retraite se produisent particulièrement tôt du fait de la retraite à 60 ans.

Ces trois spécificités seront examinées tout à tour dans des chapitres différents. La spécificité liée à l'ancienneté se distingue clairement des deux autres car elle fait intervenir des caractéristiques intrinsèques des seniors, tandis que les deux autres sont intimement liées à des institutions de notre

(8) Il ne s'agit pas ici de nier leur existence, mais de rejeter leur caractère spécifiquement français.

(9) Dans l'enquête ESSA menée par la DARES sur les raisons de non-embauche des plus de 50 ans leur moindre adaptabilité au progrès technique et au changement en général arrive en premier.

ystème économique et social. Pourtant les cloisons ne sont pas étanches entre ces trois catégories : la norme sociale de la cessation d'activité et l'âge de la retraite conditionnent les anticipations et les comportements en matière de formation et de gestion des ressources humaines. Ces derniers peuvent amener le départ de seniors mal formés et démotivés par l'absence de reconnaissance de leur rôle et leurs difficultés à retrouver un emploi à un âge avancé. Les trois spécificités vont alors dans le même sens et créent un cercle vicieux qu'il sera difficile de casser.

Le consensus social : la génération assurant l'ajustement à la baisse de l'emploi

1. Introduction

Nous avons montré dans la première partie de ce rapport que le taux d'emploi des hommes âgés de 55 à 59 ans a connu en France un décrochement que l'on peut dater de manière précise. Il a baissé de plus de 15 points entre 1981 et 1984. Cette baisse soudaine a toutes les apparences d'un changement de régime. Dans la période avant 1981, le taux reste très proche de 80 %. Depuis 1984, il fluctue faiblement et reste compris entre 60 et 65 %. Il est difficile de ne pas voir dans cette évolution l'émergence puis la consolidation d'un consensus social qui s'est imposé de manière durable, au-delà des changements politiques de la période. Ce consensus a d'abord pris la forme des préretraites publiques, mais ce type de dispositif perdure jusqu'à aujourd'hui sous différentes formes. Il est contesté et a été régulièrement remis en cause. Mais il est frappant, justement, qu'il soit parvenu finalement à se maintenir. Les dispositifs successifs de préretraites publiques ont été rendus plus restrictifs. Mais la procédure de dispense de recherche d'emploi s'y est substituée à partir de 1986.

En France, la cessation d'activité avant la retraite est devenue la règle plutôt que l'exception, conditionnant les anticipations sur le marché du travail. Les chiffres sont à cet égard éloquentes : moins d'un ouvrier sur deux atteint la retraite en situation d'emploi... La plupart de ces inactifs sont dans des dispositifs spécifiques aux seniors, préretraites et chômage avec dispense de recherche. Ce système d'indemnisation trouve sa légitimité dans les risques importants courus en fin de carrière, face à un progrès technique rendant obsolète des qualifications et aux difficultés à susciter des formations et des recrutements. La question est de savoir si la France n'a pas été trop loin dans le départ des seniors.

Ce consensus trouve sa légitimité sociale dans la croyance que les départs des seniors vont faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Née historiquement dans les années soixante-dix, cette idée perdure encore, même si les faits sont à l'opposé de cette vision. Une raison plus cachée ou implicite tient à la protection des générations d'âge intermédiaire vis-à-vis des destructions d'emplois. Un modèle social fondé sur l'emploi à vie, en vigueur au moins dans les grands établissements, ne peut gérer qu'en bout de chaîne les ajustements d'emplois : les jeunes subissent ces ajustements dans une grande précarité, en connaissant des difficultés d'accès à

ces marchés internes, tandis que les seniors doivent partir, mais sont soutenus par les dispositifs de cessation d'activité qui permettent aux entreprises, grâce à l'aide de l'État, d'honorer leur engagement. Deux travers de la société française se trouvent ainsi réunis⁽¹⁰⁾ : le partage du travail, selon une vision malthusienne, et la difficulté à affronter la nécessité des destructions d'emplois, en préférant l'inactivité définitive des plus vieux au chômage transitoire des générations d'âge médian.

2. Une situation qui perdure depuis trente ans

Malgré des changements de dispositifs fréquents, des questionnements non moins fréquents sur leur efficacité, il existe en France des dispositifs de cessation d'activité spécifiques aux seniors depuis une période suffisamment longue pour l'on puisse parler de consensus social autour de ces dispositifs.

2.1. D'abord une politique volontariste d'inspiration malthusienne

Les années 1979-1984 sont une période de hausse du taux de chômage, qui passe alors de 6 à 10 %. Les politiques de régulation macroéconomique, qu'elles mettent l'accent sur l'offre et la relance de l'investissement, pendant le ministère de Raymond Barre, ou sur la stimulation de la demande, pendant les deux premières années du ministère de Pierre Mauroy, n'ont pas réussi à contrecarrer cette évolution. Des politiques d'emploi plus spécifiques semblent nécessaires pour faire face à une situation que l'on espère temporaire.

Les préretraites ont déjà été utilisées, de manière ponctuelle, pour faire face aux restructurations de la sidérurgie ou de la construction navale. Leur généralisation va apparaître comme un moyen efficace et consensuel de gérer le problème global de l'emploi. Il permet, pense-t-on, de faire porter l'ajustement sur les travailleurs les plus âgés, afin de libérer des emplois pour les plus jeunes. L'ouverture d'un système de préretraites publiques permet de mutualiser les coûts de cet ajustement bénéfique pour tous.

Les allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi, réactivées en 1980, en constituent la modalité la plus importante. Elles permettent aux travailleurs de plus de 56 ans, ayant subi un licenciement économique, de partir en préretraite en bénéficiant d'une allocation de remplacement de l'ordre de 70 % de leur salaire antérieur⁽¹¹⁾. L'effectif des bénéficiaires de ces allocations s'élève rapidement pour atteindre plus de 120 000 travailleurs à la fin 1984 et près de 200 000 à la fin 1988. Les contrats de solidarité de préretraite démission (CSD) permettent aux salariés de plus de 55 ans de démissionner et de recevoir une indemnité équivalente à celle touchée par les travailleurs licenciés dans le cadre de l'ASFNE. L'employeur doit em-

(10) Notre analyse rejoint celle de Guillemard (2002) et de Cahuc (2005).

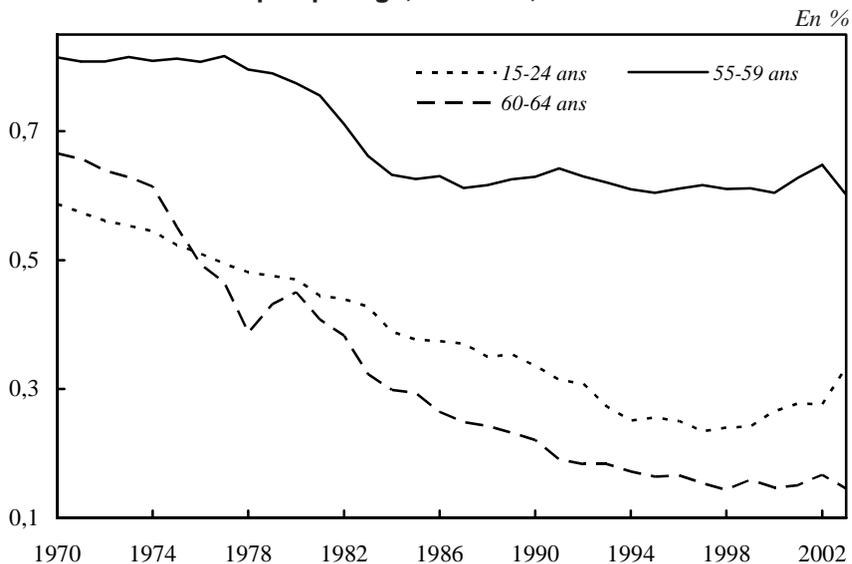
(11) Voir le premier rapport du COR (2001), ainsi que Zaidman et alii (1999).

baucher un jeune pour une durée d'au moins un an : en 1982-1983, on dénombre 200 000 départs en CSD. Au total, 694 000 préretraités peuvent être recensés début 1984.

2.2. L'échec d'une politique malthusienne

Très présente dans les objectifs des cessations prématurées d'activité grâce aux préretraites, l'idée de faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail est encore profondément ancrée dans la société française. Pourtant, très vite, au milieu des années quatre-vingt, les faits allaient manifestement à l'opposé de cette thèse. Ils n'ont pas été démentis depuis. Le taux d'emploi des jeunes a diminué en France sur toute la période, et ce n'est que dans la période récente, pendant laquelle le taux d'emploi des seniors s'améliore également, qu'un retournement à la hausse s'est produit. Le taux d'emploi des 15-24 ans a-t-il profité de la baisse des taux d'emploi des 55-64 ans ? Comme le montre le graphique 20, le départ anticipé des seniors n'a pas coïncidé avec une augmentation, ni même une stabilisation du taux d'emploi des jeunes depuis le milieu des années soixante-dix. Au contraire, le rythme de décroissance de ce dernier a été même plus fort. Cependant, le taux d'emploi des jeunes est parasité par les changements d'habitude en matière d'éducation. Le report de l'âge d'entrée dans la vie active vient d'investissements en capital humain général plus importants, et on sait qu'en France, sur la même période, s'est produite une montée de la proportion des jeunes accédant à l'enseignement supérieur. C'est pourquoi le taux de chômage des jeunes est un meilleur indicateur de l'évolution des conditions d'entrée sur le marché du travail.

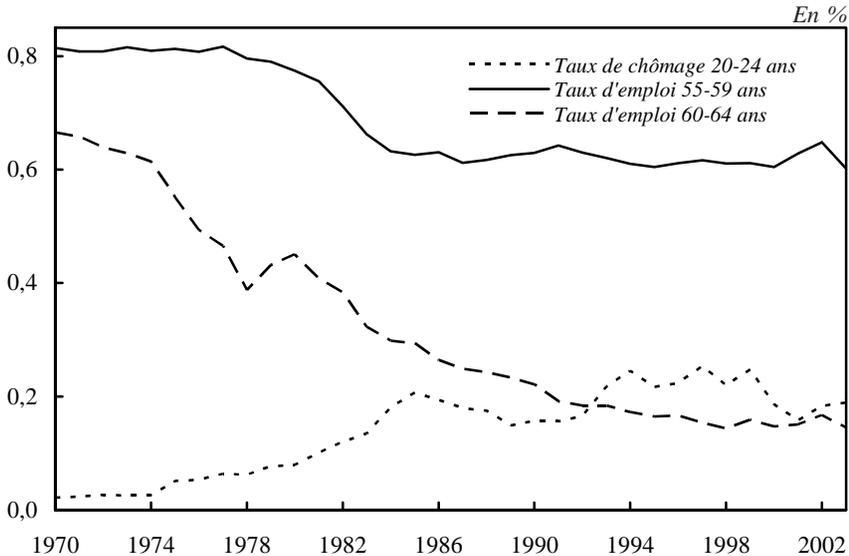
20. Taux d'emploi par âge, hommes, France 1970-2003



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Nous ne considérons que la population masculine pour laquelle le taux d'emploi des plus de 55 ans a particulièrement décliné. Comme illustré dans le graphique 21, on est très loin d'observer l'objectif recherché : le chômage des jeunes augmente particulièrement pendant la période des décrochages des taux d'emploi des seniors et fluctue ensuite en fonction de la conjoncture macroéconomique ou des politiques structurelles ciblées, comme par exemple les emplois-jeunes.

21. Taux d'emploi des seniors et taux de chômage des jeunes, France

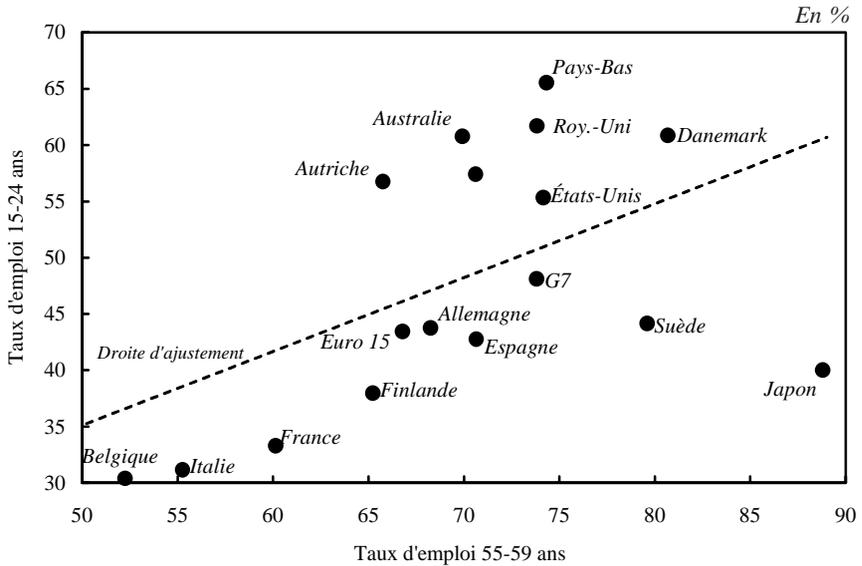


Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

On peut également se demander si les pays ayant un taux d'emploi des seniors élevé, et nous considérerons celui des 55-59 ans, ont un taux d'emploi des jeunes plus faible ou un taux de chômage dans cette catégorie d'âge plus fort. On observe de nouveau une corrélation positive entre les taux d'emploi, et négative concernant le taux de chômage. Aucune substitution de juniors aux seniors ne se manifeste.

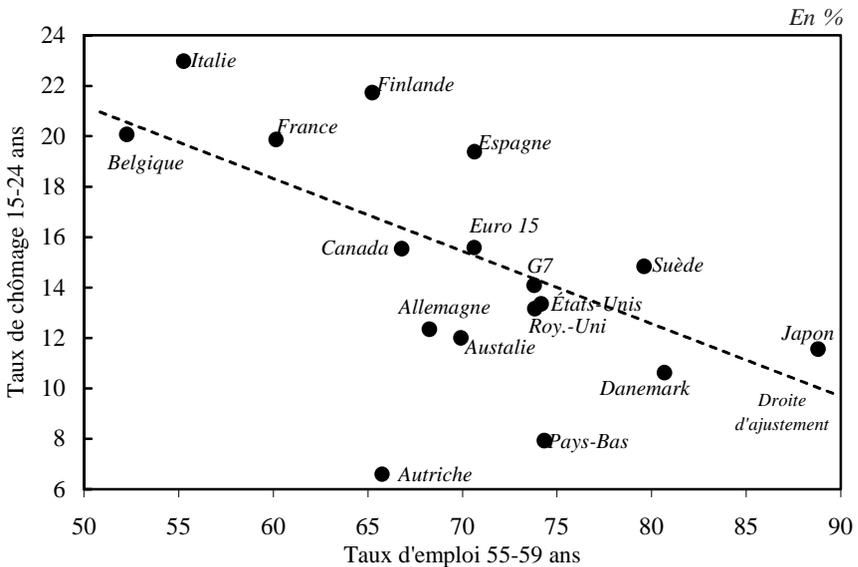
Cette corrélation peut, bien sûr, être interprétée de différentes façons. On peut considérer qu'un même phénomène, la montée du chômage de masse, est la cause commune de l'exclusion des seniors de l'emploi et du chômage des jeunes. Là seulement résiderait la singularité de notre pays. Ce point de vue nous semble erroné. Il ne fait aucun doute que le problème général du chômage constitue la toile de fond du problème des seniors et – nous y reviendrons – que des politiques générales favorables à l'emploi doivent être mises en place. Mais la réduction volontaire de l'emploi des seniors n'en fait pas partie. Elle ne contribue nullement à l'augmentation de l'emploi des jeunes, comme le montrent les données statistiques nationales et internationales. Elle relève d'une conception malthusienne du fonctionnement de l'emploi, qui alourdit les charges de l'économie et ne peut conduire à une augmentation de l'emploi global (voir l'annexe 1 en fin de rapport).

22. Corrélation emploi des jeunes-emploi des seniors



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

23. Corrélation chômage des jeunes-emploi des seniors

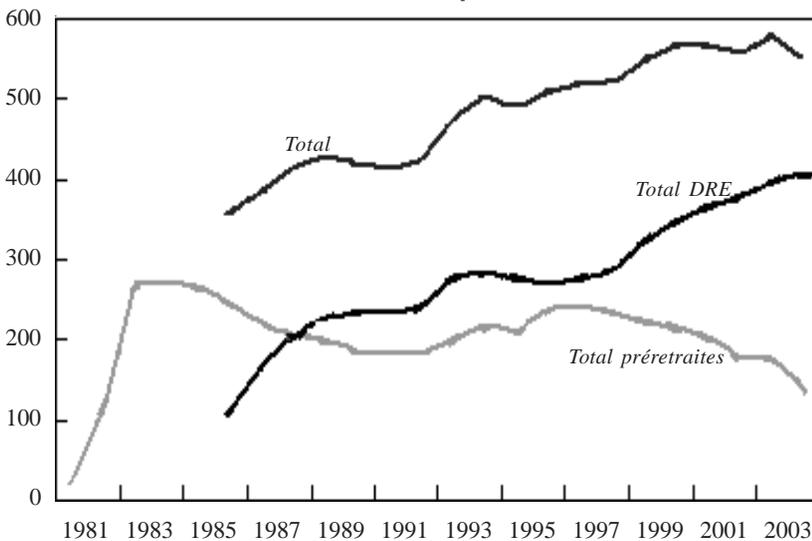


Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

2.3. Vases communicants et valse-hésitation des politiques

Très rapidement, face à la stagnation du chômage des jeunes et à l'envolée des cessations d'activité des seniors, une première inflexion est apportée en supprimant fin 1983 l'accès aux CSD et en encourageant plutôt un retrait partiel. Cependant, à cette même période, la dispense de recherche est introduite, tandis que d'autres formes de préretraites⁽¹²⁾ vont même apparaître par la suite (l'ARPE en 1995 ou CATS et CAATA en 2002). Alors que leur caractère conditionnel rend plus difficile l'accès aux préretraites publiques, les retraites d'entreprises se développent. Ainsi, depuis 20 ans, la volonté affichée de réduire les cessations d'activité n'est pas suivie d'effet, parce que la politique de l'État est incohérente, pour le moins dans le temps, et surtout parce que les salariés et les entreprises demandent de façon conjointe ce type de dispositifs, comme le développement des retraites maison en atteste, ainsi que l'envolée des arrêts-maladie chez les plus de 55 ans (Devillechabrolle, 2004). L'analyse par générations de Burricand et Roth (2000) montrent ainsi que les générations nées en 1927-1932 utilisaient principalement les départs en CSD et les préretraites ASFNE. Les générations nées en 1932-1936 ont majoritairement transité par la dispense de recherche avant la retraite (Bommier, Magnac et Roger, 2003). Cet effet de vases communicants apparaît de façon évidente à l'examen du graphique 24.

24. Cessations anticipées d'activité



Source : Tableau 3 du chapitre I de la première partie.

Selon des modalités différentes, la même situation de cessation d'activité prématurée perdure. Elle touche la génération la plus proche de la retraite, les 55-59 ans aujourd'hui, les 60-64 ans dans les années soixante-dix, lorsque la retraite à 60 ans n'existait pas.

(12) Les dispositifs de préretraite sont décrits dans le chapitre 1 de la première partie (tableau 3).

3. La soupape d'un système de protection de l'emploi en période de turbulence

Comment expliquer la pérennité des dispositifs publics et privés de cessation d'activité alors que leur légitimité première de renouvellement des générations dans l'entreprise est très vite apparue remise en question par les faits ? Il semble qu'ils répondent à une demande jointe de la part des salariés et des entreprises. Les premiers sont parfois usés et démotivés, ce qui rejoint une spécificité intrinsèque de la plus vieille génération en activité. Mais l'accès à ces dispositifs suppose l'aval, souvent l'initiative, des entreprises, voire leur participation financière. Le problème n'est pas que les travailleurs, une fois en situation d'inactif, n'ont effectivement plus aucune incitation à revenir en emploi. Si le mal pouvait être identifié à l'existence de chômeurs trop indemnisés pour chercher un emploi, il serait d'une moindre ampleur. En réalité, la montée des cessations d'activité précoces est beaucoup plus liée à la progression des taux de destruction d'emploi de seniors. Autrement dit, les entreprises souhaitent le départ des seniors. Que ces derniers acceptent d'autant plus facilement ces décisions que les institutions soient généreuses à leur égard est indiscutable : ces institutions permettent de respecter, au moins partiellement, le contrat implicite entre employeur et employés sur la garantie de l'emploi. C'est pourquoi on peut parler de consensus social, ou de collusion des entreprises et des salariés, pour mettre les seniors en dehors du marché du travail. Soulignons que l'État trouve également un intérêt statistique à transformer des chômeurs en inactifs... Finalement, un consensus s'est installé, s'appuyant sur des institutions *ad hoc*, qui consiste à gérer les destructions d'emploi en mettant les seniors en première ligne dans la file d'attente des départs, seule solution à la préservation d'un système de gestion de l'emploi dans le cadre des marchés internes des grandes entreprises prises dans les turbulences du progrès technique et de la mondialisation.

3.1. Les causes fondamentales

Les cessations d'activité des seniors semblent résulter de l'addition d'un fonctionnement du marché du travail dont le modèle reste l'emploi à vie et d'une certaine préférence pour le loisir au niveau de la société.

3.1.1. Le fonctionnement du marché du travail

La force du système mis en place tient au fait qu'il s'inscrit parfaitement dans le fonctionnement institutionnel du marché du travail en France, il en est même la conséquence. La fixation du salaire et de l'emploi y découle de négociations entre les employeurs et les représentants des salariés, beaucoup plus que du jeu d'un marché concurrentiel. Les positions acquises comptent. Les ajustements sont difficiles et coûteux s'ils s'opèrent de manière conflictuelle. Ceci ne signifie pas que les forces de la concurrence ne jouent aucun rôle. Elles pèsent sur la négociation mais n'y représentent qu'un élément parmi d'autres, à côté, notamment, de considérations d'équité.

Le partage du travail que représente l'encouragement au retrait des seniors prend son sens dans ce cadre. Il résulte d'une négociation où sont pesés les gains de chaque partie.

En pratique, tout se passe comme si le niveau des salaires était, pour l'essentiel, exclu de la négociation. Le niveau général des salaires dans une entreprise montre une grande inertie. Le niveau des salaires relatifs, celui des seniors par rapport aux travailleurs plus jeunes, par exemple, encore plus. Il est considéré comme acquis qu'on ne jouera pas sur ces niveaux pour modeler la pyramide des âges des travailleurs de l'entreprise. Il ne reste alors place que pour une négociation sur les niveaux d'emploi, fortement influencée par les «utilités» de réserve des différentes parties et donc par le système d'indemnisation des demandeurs d'emploi et par les niveaux des pensions. Le recours à des CDD apparaît ainsi comme un élément essentiel de flexibilité, permettant à l'entreprise de s'adapter à la conjoncture. Y soumettre principalement les jeunes constitue un moyen de conserver aux travailleurs plus âgés le bénéfice d'un contrat de travail de longue durée.

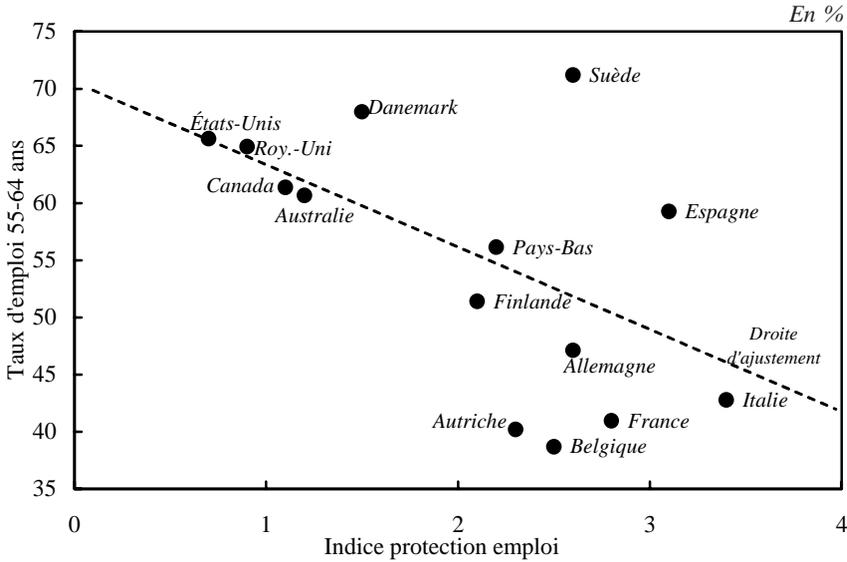
L'institutionnalisation des mécanismes de cessation précoce de l'activité apparaît comme un moyen de sauver un système d'emploi reposant sur les marchés internes (Gautié, 2004). L'emploi à vie ne constitue évidemment pas la règle en France, mais il reste un modèle. Il est particulièrement difficile pour un travailleur ayant passé trente ans dans une entreprise de devoir en changer pour prendre un nouvel emploi réclamant l'acquisition de nouvelles compétences et, peut-être, une baisse de rémunération. La cessation anticipée d'activité devient presque le moyen de terminer sa carrière dans des conditions normales lorsque les destructions d'emplois deviennent nécessaires. Elle donne de la crédibilité à la gestion des salaires à l'ancienneté qui sinon serait remise en cause par les générations suivantes.

En définitive, la cessation d'activité des seniors constitue la soupape d'un système de protection de l'emploi des âges médians en cas d'ajustement à la baisse des effectifs. Le graphique 25 montre que les pays ayant un indice de protection de l'emploi⁽¹³⁾ élevé ont en moyenne un faible taux d'emploi des hommes entre 55-64 ans.

Le système d'indemnisation du chômage est également en cause. Les subventions associées aux cessations d'activité ne sauraient être optimales lorsque l'État ne peut contrôler les départs. Les dispenses de recherche d'emploi sont inefficaces puisqu'elles ne s'accompagnent, ni de contrôle de leur bien-fondé, ni de suivi des chômeurs âgés.

(13) Nous reprenons les indices synthétiques de protection de l'emploi calculés par l'OCDE (1999).

25. Protection de l'emploi et taux d'emploi masculin des 55-59 ans



Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

3.1.2. Une certaine préférence pour le loisir dans la société française

La volonté d'un départ précoce correspond souvent à un souhait des travailleurs concernés.

La lutte pour la baisse de l'âge pour la retraite était encore très présente au début des années quatre-vingt. Elle avait marqué la décennie précédente et s'était conclue en 1982 par la loi d'abaissement à soixante ans de l'âge de la retraite. Il paraissait naturel alors de s'appuyer sur cette revendication d'un départ précoce en l'utilisant pour gérer le problème de l'emploi.

Depuis cette époque, ce choix en faveur de la retraite s'est souvent manifesté, notamment à travers le refus d'une extension de la durée d'activité, lors de la réforme 2003. Nombreux sont ceux qui souhaitent visiblement prendre leur retraite assez jeunes pour profiter de ce qui peut apparaître comme une deuxième vie, puisque l'espérance de vie à 60 ans est en moyenne de 19 ans pour les hommes et 23,5 ans pour les femmes, avec des minima pour les ouvriers de 17 et 23 ans (COR, 2001). Bien entendu, cette période de temps libre a pour contrepartie inévitable une limitation du niveau de consommation, avant et après l'âge de la retraite, qui s'impose à travers la fixation des taux de cotisation et des niveaux des pensions. Il est raisonnable d'admettre que les agents en sont conscients, même si cette hypothèse paraît parfois un peu optimiste. On est alors amené à penser qu'une forte préférence pour le loisir de retraite caractérise de larges segments de la population française. Il est naturel qu'elle pèse dans les arbitrages concernant l'emploi des seniors.

Cette préférence n'est pas indépendante des conditions de travail. La pénibilité du travail justifie depuis longtemps une retraite précoce dans certains métiers. De manière plus générale, il semble clair qu'une intensité du travail plus forte incite à préférer prendre sa retraite plus tôt. L'arbitrage rejoint ici celui qui se pose à propos de la réduction du temps de travail. Le choix a été fait, en France, d'échanger une diminution des horaires hebdomadaires contre une intensité du travail plus forte. Ce choix est-il adapté au cas des seniors ? Ne faudrait-il pas s'orienter vers une moindre intensité du travail ayant pour contrepartie une durée d'activité plus longue facilitant le maintien du pouvoir d'achat ? Il faut, en tout cas, reposer le problème de manière globale, au niveau de la répartition du travail sur la vie entière, en heures par semaine et en semaines par an, aussi bien qu'en années d'activité.

3.1.3. *Une certaine efficacité sociale ?*

L'État, on l'a dit, trouve un intérêt statistique dans la sortie prématurée du marché du travail des seniors. Mais ne peut-on considérer qu'il a encouragé ce processus au nom d'une certaine efficacité collective ? Si les seniors peinent tant à retrouver un emploi, est-il efficace de leur imposer une recherche coûteuse qui engorge le marché sans grand résultat en matière d'emploi global ? Ne vaut-il pas mieux accepter leur passage définitif à une situation d'inactivité ? Seule une analyse en termes de surplus global agrégeant les gains et les coûts de tous les agents peut permettre de répondre à cette question.

L'inactivité d'un senior entraîne un coût financier d'indemnisation et détruit toute chance de retour à l'emploi et de création du surplus lié au poste correspondant. Le chômage d'un travailleur plus jeune s'accompagne aussi d'une indemnisation et ouvre la perspective d'une nouvelle relation de travail dont la valeur doit pourtant être diminuée des coûts de recherche d'emploi et, éventuellement, de formation au nouveau poste.

Dans le cas d'un senior en inactivité, l'indemnisation se prolonge jusqu'à l'âge de la retraite. Dans le cas d'un chômeur en recherche d'emploi, c'est le temps de recherche moyen qui fixe la durée d'indemnisation. Ce processus implique des coûts de recherche mais également des coûts de formation. Il est certainement pertinent de supposer que ces coûts de formation sont plus importants pour les travailleurs âgés moins adaptables aux nouvelles technologies et aux changements. En outre, étant donné la proximité de la retraite, la durée de la relation de travail qui s'instaurera est plus courte. Il n'est donc pas nécessairement sous-optimal d'indemniser en tant qu'inactifs les seniors proches de la retraite.

On peut ainsi justifier les dispositifs d'inactivité des seniors. Mais le même type de raisonnement pousse aussi à empêcher que les seniors ne soient la cible privilégiée dans les licenciements. Il serait plus efficace de faire porter l'ajustement sur les travailleurs moins âgés dont le retour à l'emploi est moins long, moins coûteux et plus rentable. Une plus forte proportion de

travailleurs d'âge médian en recherche d'emploi conduirait sans doute à une certaine augmentation de l'emploi total. À ce gain en emploi s'ajouteraient des économies de coûts de recherche et de coûts de formation.

En définitive, les difficultés de retour à l'emploi des seniors peuvent justifier l'acceptation de leur passage à l'inactivité dans les cas où leurs chances de retour sont effectivement très faibles et où ils se trouvent très proches de l'âge de la retraite. Il convient cependant de conditionner cette acceptation à l'absence, contrôlée, d'offres de travail adéquates. Le risque de dérapage dans l'application de ces dispositions est en effet très grand, comme l'a montré l'histoire récente. Le coût financier de l'inactivité des seniors enflera alors, ce qui conduit inévitablement à une hausse du coût du travail et, finalement, à une réduction de l'emploi global.

D'autre part, la discrimination, dans les sorties d'emploi, à l'encontre des seniors a un coût social. Elle ne pourrait être justifiée que par l'apparition d'un décalage entre la productivité intrinsèque des seniors et leur rémunération, question qui sera l'objet du chapitre suivant.

Enfin, une juste analyse de l'emploi des seniors impose un changement de conception du marché du travail. Le chômage doit être vu, avant tout, comme un processus de recherche et non un état absorbant. La question est alors de parvenir à une bonne allocation des efforts de recherche, ce qui nous situe très loin d'une vision malthusienne où les seniors auraient vocation à supporter tout le poids des réductions d'effectifs.

3.2. Un pacte social implicite

Les cessations d'activité des seniors perdurent car elles constituent un pacte social implicite entre les partenaires sociaux et entre les travailleurs, pacte qui participe de la paix sociale en France

3.2.1. Entre les partenaires sociaux

La mutualisation du financement des dispositifs de cessation d'activité en est l'élément déterminant. Les partenaires sociaux y trouvent chacun avantage. L'indemnisation est suffisamment généreuse pour que les travailleurs concernés acceptent ce départ précoce. Les entreprises ajustent leurs effectifs sans rencontrer de trop fortes résistances. Les pouvoirs publics contiennent l'augmentation du nombre des chômeurs recensés, puisque les travailleurs en préretraite ou dispensés de recherche d'emploi ne sont pas comptabilisés comme chômeurs. La mutualisation du financement de cette solution en étale le coût sur la nation tout entière. Elle permet un fonctionnement plus apaisé du système économique. Les entreprises concernées par les sureffectifs échappent à l'alternative difficile entre assumer des licenciements secs ou supporter elles-mêmes le poids d'une indemnisation plus généreuse.

3.2.2. Entre les générations de travailleurs

Que la mise en place de dispositifs de cessation d'activité ait permis de préserver la paix sociale et un système d'emploi reposant sur les marchés internes ne souffre à notre avis pas de contestation. Il reste à expliquer pourquoi ce sont les seniors qui servent de variable d'ajustement à la baisse de l'emploi dans les entreprises.

La génération la plus proche de la retraite est la seule à pouvoir jouer facilement ce rôle : la cessation d'activité doit être concentrée sur une période d'autant plus courte qu'elle s'accompagne d'une indemnisation importante.

Les travailleurs évitent aussi de se diviser puisque les sacrifiés trouvent leur compte à cet arrangement. L'accord intergénérationnel, finalement, se révèle stable. Il repose, de prime abord, sur un partage de l'emploi étonnant, qui a souvent été souligné (Cohen, Lefranc et Saint-Paul, 1997). La France se singularise par la faiblesse de ses taux d'emploi aux deux extrémités de la pyramide des âges.

Les jeunes et les vieux ont des taux d'emploi faibles alors que les individus d'âges intermédiaires ont des taux d'emploi proches de 80 %, c'est-à-dire très satisfaisants selon les standards internationaux. Le taux d'emploi des 15-24 ans est inférieur à 30 %, ce qui s'explique par la prolongation des études mais aussi par un taux de chômage qui s'élève à 20 % pour cette classe d'âge. Le taux d'emploi des 55-64 ans est de 36,8 %.

Le système profite donc en apparence aux 25-55 ans. Mais le système des préretraites permet d'éviter un antagonisme entre cette génération et celle qui la précède. La ligne de clivage s'établirait plutôt entre les plus jeunes, qui ne bénéficient souvent que de contrats à durée déterminée, et l'ensemble des générations plus âgées qui détiennent le pouvoir politique et jouissent d'un pouvoir du même type dans l'entreprise dont ils constituent les *insiders*. Cette lecture pourtant exagère sans doute le conflit intergénérationnel. On a plutôt l'impression que les jeunes générations ne contestent pas un système dont elles peuvent espérer profiter un jour, et dont elles peuvent aussi croire qu'il s'exerce à leur avantage immédiat, si la réduction de l'activité des seniors permet d'embaucher des jeunes.

Le pacte intergénérationnel que représente le système de retraite par répartition s'étend ainsi au partage du travail.

3.3. Un faisceau d'éléments concordant

Des taux de destruction d'emplois importants et biaisés en défaveur des seniors, en particulier dans les grandes entreprises, caractérisées par des marchés internes de l'emploi, et dans des secteurs intensifs en main d'œuvre, qui ont dû ajuster fortement leurs effectifs à la baisse, nous semblent être des éléments concordants en faveur d'une interprétation des cessations d'activité des seniors en termes de variable d'ajustement à la baisse de l'emploi.

3.3.1. Une montée des taux de destruction d'emploi

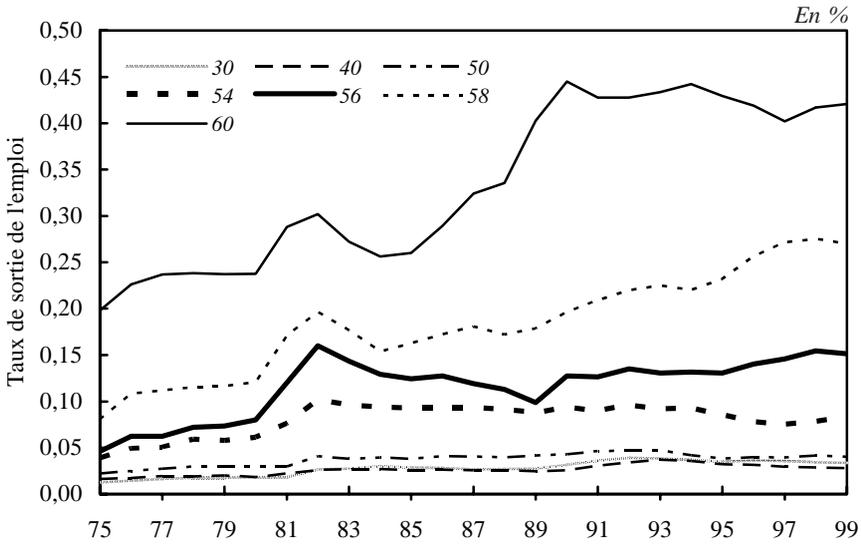
La baisse du taux d'emploi des seniors peut s'expliquer à la fois par une baisse du taux de retour dans l'emploi et par une hausse du taux de sortie de l'emploi. Naturellement, il n'y a pas de raison de supposer que cette dernière soit de la responsabilité unique des entreprises.

Cependant, les entreprises ont montré leur adhésion à cette gestion de l'emploi par un départ prématuré de seniors. Leur préférence pour ce type de solution est attestée par le fait qu'elles contribuent souvent financièrement à ces départs. La majeure partie du coût des préretraites est mutualisée, mais les entreprises négocient souvent des conditions de départ allant au-delà du minimum légal. Elles mettent aussi en place, parfois, des préretraites d'entreprises dont il est difficile de dresser un bilan, mais qui sont loin d'être négligeables dans les très grandes entreprises. Les entreprises concernées souhaitent diminuer leurs effectifs globaux et sont prêtes à payer pour le faire rapidement. Elles se trouvent dans une situation de sureffectifs, qu'elles ne parviennent pas à ajuster aussi rapidement qu'elles le voudraient.

Le caractère nécessaire de ces destructions d'emplois a plusieurs causes allant de la conjoncture macroéconomique générale et de la faiblesse de la demande globale à l'exigence de redéploiements sectoriels face à la concurrence internationale.

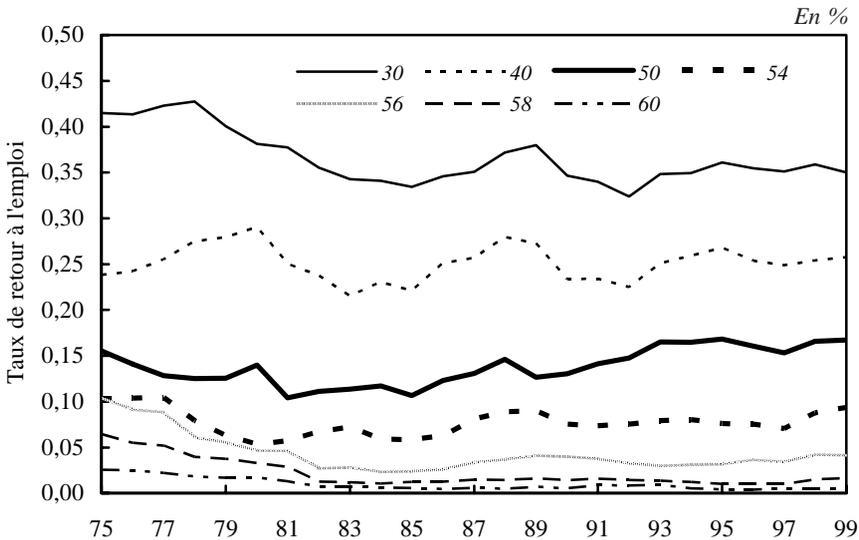
Le pacte social consistant à gérer les destructions d'emplois principalement par les seniors devrait avoir pour conséquence d'augmenter le taux de sortie de l'emploi et, en leur accordant des dispositifs spécifiques en tant qu'inactifs, de diminuer leur taux de retour. Lorsque l'on cherche à identifier la contribution respective de ces deux canaux, on constate que le premier explique majoritairement l'évolution à la baisse des taux d'emploi. Il y a bien une forte élévation des taux de sortie de l'emploi des seniors, dont l'effet domine la baisse effective du taux de retour (graphiques 26 et 27). D'une certaine façon, ce dernier, partant déjà d'un niveau faible, en raison des difficultés intrinsèques à revenir en emploi, ne peut baisser que relativement peu, butant effectivement sur un niveau quasi nul. Pour les travailleurs de plus de 55 ans les chances de retrouver un emploi chutent, tandis qu'elles restent relativement constantes pour les générations plus jeunes. L'écart s'est encore creusé entre les seniors et les autres générations. En 1970, les probabilités de retour chutent avec l'âge ; ce phénomène est renforcé aujourd'hui, mais uniquement pour les plus de 55 ans. Il est difficile de ne pas voir ici l'influence des dispositifs de cessation d'activité. Toutefois, et l'effet est visuellement saisissant, le taux de destruction des emplois de seniors s'envole également. Là encore, seuls les travailleurs de plus de 55 ans sont significativement affectés. On peut aller au-delà de cette différence visuelle en calculant – comme le fait Behaghel (2004) – l'évolution du taux d'emploi des 58-59 ans en gardant alternativement à son niveau initial le taux de sortie de l'emploi et le taux de retour à l'emploi. Le graphique 28 illustre alors que la seule variation du taux de sortie permet d'expliquer l'évo-

26. Taux de transition entre emploi et non-emploi selon l'âge, 1975-2000



Source : Behaghel (2004), calculs à partir de l'Enquête Emploi.

27. Taux de transition entre non-emploi et emploi selon l'âge, 1975-2000



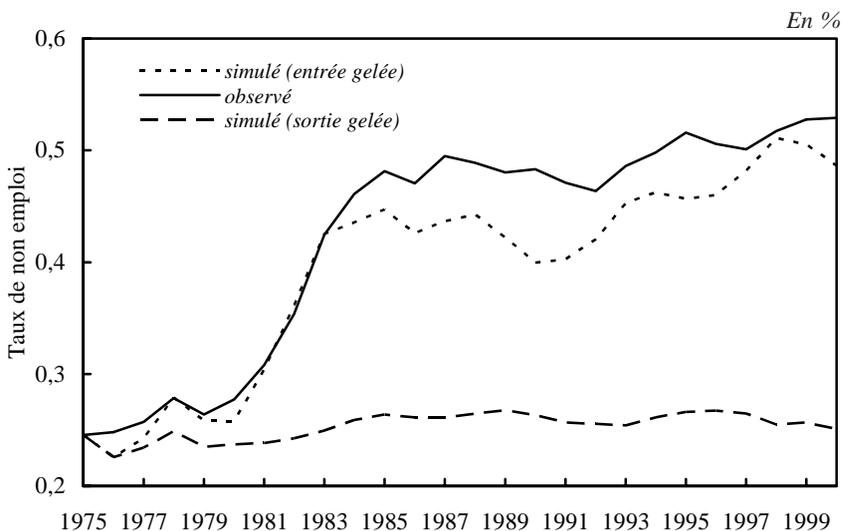
Source : Behaghel (2004), calculs à partir de l'Enquête Emploi.

lution du taux de non-emploi des seniors. Ce résultat semble indiquer que la rupture significative réside bien dans les départs massifs des seniors décidés par les entreprises, départs acceptés par des travailleurs proches de la retraite avec une allocation d'inactivité comparable au dernier salaire et/ou démotivés et usés. L'importance de ce phénomène, ainsi que les âges concernés, indiquent indubitablement que les entreprises ont concentré leur politique de gestion de l'emploi sur le segment socialement accepté en interne et en externe.

Aubert (2004) montre ainsi que les départs des seniors se produisent plutôt dans des entreprises qui voient leurs effectifs baisser, ce qui semble traduire un phénomène de réduction de l'emploi par les seniors, et non un phénomène de substitution de travailleurs plus qualifiés ou moins payés. Ainsi, les secteurs dont les effectifs déclinent, comme dans l'industrie en général mais plus particulièrement dans l'automobile, ont fortement recours aux cessations d'activité des seniors, alors que les licenciements des travailleurs d'âges médians sont quasi inexistantes.

Un autre élément permettant de pointer le rôle de la demande de travail en général tient à la sensibilité du taux d'emploi des seniors à la conjoncture. En particulier, les taux de départ ont chuté lors de la forte croissance de la fin des années quatre-vingt-dix.

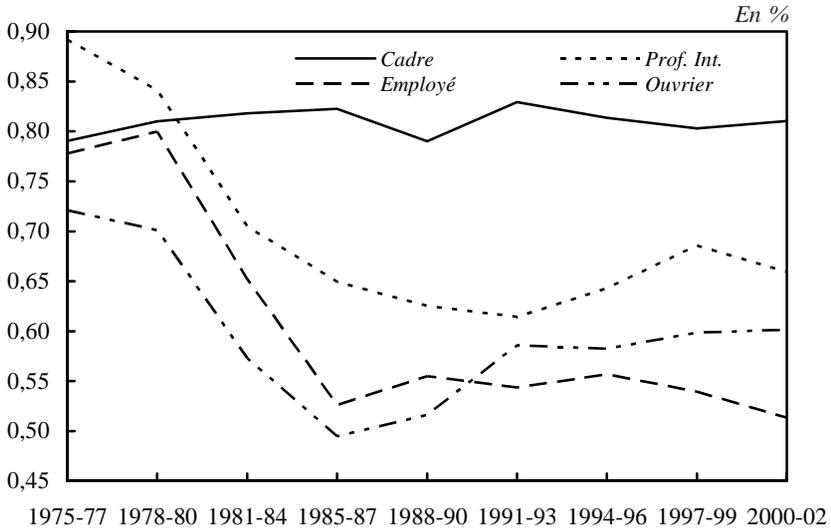
28. Taux de non-emploi à 58-59 ans, observé et simulé en gelant les taux de transition entre emploi et non-emploi, 1975-2000



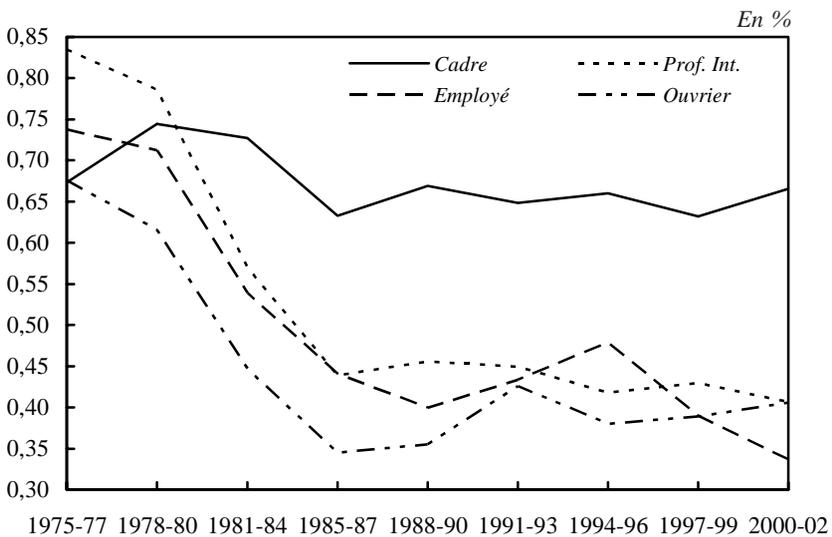
Source : Behaghel (2004), calculs à partir de l'Enquête Emploi.

29. Taux d'emploi masculin selon l'âge et la CSP, 1975-2002

a. 56-57 ans



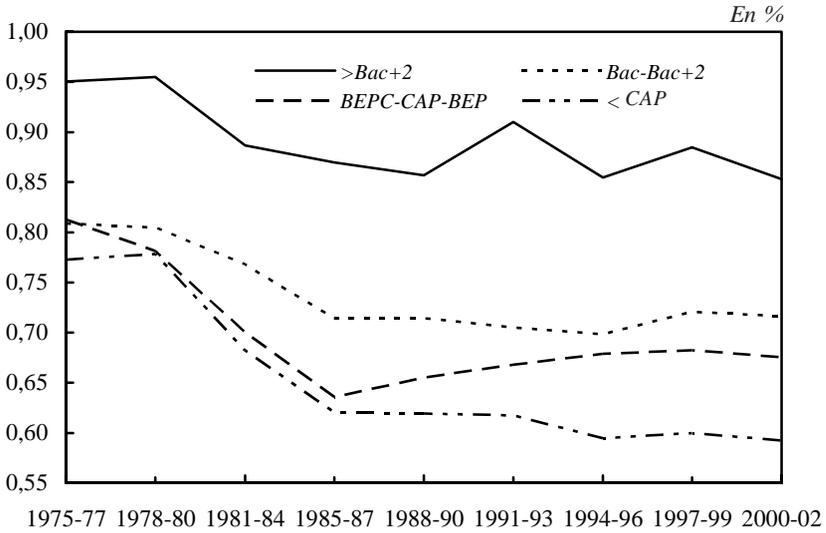
b. 58-59 ans



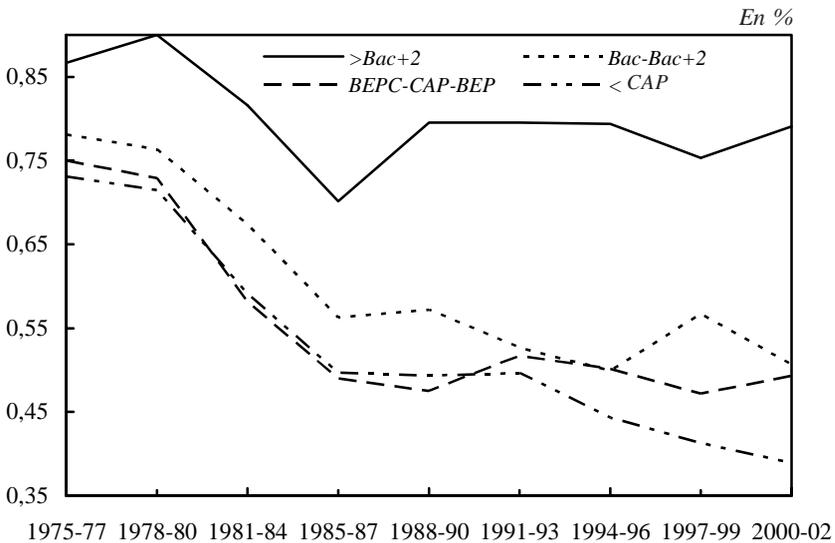
Source : Behaghel (2004), calculs à partir de l'Enquête Emploi.

30. Taux d'emploi masculin selon l'âge et le diplôme, 1975-2002

a. 56-57 ans



b. 58-59 ans



Source : Behaghel (2004), calculs à partir de l'Enquête Emploi.

3.3.2. *Certaines qualifications plus que d'autres*

Un autre élément en faveur de la thèse selon laquelle les seniors sont les premiers sacrifiés en cas de sureffectifs réside dans les différences que l'on peut observer entre catégories socioprofessionnelles (CSP) ou diplômes. Ce sont bien les taux d'emploi des seniors les moins qualifiés, dont la demande a particulièrement souffert du progrès technique et de la mondialisation des échanges, qui ont le plus baissé. Les cadres supérieurs ou les plus diplômés, au contraire, voient leurs taux d'emploi inchangés, alors que leur salaire continue à progresser fortement.

Ce n'est donc pas tant la différence des qualifications entre les âges par type de travail qui est au cœur du non-emploi des seniors, que l'évolution différenciée de la demande de certains types de travail, en défaveur du travail non qualifié sous le jeu d'une concurrence internationale intense et d'une substitution par le capital. L'âge des travailleurs n'est pas intrinsèquement en cause : la sortie massive des seniors est la modalité choisie pour faire des économies d'emploi.

Ainsi, si l'on observe à tous les âges une baisse du taux d'emploi des employés et ouvriers, elle est beaucoup plus accentuée après 55 ans : le problème de demande de travail dans ces catégories serait bien général, mais les seniors seraient les premiers à partir. Ce ne serait que dans la mesure où le stock de seniors est « épuisé » que l'on licencierait les plus jeunes. C'est pourquoi la catégorie des professions intermédiaires, moins touchée par l'évolution du progrès technique et la mondialisation, peut gérer les problèmes de sureffectifs avec les seuls seniors. Par chance pour les générations plus jeunes, les seniors sont surreprésentés dans les CSP dont la demande a particulièrement diminué.

3.3.3. *Certains secteurs et certaines entreprises plus que d'autres*

L'approche par secteur et par taille est particulièrement intéressante parce qu'il existe une grande hétérogénéité de la structure par âge au regard de ces deux critères. Les seniors sont surreprésentés dans les entreprises de grande taille (ils ont vieilli ensemble) et dans des secteurs comme l'industrie et le secteur financier et bancaire. Comme ces secteurs ont été plus touchés par des restructurations, la forte baisse du taux d'emploi des seniors pourrait également s'expliquer par un effet de composition, et non uniquement par un phénomène d'éviction spécifique des seniors. Or, on observe qu'il existe un fort biais en défaveur des seniors : leur taux de licenciement est bien supérieur au taux moyen (Aubert, 2004) dans ces secteurs et dans les entreprises de grande taille, ce qui se traduit par des effectifs de départs importants, 6 fois plus élevés dans le secteur de l'énergie et 3 fois dans les activités financières et dans l'industrie. Que ces secteurs soient particulièrement marqués par un biais ne doit pas étonner si l'on croit que les seniors sont placés en premier dans la file d'attente des départs : s'ils sont suffisamment

(13) Le complément rédigé par Frédéric Lainé et Pierre Marioni figurant en fin de ce rapport affine les conclusions de cette sous-section. Il montre que les situations sont diverses et que, pour certains secteurs et métiers, le marché du travail est actif.

nombreux dans les établissements concernés, les autres générations sont relativement épargnées par la réduction des effectifs, ce qui introduit un biais.

Concernant la taille, les seniors représentent 24 % des effectifs des établissements de plus de 1 000 salariés contre 15 % des effectifs de ceux de moins de 200 salariés. Un biais des baisses d'effectifs en défaveur des grands établissements se répercuterait sur le taux d'emploi relatif des seniors au niveau global. Mais, on observe là encore des départs biaisés en leur défaveur dans chaque entreprise comme le montre le graphique 31. Ce sont ainsi les grandes entreprises qui ont particulièrement modifié leur comportement à partir du début des années quatre-vingt en augmentant le départ des plus de 55 ans, pour préserver l'emploi des autres générations (taux de départ très faible). Dans les entreprises de plus petite taille, sans marchés internes, les taux de départ étaient déjà très élevés pour les seniors.

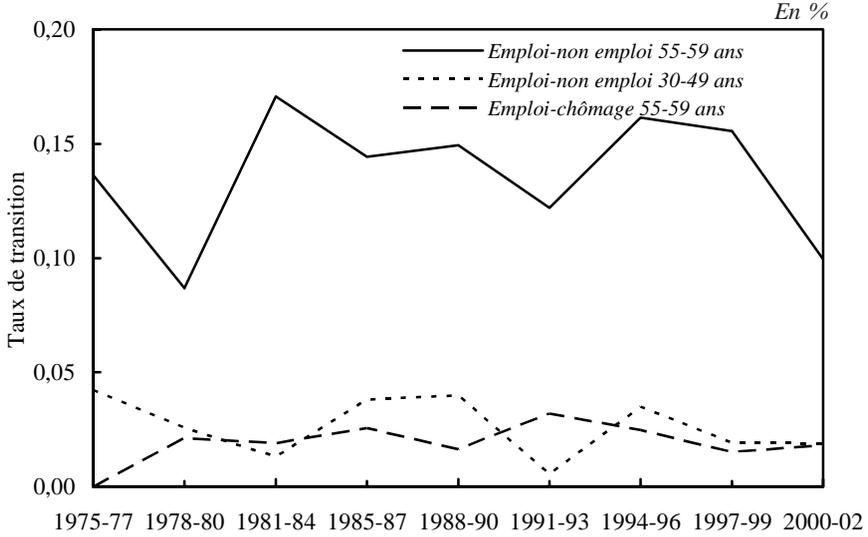
En conclusion, il s'avère que les secteurs et établissements dans lesquels les seniors sont surreprésentés ont réduit fortement leurs effectifs et que les départs, y compris dans ces secteurs, sont biaisés en défaveur des seniors. Ces deux phénomènes concourent à l'explication d'un taux d'emploi des plus de 55 ans particulièrement faible. Si le niveau de la demande de travail dans les entreprises apparaît central, en raison d'un contexte d'ajustement à la baisse de l'emploi dans certains secteurs et certains établissements, le biais en défaveur des seniors résulte quant à lui de raisons institutionnelles relevant du pacte implicite assis sur des institutions spécifiques aux plus de 55 ans. Les cessations d'activité des seniors dans le cadre de dispositifs spécifiques et généreux apparaissent ainsi comme un moyen de respecter les contrats de long terme entre les salariés et les grandes entreprises dans les secteurs confrontés à des problèmes de sureffectifs.

4. Conclusion

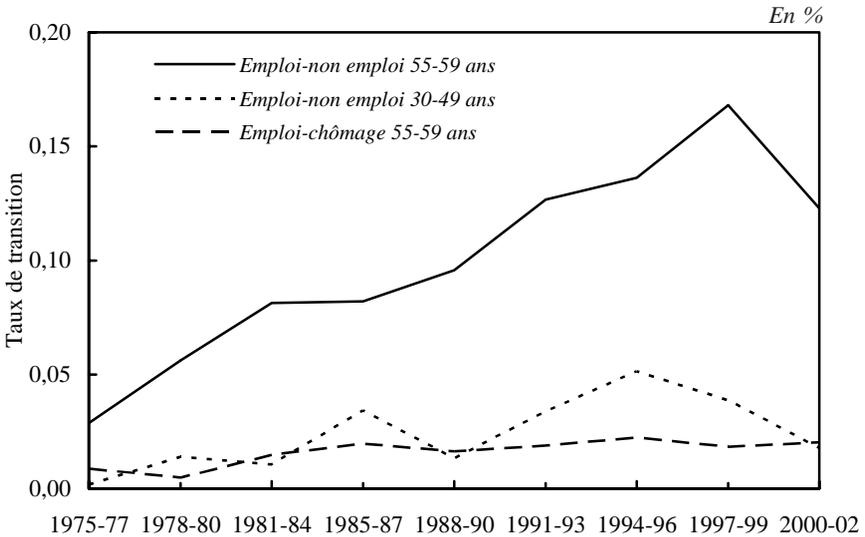
Le consensus social dans un contexte d'ajustement à la baisse de l'emploi décrit précédemment expliquerait une partie importante des cessations d'activité des seniors. Il a façonné et façonne encore les mentalités et les anticipations des acteurs. Ainsi, les employeurs ne se soucient que peu du vieillissement de leurs employés. 1 sur 2 n'y a pas encore réfléchi. La formation continue n'est ainsi pas au cœur de la gestion des ressources humaines : à partir de 45 ans, l'accès à une formation diminue, quelle que soit la qualification, même si les ouvriers et les employés sont particulièrement touchés (Lerais et Marioni, 2004). Pourquoi se préoccuper du devenir de ses employés lorsque l'on anticipe une sortie prématurée vers l'inactivité ? Les entreprises dans leur grande majorité ne cherchent pas à adapter les postes de travail et l'organisation du travail en général aux seniors. Naturellement, cela rejaillit sur les caractéristiques objectives des seniors qui peuvent apparaître effectivement inadaptés et réticents au changement car mal préparés à l'évolution des techniques et modes d'organisation. Il est frappant de constater que ces motifs sont prédominants dans les causes données par les entreprises pour ne pas garder les seniors en emploi. Pourtant,

31. Évolution du risque net de perte d'emploi selon l'âge et la taille de l'entreprise (Enquêtes Emploi 1975-2002, hommes de plus de 10 ans d'ancienneté)

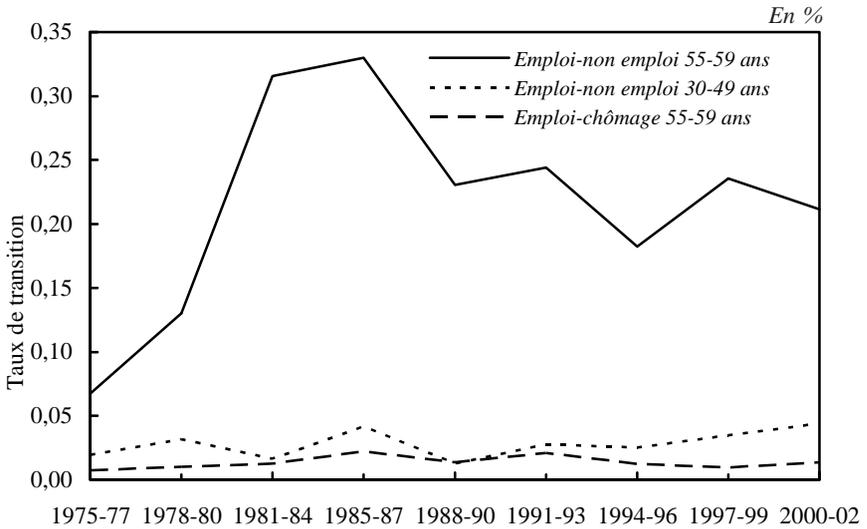
a. Industrie, moins de 50 salariés



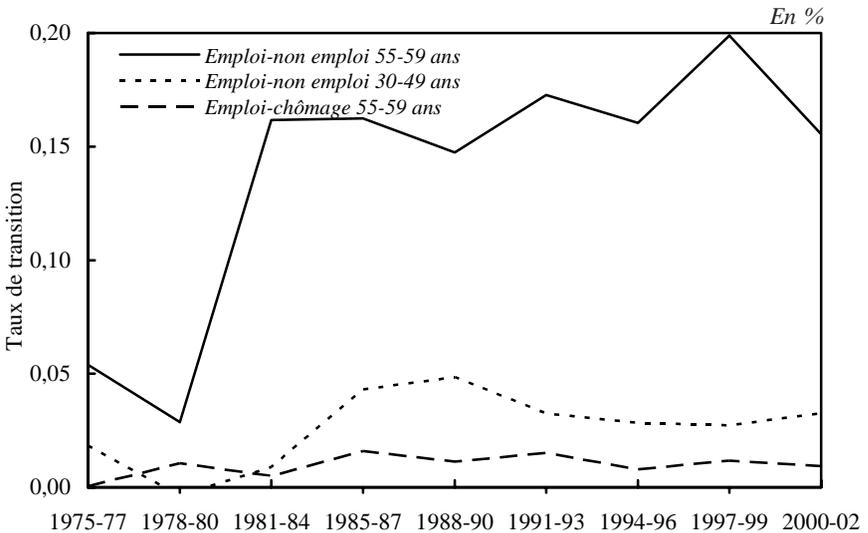
b. Services, moins de 50 salariés



c. Industrie, plus de 50 salariés



d. Services, plus de 50 salariés



Source : Behaghel (2004).

ces dernières ne font pas d'efforts pour changer cette situation, en particulier en termes de formation. Un cercle vicieux s'est instauré dans lequel les anticipations collectives de sortie prématurée des seniors et les manques, dans les entreprises, en matière de gestion des ressources humaines à des âges médians se valident mutuellement. Il est à craindre que 30 ans de politiques de cessation d'activité laissent des traces dans les représentations sociales autour du senioriat, à la fois du côté des employeurs et des employés.

Il est donc urgent de sortir de cette dynamique perverse. Il est difficile de contester l'influence des dispositifs de cessation d'activité dans la faiblesse des taux d'activité des seniors. Ils expliquent certainement la baisse des retours en emploi et parfois certains départs résultant de la décision unilatérale des travailleurs. Mais il ne faut pas en conclure que l'offre de travail est centrale. L'effet massif expliquant en particulier l'augmentation des taux de cessations d'activité semble devoir être recherché dans une insuffisance de la demande de travail, les dispositifs rendant supportables socialement le choix de « privilégier » les seniors dans cet ajustement à la baisse de l'emploi. Ce diagnostic rend la solution beaucoup plus complexe. Si la question était confinée à un problème de désincitation de l'offre de travail, la suppression totale de ces dispositifs serait moins problématique. Tant que les entreprises ne modifieront pas leur comportement ou que les 30-50 ans n'accepteront pas de partager le coût des destructions d'emploi inévitables dans une économie en croissance, des problèmes de transition se feront jour. Il se produira en outre un effet de report sur d'autres générations, ce qui suppose de s'attaquer de front au problème général du retour à l'emploi. Ces difficultés ne doivent pas cependant occulter une autre réalité : les supprimer est une condition *sine qua non* d'un taux d'emploi avant la retraite normalisé.

Chapitre II

La difficulté à maintenir et à faire revenir en emploi la génération la plus ancienne sur le marché du travail

1. Introduction

Même si leur situation est particulièrement grave en France, les seniors rencontrent dans tous les pays des difficultés pour conserver ou retrouver un emploi. Les taux d'emploi commencent à diminuer dès l'entrée dans la catégorie des seniors. Ceci suggère l'existence d'un problème intrinsèque de l'emploi des seniors, ayant peu à voir avec les modalités nationales d'ajustement du niveau général de l'emploi.

Pourtant, l'âge est d'abord un atout puisqu'il est synonyme d'expérience et d'accumulation de capital humain. Comment cet atout se transforme-t-il en désavantage lorsque, devenu senior, on doit s'insérer dans un collectif de travail où les plus jeunes l'emportent en nombre ?

La première explication possible tient à la moindre qualification des seniors. Génération la plus ancienne, les seniors n'ont pas bénéficié de l'allongement de la durée des études et ont donc un niveau de formation initiale inférieur à celui des générations plus jeunes. Mais l'essentiel se joue ailleurs, dans l'histoire personnelle de chaque travailleur, au sein d'un monde en plein changement.

Le cadre qui se retrouve brusquement en surnombre par rapport à des concurrents qui lui ont été préférés, l'employé qui ne maîtrise pas les logiciels de la bureautique moderne, l'ouvrier qu'on ne juge plus capable de supporter l'intensité du travail demandé, ont en commun un élément très simple. Le temps a diminué la contribution qu'ils peuvent apporter à l'entreprise. L'âge s'est transformé en vieillissement.

Les raisons en sont variées. Elles peuvent tenir à une usure physique et morale, conséquence de longues années de travail éprouvantes, ou à une difficulté à s'adapter au progrès des techniques. Aux yeux de leurs employeurs, en tout cas, leur productivité s'est réduite et n'est plus en ligne avec leur salaire qui, souvent, a continué à augmenter. L'heure de la retraite a alors sonné pour eux. On comprendrait ainsi que les entreprises souhaitent se séparer de leurs travailleurs âgés. D'ailleurs, si les travailleurs ont acquis un droit à la retraite, les entreprises ont conservé celui de mise à la retraite d'office.

Ce processus n'est pourtant pas inexorable, au moins dans son rythme. De nombreux facteurs viennent le freiner ou, malheureusement, l'accélérer. L'expérience s'applique en permanence à le contrecarrer. La formation continue permet aux travailleurs de s'adapter à l'évolution des emplois. Des conditions de travail éprouvantes, en revanche, affectent de manière durable leur santé et leurs capacités. L'organisation du travail ouvre des marges d'action à l'entreprise pour accompagner la montée en âge de ses travailleurs et, finalement, de tirer le meilleur parti de leur diversité.

La relation négative entre âge et productivité n'est-elle alors qu'un stéréotype, selon la question posée par exemple par Volkoff et *alii* (2000), ou a-t-elle un caractère objectif pouvant contribuer à expliquer les difficultés d'emploi des seniors ? Les questions concrètes sont de savoir si un décalage entre productivité et salaire caractérise bien la situation des seniors, s'il tend à s'accroître avec le développement des nouvelles technologies et de nouveaux modes d'organisation du travail et si, enfin, il est particulièrement prononcé en France, au point d'expliquer la situation particulière de l'emploi des seniors dans notre pays.

La première section du chapitre traite de l'influence de l'âge sur la productivité et les salaires, en mettant l'accent sur les aspects les plus fondamentaux. L'âge permet d'accumuler du capital humain. Des externalités relient les différentes classes d'âge associées dans la production. Le système d'incitations vient moduler les profils de rémunérations.

La deuxième section passe au crible statistique l'idée selon laquelle la France se singulariserait par une forte croissance des salaires en fin de vie active, qui contribuerait évidemment aux difficultés d'emploi des seniors.

Les troisième et quatrième sections sont consacrées aux conditions de travail et à la formation, c'est-à-dire aux deux éléments qui viennent altérer les effets naturels de l'âge.

La cinquième section discute la réalité de l'apparition d'un décalage, en France, entre la productivité et le salaire des seniors.

2. Âge, productivité et salaire

2.1. Le capital humain et son accumulation

La productivité d'un travailleur, et donc le salaire qu'il peut toucher, dépend en premier lieu de ses connaissances techniques et professionnelles. Elles constituent, selon la théorie initiée par Schultz (1961) et Becker (1964) un capital humain que le travailleur peut accumuler au cours de sa vie en effectuant un investissement en formation. Cette accumulation a deux sources principales : sa formation initiale dans le système éducatif et l'expérience acquise dans sa vie professionnelle. Elles sont en partie substituables et l'expérience acquise dans l'entreprise peut suppléer à un manque de

diplômes scolaires ou universitaires, comme le reconnaît la procédure de *validation des acquis de l'expérience*, qui permet de sanctionner les connaissances acquises en entreprise par des diplômés universitaires. Mais ces deux sources d'accumulation de capital humain sont aussi largement complémentaires. La formation initiale privilégie l'acquisition d'un capital humain général, ayant un domaine d'utilisation assez large et servant de socle pour des apprentissages ultérieurs. En revanche, le capital humain acquis par l'expérience est souvent spécifique, au sens où il est lié à des techniques et à une organisation particulière de la production.

Les poids respectifs de ces deux composantes distinguent les seniors des catégories plus jeunes. Les seniors sont nettement moins diplômés, alors que leurs cadets ont profité de l'allongement de la durée des études. Les seniors, en revanche, disposent par définition d'une expérience plus forte.

Le tableau 13 met en évidence les différences de formation initiale, selon la génération à laquelle on appartient. 40 % des personnes ayant actuellement entre 50 et 64 ans n'ont aucun diplôme autre que le certificat d'études primaires, alors que ce pourcentage est deux fois plus faible pour les 25-49 ans. Les 50-64 ans sont moins de 17 % à avoir un diplôme supérieur au baccalauréat, alors que c'est le cas de près de 30 % des 25-49 ans.

13. Niveau général de formation selon l'âge en 2004

	20-24 ans	25-49 ans	50-64 ans	+ 65 ans	Ensemble ^(*)
Aucun diplôme ou CEP	10,5	20,9	40,2	69,0	32,6
BEPC seul	4,9	6,6	7,4	6,2	6,2
CAP, BEP ou diplôme équivalent	15,4	27,6	25,6	11,2	20,8
Bac, brevet prof. ou équivalent	14,5	16,1	11,0	7,3	11,9
Baccalauréat + 2 ans	6,8	13,5	6,6	2,1	8,1
Diplôme supérieur	2,8	13,9	9,2	4,2	8,9
En cours d'études initiales	45,1	1,4	0,0	0,0	11,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Champ : France métropolitaine.

Note : (*) Ensemble des personnes de 15 ans ou plus.

Source : INSEE, Enquête sur l'emploi.

Les seniors sont ainsi, en moyenne, moins qualifiés que les générations plus jeunes. Or il semble bien établi que nous vivons une époque où le progrès technique est biaisé à l'encontre des travailleurs non qualifiés. La tendance à substituer du capital à ce type de travail s'accroît, alors que le travail qualifié se révèle complémentaire des nouvelles technologies et voit sa demande augmenter. Dans un tel contexte, les seniors sont *a priori* handicapés.

Leur capital humain spécifique peut, bien sûr, compenser ce désavantage initial. Les compétences acquises en vingt ou trente ans de vie professionnelle compensent souvent largement l'absence de diplôme, comme en témoignent de nombreux itinéraires individuels. Pourtant, des inquiétudes se font jour ici aussi.

Comme le capital physique, le capital humain est soumis à dépréciation et à obsolescence. Les connaissances vieillissent et ne sont plus adaptées à un nouvel environnement technologique. Loin d'y échapper, le capital humain spécifique est particulièrement affecté puisqu'il était lié à l'utilisation de technologies maintenant dépassées. L'expérience se trouve ainsi dévalorisée, notamment dans l'industrie, où les modes de production ont été révolutionnés. C'est alors tout un savoir-faire ouvrier ou technicien qui ne trouve plus l'occasion de s'exprimer. En outre, le capital humain spécifique est, par définition, difficilement transférable d'une entreprise à l'autre et, même, d'un établissement ou d'un poste à l'autre. Le risque est donc réel que les seniors se trouvent dépositaires d'un capital humain largement dévalorisé.

La formation au cours de la vie professionnelle apparaît alors comme le seul moyen d'échapper à cette obsolescence. Les actions de formation dans l'entreprise entretiennent et accroissent le capital humain des travailleurs, généralement dans ses deux dimensions. Elles constituent pour l'entreprise un investissement aussi important que l'installation d'équipements nouveaux.

Mais, là aussi, les seniors peuvent se trouver défavorisés. La formation des travailleurs qui doit accompagner l'extension des nouvelles technologies se révèle plus facile et plus rentable quand elle concerne des travailleurs plus jeunes. Mieux dotés en capital humain général, ils sont plus capables d'apprendre. Ayant un horizon plus long devant eux, ils savent, et l'employeur avec eux, que cet effort de formation aura le temps d'être amorti. Enfin, les plus jeunes, comme on le dit, sont plus adaptables. Mais il faut peut-être y voir, plus qu'une faculté naturelle, une autre manifestation de ce phénomène d'horizon qui les amène à trouver rentable l'effort requis par le changement.

Dans un monde dynamique, en évolution rapide, le biais contre les non qualifiés risque de se transformer en biais contre l'âge⁽¹⁴⁾.

2.2. Les externalités dans le processus productif

Il convient aussi de réfléchir à la manière dont l'expérience et le capital humain spécifique affectent la productivité globale. Il n'est pas impossible que leur apport soit mal apprécié par l'entreprise. Leur impact direct sur l'efficacité individuelle est reconnu et mesuré. Mais les effets inter-individuels positifs qu'ils exercent sont trop diffus pour être pleinement reconnus. Un savoir-faire utile peut être transmis de multiples façons des seniors aux

(14) Ce thème est développé par exemple dans Behaghel et Greenan (2005).

plus jeunes sans que l'entreprise en soit pleinement consciente. Des effets de sens inverse peuvent aussi s'exercer, la collaboration des plus jeunes pouvant, à peu de coût, améliorer de manière notable la productivité des seniors. C'est finalement la dimension collective de la production qui serait perçue de manière insuffisante.

En termes économiques, des externalités positives relient seniors et plus jeunes. L'important pourtant est que ces externalités restent internes à l'entreprise. Elles ne posent donc pas de problèmes de coordination interentreprises et ne requièrent donc pas d'intervention correctrice des autorités publiques. S'il en est bien ainsi la solution appartient à chaque entreprise. Il suffit qu'elle internalise correctement ces effets positifs en reconnaissant l'apport global de chacun à l'acte productif. On trouve là la justification de campagnes d'information du type *Age Positive*, comme celle mise en œuvre au Royaume-Uni. Une sensibilisation à l'apport des seniors et une diffusion des bonnes pratiques dans l'organisation de la production peuvent améliorer la productivité des entreprises tout en les incitant à conserver leurs seniors.

Pourtant, cet argument lui-même peut être inversé. Sala-i-Martin (1996) a souligné l'existence d'externalités négatives à l'intérieur de l'entreprise et y a trouvé une justification à l'imposition, par la Société, d'un âge de mise à la retraite obligatoire. Si les seniors ont un capital humain individuel plus faible que les travailleurs plus jeunes et si le niveau du capital humain moyen dans l'entreprise affecte la productivité globale, la présence de seniors constitue une externalité négative. Si les entreprises s'en rendent compte insuffisamment, une politique visant à l'exclusion autoritaire des seniors peut se révéler favorable ! Des entreprises aux effectifs plus jeunes, plus homogènes en termes de capital de connaissances, fonctionneraient de manière plus efficace.

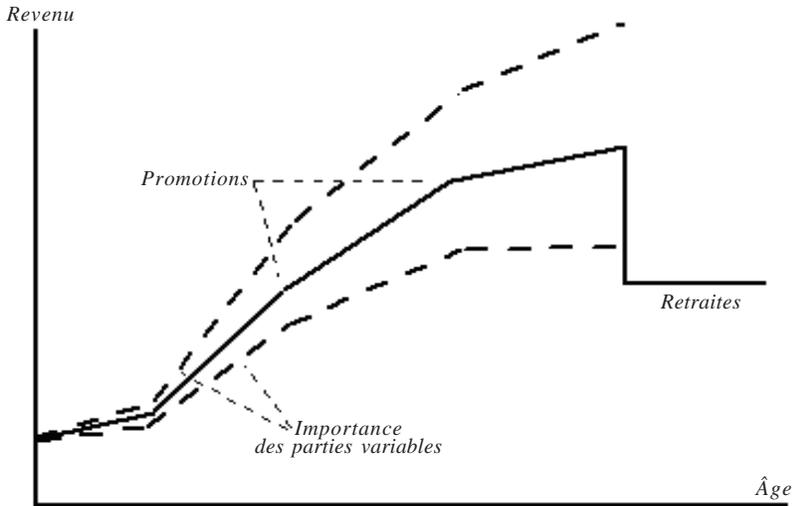
Comme toujours, la réalité a ainsi plusieurs faces et on comprend que la question de l'emploi des seniors puisse se poser différemment selon les secteurs.

2.3. Individualisation ou resserrement de l'éventail des salaires

La relation salariale doit aussi être vue comme un mécanisme incitatif visant à encourager les travailleurs à l'effort et à un travail de qualité. La rémunération du travailleur comprend alors une partie variable, correspondant à des primes, et porte également la marque de promotions successives. Les trajectoires individuelles s'individualisent selon l'effort, la qualité et la réussite de chacun. Pour un métier et un niveau de formation initiale donnés, elles s'inscrivent dans un tunnel de plus en plus large, de part et d'autre de la trajectoire de référence dessinée par les conventions collectives et la politique de l'entreprise.

Le graphique 32 permet de décrire ce profil salarial en le plaçant dans une perspective concrète.

32. La trajectoire des revenus du salarié



Au début de la vie professionnelle, le revenu perçu est celui que donnent les grilles d'entrée dans l'entreprise, en fonction des caractéristiques du candidat (âge, formation) et des besoins spécifiques de l'entreprise (commerciaux, informaticiens...). Les conditions du marché du travail influencent fortement ces niveaux d'entrée. Par la suite, des augmentations de salaires (liées au groupe de travail ou à la personne) vont se produire, en fonction des résultats du salarié et éventuellement des résultats de l'entreprise. Elles tiennent compte de l'ancienneté dans le poste et d'une grille de résultats, jusqu'à ce que des changements d'échelon ou des promotions, se produisent. Chaque année, les responsables de ressources humaines, les salariés, les syndicats négocient ainsi la dynamique des revenus, en comparant la situation de la firme à celle de ses concurrents et en tenant compte de la situation du marché du travail.

La détermination des salaires apparaît ainsi double. La carrière se développe à l'intérieur de l'entreprise, selon la logique des marchés internes, selon l'expression de Doeringer et Piore (1971). Mais elle est également influencée par les conditions régnant sur les marchés externes.

À cette dispersion des rémunérations à l'intérieur d'une catégorie professionnelle, s'ajoute une variance intercatégorielle. Les niveaux des rémunérations dépendent des productivités marginales des différentes catégories de travailleurs, et répondent en principe aux signaux du marché externe, c'est-à-dire à l'offre et la demande.

Dans un tel schéma, la rémunération des seniors devrait être particulièrement variable, puisqu'elle cumule une longue série d'aléas.

Pourtant, la réalité semble différente et marquée par un resserrement de la dispersion des salaires qui se manifeste à la fois aux niveaux individuels et interindividuels. Les salaires des différentes catégories s'éloignent peu, et en tout cas moins que ne le justifieraient les différences de capital humain et de productivité. Le salaire individuel, quant à lui, fluctue peu et tend à se stabiliser après quarante ans.

De nombreuses explications peuvent être avancées.

On peut expliquer le resserrement de l'éventail en évoquant la théorie de la *compression* des salaires avancée par Acemoglu et Pischke (1999). L'imperfection des marchés du travail permettrait aux firmes de conserver une partie de la rente associée au capital humain et, ce faisant, les inciterait à financer la formation des travailleurs, même lorsqu'il s'agit d'acquérir un capital humain général, *a priori* transférable d'une entreprise à l'autre. On peut trouver ici une justification au maintien d'une formation professionnelle ambitieuse dans l'entreprise. Son pouvoir explicatif des différences de salaires, en revanche, semble réduit.

La rigidité individuelle des salaires peut être justifiée par le désir d'assurance des salariés. Les seniors, notamment, peuvent souhaiter des contrats de ce type. La théorie suggère pourtant ici la recherche d'un compromis entre assurance et incitations, plutôt que l'adoption d'un salaire rigide.

De manière plus générale, cette tendance au resserrement des salaires, aux deux niveaux, nous semble caractéristique d'un mode de détermination des salaires reposant sur la négociation entre employeurs et salariés, plutôt que sur le marché et l'incitation individuelle. C'est, en particulier, le désir d'équité qui a amené à réduire l'éventail et la variabilité des salaires. On retrouve ici un effet du consensus social décrit dans le chapitre précédent. Le problème est que ce désir d'uniformité se solde finalement par l'exclusion des seniors et la mutualisation de leur prise en charge, au coût élevé que nous avons décrit.

2.4. Des salaires différés

La théorie du capital humain explique la croissance des salaires avec l'âge, selon un profil concave qui traduit la décroissance des rendements de l'expérience et de la formation continue. Les seniors devraient ainsi se trouver avantagés par une productivité élevée, à condition, toutefois, qu'un décalage ne s'introduise pas entre salaire et productivité.

Cette explication de la croissance des salaires est fondamentale, et elle se trouve au cœur de notre problématique. Elle n'est pourtant pas la seule. D'autres explications reposent sur l'idée d'un report dans le temps d'une partie de la rémunération du travailleur. C'est la présence de salaires différés qui engendre un profil des salaires croissant.

Une première explication repose sur les effets incitatifs d'un mécanisme de salaire à l'ancienneté, et est associée aux travaux de Lazear (1979). Les

travailleurs passent avec leur employeur un contrat implicite selon lequel ils toucheront moins que leur productivité au début de leur carrière, et plus à la fin. Ceci les incite à fournir un effort élevé pour rester dans l'entreprise et bénéficier des suppléments de salaire auxquels ils ont droit.

Une seconde explication souligne que les besoins financiers des travailleurs ont eux-mêmes un profil croissant avec l'âge. C'est quand la famille s'agrandit et, surtout, quand les enfants avancent en âge et poursuivent des études, que les besoins familiaux augmentent. Les travailleurs peuvent donc donner leur adhésion à un profil de rémunération calqué sur celui de leurs besoins. Ceci leur évite d'avoir à épargner en début de cycle de vie pour financer des dépenses ultérieures. Les salaires différés représentent pour eux une épargne forcée.

Ces deux mécanismes introduisent un écart systématique entre salaire et productivité au cours du cycle de vie. Ils prennent tout leur sens dans le cadre d'une relation d'emploi longue, qui se prolonge idéalement à la vie entière. Ils s'inscrivent parfaitement dans une perspective où les marchés internes doivent suppléer aux carences des marchés externes, en fournissant aux salariés, de manière implicite, des possibilités de placements financiers et des services d'assurance.

Ces mécanismes sont vulnérables, en revanche, quand il devient clair que l'entreprise peut être amenée à réduire ses effectifs de manière inopinée. Elle sera tentée de se séparer en premier lieu de ses travailleurs anciens, trop payés par rapport à leur productivité du moment, quitte à remettre en cause le contrat implicite qui les relie.

Les seniors pourraient ainsi souffrir d'une période plus volatile, qui amènerait les entreprises à remettre en cause les arrangements institutionnels associés aux marchés internes.

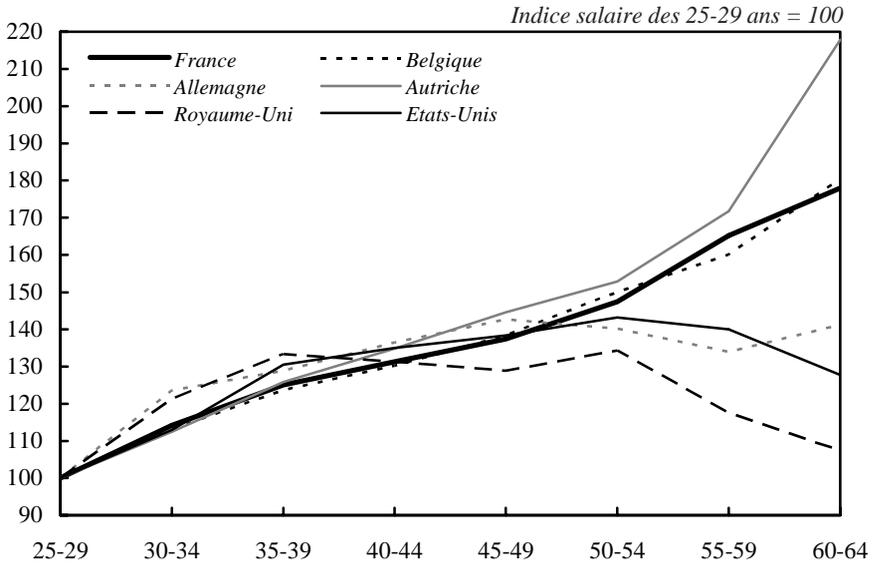
Ces idées nous rapprochent du cadre d'analyse du chapitre précédent, mais le contrat implicite que l'on y considèrerait avait alors une portée beaucoup plus large puisqu'il réunissait l'ensemble des agents économiques, et non pas seulement une entreprise et ses salariés. En instituant une mutualisation générale des coûts sociaux de l'exclusion des seniors, il se révélait, malheureusement, beaucoup plus stable.

3. Existe-t-il une spécificité française en matière de profil des salaires par âge ?

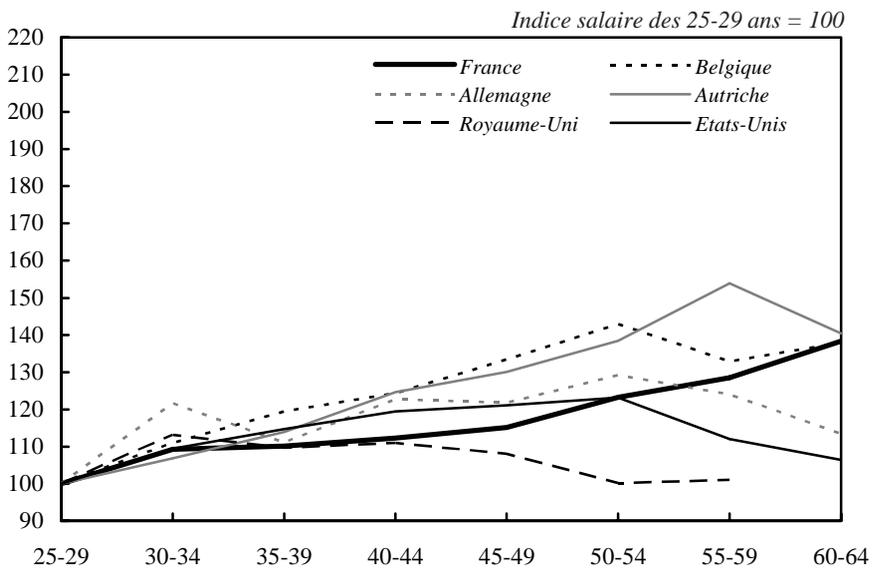
La déconnexion des salaires et de la productivité en fin de carrière est souvent incriminée pour expliquer la montée du non-emploi des seniors. Ainsi, l'OCDE pointe l'accroissement très fort du salaire moyen en France, en particulier pour les hommes de plus de 55 ans, dont témoigne le graphique 33. Cette évolution est à l'opposé de la baisse constatée dans les autres pays, à l'exception de la Belgique. La gestion à l'ancienneté des salaires en France peut alors être incriminée.

33. Profils des salaires moyens par âge dans quelques pays de l'OCDE

a. Hommes



b. Femmes



Sources : Base de données de l'OCDE sur les salariés à temps complet. France: Enquête Emploi, 2002 ; Belgique : Banque de données de la Sécurité sociale, 2000 ; Allemagne : German Socio-Economic Panel, 1998 ; Suède : Statistics Sweden, 1999 ; Royaume-Uni : Labour Force Survey, 2000; États-Unis : Current Population Survey, 2000.

Si une spécificité française en matière salariale peut paraître plausible, on peut pourtant être surpris par cette rupture de tendance à 55 ans. C'est là qu'il faut se souvenir que toutes les catégories de travailleurs ne sont pas touchées de façon identique par la cessation d'activité prématurée. Les cadres, et à un degré moindre les professions intermédiaires, sont moins affectés que les ouvriers et les employés. Les cessations d'activité concernent donc plus les bas salaires que les hauts salaires. Comme l'envolée des salaires repose sur un salaire moyen, elle est susceptible de faire intervenir un fort effet de composition, puisque les évincés ont des salaires plus faibles que ceux qui restent. Pour éviter un biais de sélection dans le calcul de la progression des salaires par âge, il faudrait raisonner uniquement sur des individus qui restent en emploi, et non comparer des individus différents à des âges également différents.

3.1. Un biais de sélection imputable à l'évolution de l'emploi par CSP

L'OCDE compare les salaires moyens par âge, l'année 2002. Ces évaluations reposent naturellement sur les travailleurs en emploi cette année-là. Au-delà d'un biais conjoncturel, elles ne prennent pas en compte la déformation de la structure des emplois à la fin du cycle de vie. Une façon très simple de mettre en évidence ce biais de sélection est de considérer les différences dans les salaires et dans les effectifs par catégories socioprofessionnelles, pour les hommes en 2002 en France, telles qu'elles apparaissent à partir de l'Enquête Emploi.

Entre la génération des 45-49 ans et celle des 50-54 ans, le salaire moyen augmente de 6,5 %, tandis qu'il augmente de près de 20 % si l'on compare les 45-49 et les 55-59 ans. Cependant, un très fort effet de composition apparaît puisque l'augmentation, entre ces deux dernières générations, n'est que de l'ordre de 10 % dans chaque CSP, à l'exception des employés dont le salaire stagne. On constate effectivement une modification importante de la structure des emplois : les employés-ouvriers passent de 54 à 44 %, ces dix points se trouvant transférés vers les cadres.

14. Salaire moyen et par CSP, hommes

	45-49	50-54	55-59	50-54 ^(*)	55-59 ^(*)
Salaire moyen	12 017	12 802	14 405	6,5 %	12,5 %
Salaire moyen ouvrier	8 721	8 826	9 671	1,2 %	9,6 %
Salaire moyen employé	9 687	9 847	9 602	1,7 %	- 2,5 %
Salaire moyen prof. int.	12 486	12 515	13 768	0,2 %	10,0 %
Salaire moyen cadre	19 677	20 763	21 603	5,5 %	4,0 %

Note : (*) Écart par rapport à la tranche d'âge inférieure.

Source : Calculs des auteurs, données : Enquête Emploi 2002.

15. Structure de l'emploi par âge et par CSP, hommes

En %

	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans
Emploi ouvrier	41	38	36
Emploi employé	13	12	8
Emploi prof. int.	26	25	25
Emploi cadre	20	24	31

Source : Calculs des auteurs, données : Enquête emploi 2002.

On peut décomposer l'augmentation du salaire moyen en un effet pur d'augmentation des salaires et un effet de composition qui reflète la modification de la structure par CSP des emplois. On obtient ainsi :

$$\begin{array}{rcccl}
 \text{Croissance} & = & \text{Effet} & + & \text{Effet} \\
 \text{du salaire moyen} & & \text{salaires} & & \text{structure} \\
 19,9 \% & & 9,1 \% & & 10,7 \%
 \end{array}$$

Formellement, la décomposition en niveaux prend la forme suivante, où $P_{55-59,j}$ désigne la proportion de la CSP j dans la classe d'âge 55-59 ans, $w_{55-59,j}$ le salaire moyen de ces travailleurs et w_{55-59} le salaire moyen de l'ensemble des travailleurs de la classe d'âge :

$$\begin{aligned}
 \bar{w}_{55-59} - \bar{w}_{45-49} &= \sum_j P_{55-59,j} w_{55-59,j} - P_{45-49,j} w_{45-49,j} \\
 &= \sum P_{45-49,j} (w_{55-59,j} - w_{45-49,j}) \\
 &\quad + \sum w_{55-59,j} (P_{55-59,j} - P_{45-49,j})
 \end{aligned}$$

Plus de la moitié de l'augmentation s'explique par un effet de structure et tient au fait que la proportion des CSP à salaire élevé augmente lorsque l'on passe des 45-49 ans aux 55-59 ans. On retrouve ainsi, sans surprise, une augmentation pure des salaires de l'ordre de 10 %.

A priori, la modification de la structure des emplois peut tenir à des promotions s'accompagnant de changements de CSP. L'enquête emploi montre toutefois que moins de 5 % des travailleurs connaissent un changement de CSP. Là n'est donc pas l'explication. L'enquête montre aussi que les effectifs de toutes les CSP se réduisent aux âges considérés, à l'exception des effectifs des cadres, qui augmentent de 18 % entre 45-49 et 50-54 ans, mais se réduisent à nouveau par la suite pour atteindre à 55-59 ans un effectif inférieur de 7 % à celui observé pour les 45-49 ans.

L'effet structure tient donc pour l'essentiel à la différenciation par CSP des départs anticipés. Il traduit un biais des sorties de l'emploi, orthogonal à la progression des salaires individuels des travailleurs restés en emploi.

On peut préciser ce mécanisme en distinguant les salaires moyens des travailleurs qui restent dans l'entreprise et de ceux qui en sortent. Nous faisons pour cela une approximation en admettant que les départs sont la seule source de modification des proportions d'effectifs. Définissons le salaire moyen que l'on aurait observé à 55-59 ans, si l'on avait maintenu en emploi tous les travailleurs, et donc conservé les proportions initiales. Ce salaire moyen corrigé :

$$\overline{w}_{55-59}^{corr} = \sum p_{45-49,j} w_{55-59,j}$$

se distingue du salaire moyen mesuré :

$$\overline{w}_{55-59} = \sum p_{55-59,j} w_{55-59,j}$$

La décomposition entre effet pur d'augmentation des salaires et effet de structure s'écrit et s'interprète de la manière suivante :

$$\begin{aligned} \overline{w}_{55-59} - \overline{w}_{45-49} &= \left(\overline{w}_{55-59}^{corr} - \overline{w}_{45-49} \right) + \left(\overline{w}_{55-59} - \overline{w}_{55-59}^{corr} \right) \\ 14\,405 - 12\,017 &= (13\,115 - 12\,017) + (14\,405 - 13\,115) \end{aligned}$$

Le salaire moyen des 55-59 ans atteint 14 405 alors qu'il n'aurait atteint que 13 115 si l'on avait maintenu en emploi tous les travailleurs, et donc conservé des travailleurs moins payés. Cet écart mesure l'effet de structure. On peut considérer que la véritable augmentation des salaires n'est que de $13\,115 - 12\,017 = 1\,098$, alors que l'augmentation apparente est de $14\,405 - 12\,017 = 2\,388$.

La prise en compte du biais de sélection au niveau des CSP ramène ainsi la croissance des salaires des 55-59 ans à moins de la moitié de la croissance mesurée. Il reste que le salaire par CSP augmente bien de 10 % entre 45-49 et 55-59 ans, à l'exception des employés qui voient leur salaire stagner. En décomposant entre d'une part ouvriers qualifiés et non qualifiés et d'autre part cadres du secteur privé et cadres du secteur public, on ne parvient pas à expliquer mieux la croissance apparente du salaire moyen.

3.2. Un biais de sélection plus général

Une limite à la méthodologie utilisée précédemment est qu'elle ne corrige que du phénomène le plus visible, et identifiable, de l'évolution de la structure de l'emploi par CSP. Cependant, il est possible qu'il existe un biais plus systématique de sélection dans les travailleurs en inactivité à partir de 55 ans. Si les mieux payés restent plus en moyenne en emploi, alors il existe un effet de composition à l'intérieur de chaque CSP. Si hétérogénéité il y a, elle se situerait également à un niveau plus individuel.

Le problème est que ce biais est moins directement observable. Il s'avère que l'évolution de la structure des diplômés ne permet pas d'aller plus avant.

L'idée est alors de comparer les salaires de deux sous-populations de travailleurs : celle qui restera en emploi et celle qui se retrouvera en situation d'inactivité entre 55 et 59 ans. Comme il n'est pas possible de suivre la trace sur plusieurs années d'un même individu, qui n'apparaît au maximum que trois années successives dans l'enquête emploi, nous nous concentrons uniquement sur la tranche d'âge 55-59 ans : le salaire des travailleurs en emploi en 2001 et en inactivité en 2002 était-il en moyenne inférieur à celui des travailleurs en emploi en 2001 et toujours en emploi en 2002 ? Dans l'affirmative, le salaire moyen calculé en 2002 résulte en partie d'un biais de sélection en faveur des plus hauts salaires. On devrait retrouver l'effet du biais des départs en faveur des cadres pour le salaire moyen sur l'ensemble des CSP. Mais on peut également espérer mettre en évidence un biais plus général, dans les départs, à l'intérieur de chaque CSP.

Considérons dans l'Enquête Emploi 2001 et 2002 les travailleurs, recensés ces deux années, ayant entre 55 et 59 ans et en emploi en 2001, dans un emploi à temps plein. On peut construire deux sous-populations, l'une en emploi en 2002 dans un emploi à temps plein, l'autre en inactivité en 2002. Notre objectif est alors de comparer leur salaire en 2001. On constate que l'année 2001 le salaire moyen de ceux qui vont rester en emploi en 2002 est 15,4 % plus élevé que le salaire moyen des inactifs en 2002. Ce biais de sélection dans les départs explique que la hausse du salaire des travailleurs en emploi entre 2001 et 2002 est de 6,60 %, qui correspond également à l'augmentation des salaires entre deux âges successifs à l'intérieur de la tranche des 55-59 ans, alors que la progression des salaires des individus qui restent en emploi n'est que de 3,90 %, ce qui ne représente qu'un peu plus de la moitié de l'augmentation apparente et biaisée.

Quelle que soit la méthode utilisée, il semble que l'augmentation très forte du salaire moyen après 55-59 ans qui est toujours mise en avant repose partiellement sur un biais de sélection.

3.3. Tentative d'évaluation de la progression des salaires par âge

Au lieu de chercher à montrer que la hausse du salaire moyen, soit au niveau global, soit au sein de chaque CSP, provient en partie d'un effet de composition sans lien direct avec une hausse des salaires au niveau individuel, pourquoi ne pas tenter d'apprécier directement l'importance de l'augmentation des salaires individuels. Entre 2001 et 2002, le salaire a progressé de 3,90 % pour les travailleurs en emploi entre 55 et 59 ans.

Existe-t-il une différence dans le taux de croissance annuel du salaire entre les tranches d'âge ? Ne retrouve-t-on pas un effet en cloche typique des pays développés ? Nous déterminons pour différentes tranches d'âge le taux de croissance annuel moyen sur la période 1990-2002 du salaire des travailleurs restant en emploi. On obtient bien des taux de croissance qui déclinent avec l'âge jusqu'à 50-54 ans, mais on observe une remontée du taux de croissance pour les 55-59 ans.

De ce point de vue, il existerait bien au final une croissance « atypique » des salaires en France entre 55 et 59 ans. Atypique parce qu'en contradiction avec l'évolution à la baisse qui se profile aux âges précédents, mais également au regard de l'évolution constatée dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Toutefois, elle doit être relativisée, et elle ne correspond pas aux ordres de grandeur importants qui apparaissent directement dans l'évolution du salaire moyen par âge dans la population totale des hommes⁽¹⁶⁾.

16. Taux de croissance annuel moyen du salaire nominal par âge, hommes

30-39 ans	40-44 ans	45-49 ans	50-54 ans	55-59 ans
3,88	3,10	2,51	2,21	2,80

Source : Calculs des auteurs, données : Enquête Emploi.

4. L'influence des conditions de travail

Des conditions de travail trop dures portent-elles une part de responsabilité dans l'éviction des seniors ? En soumettant l'organisme à de trop fortes sollicitations elles usent progressivement la capacité de travail et la motivation de l'individu et contribuent ainsi à réduire sa productivité. En augmentant la pénibilité de son travail, elles l'incitent à vouloir réduire sa durée d'activité. Affectant ainsi à la fois la demande et l'offre de travail, les conditions de travail jouent un rôle essentiel dans la détermination du niveau d'emploi des seniors. De manière plus générale, elles représentent un enjeu essentiel en termes de justice sociale, mais aussi d'efficacité économique.

La question doit aussi être située dans le temps et dans l'espace. A-t-on des raisons de penser que ces contraintes se soient durcies récemment, à la suite de l'adoption de nouveaux modes de production ? La situation française se singularise-t-elle par rapport à celle de ses voisins, qui semblent mieux réussir à préserver l'emploi des seniors ?

(16) Une autre explication de la hausse apparente des salaires avec l'âge tient au fait que la dispersion des salaires s'élargit avec l'âge, en s'étirant vers le haut. Dans des travaux en cours, P. Aubert montre que le salaire moyen, toutes catégories confondues, croît avec l'âge, tandis que le salaire médian atteint un maximum vers 55 ans et décroît par la suite. De manière plus surprenante, le phénomène se manifeste aussi bien à l'intérieur de la catégorie des cadres que de celle des non-cadres. Plusieurs explications se complètent donc pour relativiser la forte croissance apparente des salaires avec l'âge. Elles confirment aussi la nécessité d'étudier les trajectoires individuelles et de ne pas se restreindre aux analyses en coupe.

4.1. La pénibilité du travail

La prise en compte de la pénibilité du travail est aujourd'hui une exigence bien reconnue puisque la loi sur les retraites de 2003 a prévu, dans son article 12, l'ouverture de négociations sur la pénibilité. La question occupe aussi une place importante dans l'agenda des négociations entre partenaires sociaux sur l'emploi des seniors.

Des conditions de travail dangereuses peuvent affecter gravement la santé, comme dans le cas de l'exposition à l'amiante. Des conditions de travail difficiles, comme le fait de travailler pendant des années en équipes successives, avec des horaires décalés, usent prématurément les travailleurs.

Mais la pénibilité ne se limite pas à ces cas extrêmes et concerne tous les emplois. De nombreux problèmes de santé ont une origine professionnelle. Sur la base d'enquêtes menées auprès des travailleurs, l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (ANACT, 2004) relève ainsi que les problèmes les plus répandus sont :

- les douleurs dorsales (citées par 33 % des travailleurs) ;
- le stress (28 %) ;
- les douleurs musculaires (cou et épaules) (48 %) ;
- la fatigue générale (23 %).

Les troubles musculo-squelettiques (TMS) frappent ainsi un grand nombre de travailleurs et constituent une des plaies de notre époque. Mais on remarque aussi la forte incidence du stress, c'est-à-dire d'une pression mentale et psychologique qui peut se révéler aussi invalidante qu'une usure physique.

Dans ses formes les plus aiguës, la pénibilité du travail peut ouvrir un droit à une cessation anticipée d'activité. Le rapport *Pénibilité et retraite* d'Yves Struillou (2003) se place dans cette perspective, en soulignant toutefois la nécessité d'éviter le dérapage vers un système où le statut professionnel, plus que les conditions objectives, ouvre le droit au départ précoce. Mais la demande sociale est plus large. *Conditions de travail, santé et aspirations à la retraite*⁽¹⁷⁾ apparaissent intimement liées, comme l'ont montré de nombreuses études. Sur un plan objectif, les liens entre conditions de travail, santé et départ précoce sont manifestes, même si bien d'autres facteurs interviennent qui empêchent d'y voir une séquence causale trop rigide et rendent difficile une quantification. Les études soulignent aussi l'importance de la perception que les individus concernés ont de leurs conditions de travail et de santé, et sa pertinence pour prévoir les trajectoires individuelles et la fin de la vie professionnelle.

(17) Selon le titre des actes du séminaire Vieillesse et travail, CREAPT-EPHE 2003, Centre d'études de l'emploi.

4.2. Vieillesse et conditions de travail

C'est dans ce contexte général qu'il faut replacer les effets du vieillissement. Comment interagit-il avec les conditions de travail pour déterminer l'évolution de la capacité productive d'un travailleur ?

La productivité d'un travailleur est la combinaison de capacités physiologiques et mentales, de connaissances techniques et de facultés relationnelles. Les unes et les autres évoluent au cours du temps. Elles subissent l'usure de l'âge et de la sollicitation répétée, mais peuvent aussi s'améliorer sous l'effet de l'expérience et de la formation.

Les travaux des ergonomes, synthétisés dans Volkoff et *alii* (2000), soulignent la tendance au déclin des capacités physiologiques avec l'âge, par exemple en matière de force physique, de vue, ou de réflexes. Ils relativisent pourtant l'incidence de ce phénomène sur les qualités professionnelles des travailleurs. En premier lieu, la diminution des facultés physiques et mentales reste d'ampleur limitée aux âges correspondant à la vie active. Elle ne devient véritablement handicapante qu'à des âges plus avancés. En second lieu, elle frappe plus les capacités maximales des individus que celles qu'ils doivent mobiliser régulièrement dans leur vie professionnelle. Enfin, les individus plus âgés parviennent à développer des stratégies d'adaptation qui leur permettent d'éviter les situations qui leur sont difficiles. L'organisation du travail dans l'entreprise joue ici un rôle essentiel puisqu'elle peut s'en accommoder plus ou moins facilement ou même l'encourager en incitant à la coopération au sein du collectif des travailleurs.

La même dualité s'applique aux facultés relationnelles. Elles peuvent *a priori* s'améliorer ou se détériorer avec l'âge.

Selon l'enquête ESSA, 45 % des employeurs citent *les meilleures connaissances du monde du travail* parmi les raisons en faveur de l'emploi des personnes de cinquante ou plus, alors que *la moindre grande adaptation au changement* n'est citée, comme facteur négatif, que par 29 % et *le moindre dynamisme* par 14 %.

On comprend que l'âge et l'ancienneté puissent ainsi constituer des atouts. Un senior inspire la confiance des clients, par exemple quand il s'agit d'offrir des services de banque ou d'assurance à une clientèle du même âge. Sa connaissance de l'entreprise multiplie ses chances de trouver des postes qui lui conviennent.

Le point de vue inverse peut aussi être soutenu. La réticence indéniable des employeurs à maintenir en emploi et, plus encore, à embaucher des seniors ne témoigne-t-elle pas aussi des craintes qu'ils éprouvent concernant leur insertion dans le collectif de travail. Le stress de la vie professionnelle peut détériorer progressivement les facultés relationnelles des individus, qu'il s'agisse des relations avec la clientèle, les autres employés ou la hiérarchie. Des seniors n'ayant pas bénéficié de promotions attendues peuvent s'aigrir et devenir difficilement insérables dans les équipes de travail.

Des employés ou des cadres proches de la retraite peuvent ne plus souhaiter prendre de risques et se satisfaire d'une performance minimale.

Une enquête récente de la DARES (Guignon et Pailhé, 2004), exploitant les enquêtes françaises sur les conditions de travail, semble infirmer ce pessimisme en montrant que les salariés âgés se plaignent moins de la pénibilité du travail que les plus jeunes. Le tableau 5 résume les résultats de l'enquête.

17. Pression temporelle et charge mentale des seniors

	1991		1998	
	Moins de 50 ans	50 ans ou plus	Moins de 50 ans	50 ans ou plus
Devoir toujours de déplacer	—	—	19,5	20,6
Devoir se débrouiller seul dans les situations difficiles	—	—	23,6	27,8
Régler personnellement les incidents	48,8	54,7	54,8	62,9
Ne pas avoir assez de temps	23,4	20,8	24,6	24,4
Devoir respecter les délais	37,4	34,7	33,2	33,0
Ne pas pouvoir collaborer suffisamment	12,3	16,8	12,9	18,2
Suivre strictement les consignes	41,5	43,1	37,7	35,0
Avoir des objectifs généraux	79,7	81,7	84,8	89,3
Craindre les conséquences d'une erreur sur la qualité	62,0	51,4	66,7	58,4
Vivre des tensions avec le public	22,5	19,4	30,1	28,0
Vivre des tensions avec les supérieurs	—	—	31,1	26,6
Vivre des tensions avec les collègues	—	—	21,9	18,0

Lecture : 34,7 % âgés de 50 ans ou plus en 1991 déclarent devoir respecter les délais.

Source : DARES : Enquêtes Conditions de travail, 1991 et 1998.

Le tableau 17 met l'accent sur les éléments de stress (de charge mentale) qui affectent les travailleurs, en distinguant les seniors, âgés de plus de 50 ans, des plus jeunes. Les résultats de 1998 montrent que les seniors perçoivent moins de tensions dans leur vie professionnelle que leurs cadets, que ce soit avec le public, les supérieurs ou les collègues. L'écart est maximum en ce qui concerne les tensions avec les supérieurs (26,6 % contre 31,1 %, soit près de 5 points), ce qui laisse penser que les seniors s'accommodent mieux des rapports hiérarchiques.

Les seniors semblent avoir plus d'autonomie, puisqu'ils sont moins nombreux à devoir suivre des consignes (35 % contre 37,7 %) et plus nombreux à régler personnellement les incidents (62,9 % contre 54,8 %). Ils sont plus nombreux à devoir se débrouiller seuls dans les situations difficiles (27,8 % contre 23,6 %), sans d'ailleurs que l'on sache s'ils s'en plaignent ou tirent

satisfaction. Ils sont plus nombreux, en tout cas, à se plaindre de ne pouvoir collaborer suffisamment (18,2 % contre 12,9 %) et, seul élément pointant un niveau de stress plus élevé, ils sont plus nombreux à se plaindre de devoir toujours se dépêcher (20,6 % contre 19,5 %).

En définitive, les seniors semblent donc évaluer leurs conditions de travail de manière plus favorable que les plus jeunes.

D'autres études présentent un tableau moins positif des effets de l'âge. L'enquête *ESTEVE, Travail, vieillissement, santé*, a étudié en 1990 et 1995 les problèmes de santé affectant les travailleurs de quatre générations : 37, 42,47 et 52 ans. Elle montre que l'âge augmente de manière systématique les probabilités que les agents souffrent de diverses pathologies. Des travaux complémentaires s'attachent à distinguer les effets du vieillissement de ceux de l'exposition à des conditions de travail difficiles. Ils mettent en évidence un effet propre de l'âge qu'il est pourtant difficile de chiffrer de manière synthétique. Sur la même enquête, l'étude de Derriennic, Saurel-Cubizolles et Monfort (2003) montre qu'une mauvaise santé augmente fortement les risques d'exclusion de l'emploi. L'enquête ne permet pas d'affirmer que de mauvaises conditions de travail sont à l'origine de ces problèmes de santé et, indirectement de la cessation d'activité. Elle démontre néanmoins l'imbrication forte entre problèmes de santé et maintien dans l'emploi.

4.3. L'intensification du travail

Toutes les études portant sur les conditions de travail en France et en Europe (Paoli et Merllié, 2000) soulignent la tendance générale à l'intensification du travail. Cette tendance se manifeste clairement dans le tableau 17, où pratiquement toutes les contraintes s'accroissent, pour les seniors et les plus jeunes, entre 1991 et 1998.

Pourtant, notre période est marquée par le développement de nouveaux modes d'organisation de la production, fondés sur la réactivité, la polyvalence, la qualité et le travail en équipe, que l'on imaginerait plutôt favorables aux travailleurs. Askenazy (2004) s'appuie sur les enquêtes disponibles pour montrer qu'il n'en est rien et qu'un nouveau productivisme émerge, qui s'accompagne d'une augmentation importante de l'intensité du travail. On comprend aisément que ce système de production plus exigeant impose un stress plus important aux travailleurs. Il est plus surprenant qu'il s'accompagne également d'une hausse de la pénibilité physique telle qu'elle est perçue par les travailleurs.

Un facteur propre à la France renforce cette évolution. La réduction du temps de travail s'est accompagnée pour la plupart des travailleurs, à l'exception peut-être des cadres, d'une intensification du travail. Les gains de productivité ainsi obtenus ont permis aux entreprises de mieux supporter l'augmentation du coût salarial qu'impliquait la réduction des horaires. Mais ils se sont traduits par des contraintes fortes sur les salariés, en termes

d'horaires flexibles et de suppressions de temps morts. Il n'est pas impossible que cette augmentation de l'intensité du travail soit plus difficilement supportée par les seniors et contribue finalement à réduire leur durée d'activité. C'est la gestion d'ensemble de l'effort de travail au cours de la vie qui se révélerait alors défaillante.

Askenazy clôt son analyse en décrivant le miracle que connaît actuellement l'économie américaine en matière de conditions de travail. Tous les indicateurs de pénibilité et de risque pour la santé y sont à la baisse, comme si l'économie américaine avait su, en y mettant le prix en matière de dépenses de sécurité, s'adapter aux nouvelles technologies.

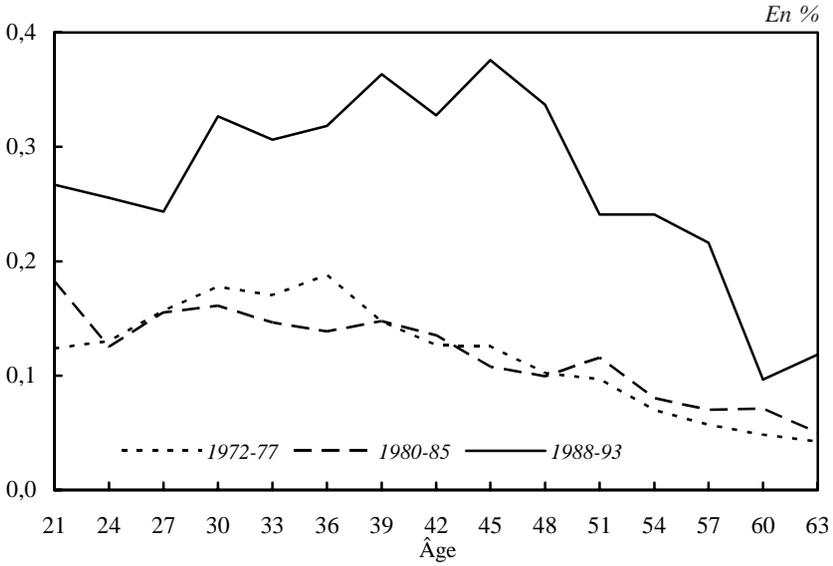
Les conséquences qu'il convient de tirer de ces analyses pour l'emploi des seniors ne sont pas totalement claires. On peut craindre, bien sûr, que les seniors soient les moins aptes à supporter l'intensification du travail que connaît actuellement la France. Nous examinons ci-dessous quelques éléments empiriques allant dans ce sens, mais on ne peut les considérer comme déterminants. Les possibilités d'adaptation des seniors à ce nouvel environnement ne doivent pas être sous-estimées. La nécessité d'améliorer les conditions de travail ne disparaît pour autant. Mais elle n'est sans doute pas la clé du problème des seniors.

5. La formation

La formation au cours de la vie permet au travailleur de s'adapter au changement technique et organisationnel, en maîtrisant les nouveaux équipements et les nouvelles méthodes de production. L'irruption des technologies de l'information et de la communication a encore accru ce besoin de formation. Des actions de formation liées à l'évolution des emplois sont nécessaires de manière récurrente. Certaines doivent être orientées en particulier vers le maintien dans l'emploi. D'autres doivent faciliter des reconversions en permettant l'acquisition de nouvelles compétences. La plupart nécessitent des bilans de compétences préalables. Comme le montre le graphique 34, extrait de Behaghel et Greenan (2005), le pourcentage de travailleurs bénéficiant d'une formation a pratiquement doublé entre les périodes 1980-1985 et 1988-1993. Mais son biais anti-âge s'est fortement accentué. À partir de l'âge de 45 ans il devient de plus en plus difficile d'avoir accès à la formation.

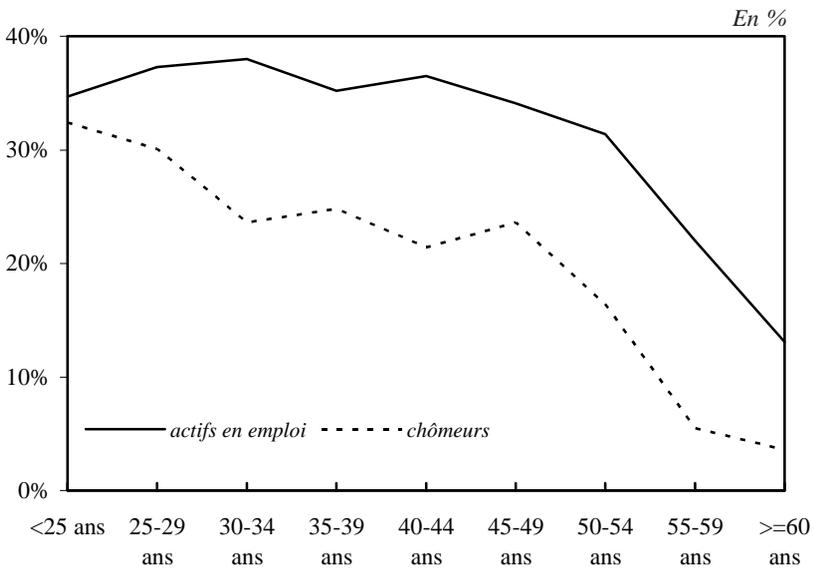
Ce résultat est confirmé par les graphiques suivants extraits de Lainé (2003). Le graphique 36 montre que les différentes CSP sont affectées de manière différente. Les cadres bénéficient de formations nettement plus nombreuses, qui se prolongent à un âge plus élevé. Les professions intermédiaires puis les ouvriers et employés sont moins bien pourvus. Le graphique 37 illustre l'effet propre de l'âge, lorsque l'on élimine les effets de la qualification, du diplôme, de la taille de l'entreprise, de l'ancienneté dans l'entreprise et d'un départ prochain à la retraite. Il confirme la réticence à former des seniors.

34. Taux d'accès à la formation continue selon l'âge et la période



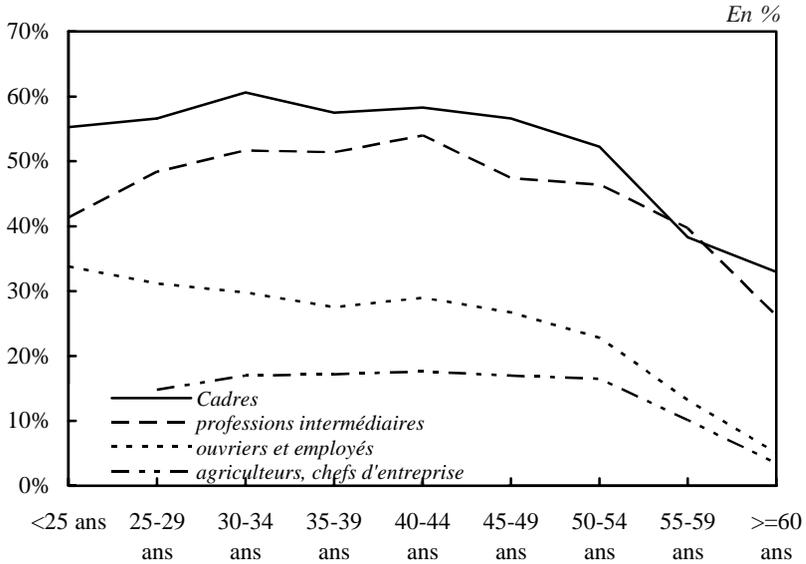
Source : Behaghel et Greenan (2005).

35. Taux d'accès à la formation continue selon l'âge



Source : Lainé (2003).

36. Taux d'accès à la formation continue selon l'âge et la qualification



Source : Lainé (2003).

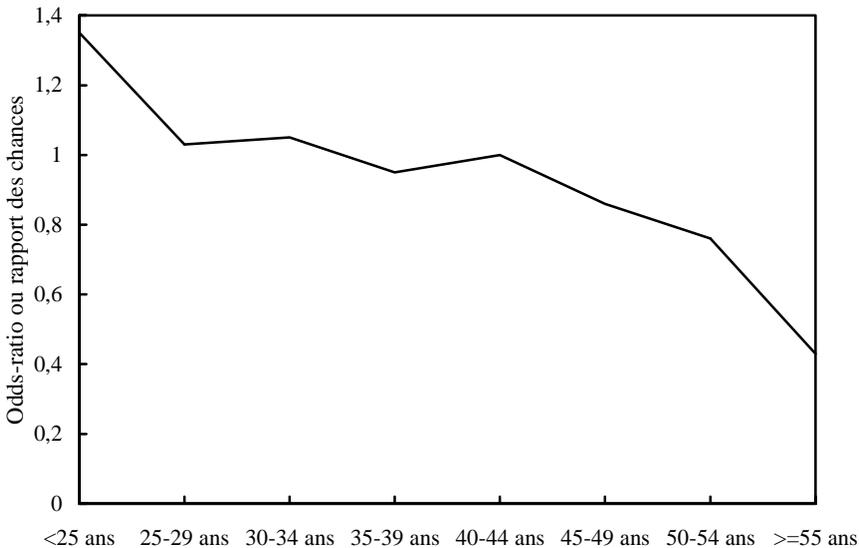
Les explications les plus naturelles tiennent à la fois, pourrait-on dire, aux coûts et aux gains de la formation dans le cas des seniors. D'un côté, les seniors peuvent se révéler plus difficiles à former du fait d'un manque de connaissances générales et de la trop grande nouveauté de ce qu'ils devraient apprendre. De l'autre, l'horizon trop court auquel ils font face rend peut-être rentable un investissement en formation.

L'histoire pourtant est certainement plus complexe. Une décomposition par CSP, par type d'entreprises (innovantes ou pas) et par domaine de formation (tâche spécialisée, informatique, management, travail en équipe) permet à Behaghel et Greenan (2005) de faire ressortir des résultats beaucoup moins uniformes. Le résultat principal est que l'appartenance à une firme innovante⁽¹⁸⁾ supprime le biais contre l'âge dans la formation. En revanche, la prise en compte de caractéristiques individuelles de la carrière passée montre que ces firmes semblent se séparer de manière prioritaire de seniors ayant un capital humain personnel moins élevé. Un biais contre l'âge, dans l'emploi, subsisterait donc, notamment dans les firmes innovantes, mais il ne passerait pas par un moindre accès à la formation et s'appuierait sur des caractéristiques individuelles des travailleurs.

(18) Selon un indice agrégé construit à partir de l'enquête Changements organisationnels et informatisation, réalisée en 1997.

Nous revenons dans le paragraphe suivant sur l'attitude des firmes innovantes face aux seniors. En ce qui concerne la formation, on doit considérer que la présence d'un biais contre l'âge, mis en évidence dans les graphiques ci-dessus, reste la plus plausible. Ce biais, ne peut pourtant se comprendre qu'en liaison avec le choix en faveur de la sortie prématurée des seniors. À quoi bon former des travailleurs dont on sait que la probabilité de départ à partir de 55 ans est particulièrement élevée ?

37. Influence de l'âge sur l'accès à la formation continue pour les actifs en emploi



Lecture : L'influence de l'âge est mesurée « toutes choses égales par ailleurs », en éliminant les effets de qualification, du diplôme, de la taille de l'entreprise, de l'ancienneté dans l'entreprise et d'un départ prochain à la retraite. Le « odds-ratio » ou rapport des chances mesure la chance d'accéder à la formation continue par rapport à une tranche d'âge de référence qui est celle des 40-44 ans. Ainsi la chance d'accéder à la formation continue pour un individu de 50-54 ans vaut un peu moins de 0,8 fois celle d'un individu de 40-44 ans.

Source : Lainé (2003).

6. Y a-t-il une rupture entre salaire et productivité ?

Les analyses précédentes nous ont montré pourquoi les salaires, d'un côté, et la productivité, de l'autre, tendent de manière générale à augmenter avec l'âge. Évoluent-ils en phase, en respectant les contraintes de rentabilité de l'entreprise ? Ou, au contraire, les salaires prennent-ils de l'avance, avec pour conséquence une incitation pour les entreprises à se séparer des seniors ? Telle est la question essentielle vers laquelle nous convergeons. La

réponse à cette question ne peut être qu'empirique, et nous passons donc en revue les travaux disponibles, malheureusement trop peu nombreux.

6.1. Productivité et âge

Cette question importante a été étudiée aux États-Unis par Hellerstein, Neumark et Troske (1999). Sur la base de données d'entreprises, ils estiment l'effet de la composition par âge des effectifs sur la production de l'entreprise et mesurent ainsi les productivités relatives des différentes classes d'âge.

Un travail de ce type a été effectué sur données françaises par Aubert et Crépon (2004), en distinguant l'industrie, les services et le commerce. Leurs données leur permettent de suivre une vingtaine de milliers d'entreprises pour chaque secteur, sur la période 1994-2000.

Ce travail ambitieux est délicat à mener. Un lien apparent entre structure par âges et productivité globale peut refléter en réalité des biais structurels ou des histoires particulières de l'entreprise. Les entreprises employant plus de travailleurs seniors peuvent apparaître moins productives, non pas parce que l'âge exerce effectivement une influence négative sur la productivité, mais parce qu'elles appartiennent à des secteurs ayant des problèmes structurels de productivité et que ces secteurs en vieillissement emploient beaucoup de seniors. Indépendamment de cet aspect sectoriel, l'histoire propre de l'entreprise peut être responsable de sa composition par âges, pour des raisons qui ont assez peu à voir avec la productivité de chacun d'eux ou qui ne reflètent, en tout cas, qu'un processus d'ajustement très incomplet.

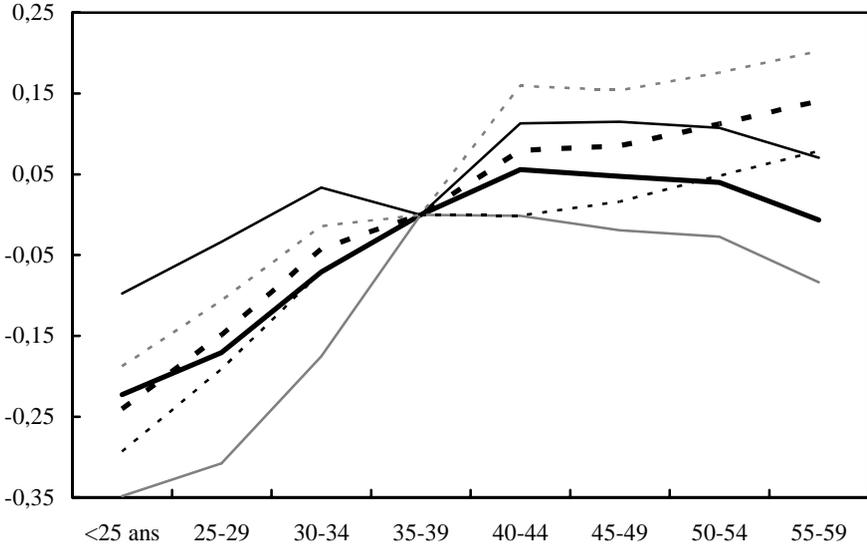
Les résultats empiriques doivent donc être considérés avec précaution.

L'étude américaine conclue à une influence négative mais limitée de l'âge. Le travail d'Aubert et Crépon (2004) conclut dans le même sens. Les résultats obtenus sont bien résumés par les figures du graphique 38, extraites de l'article. Le profil de la productivité en fonction de l'âge est marqué. Dans les trois secteurs, elle augmente avec l'âge avant de plafonner et de connaître une faible diminution au-delà de 55 ans.

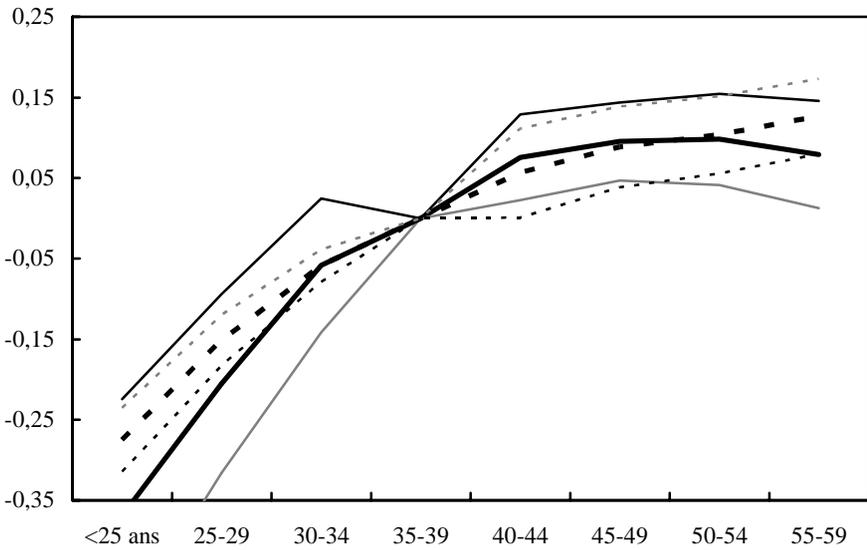
Cette évolution de la productivité marque-t-elle un décrochage par rapport à celle des salaires ? L'estimation sur les entreprises de l'échantillon permet de retrouver le profil salarial caractéristique de l'économie française. La croissance des salaires reste soutenue et connaît même une certaine accélération en fin de carrière, imputable en partie cependant, comme nous l'avons souligné, à un fort biais de sélection. Un certain décrochage se fait donc jour, surtout dans l'industrie. Mais l'incertitude sur la qualité des estimations est telle qu'il n'est pas sûr qu'il soit significatif. Aubert et Crépon (2004) concluent donc qu'on ne peut considérer que la thèse d'un décrochage ait été démontrée.

38. Profil de productivité et de coût salarial selon l'âge, par secteur

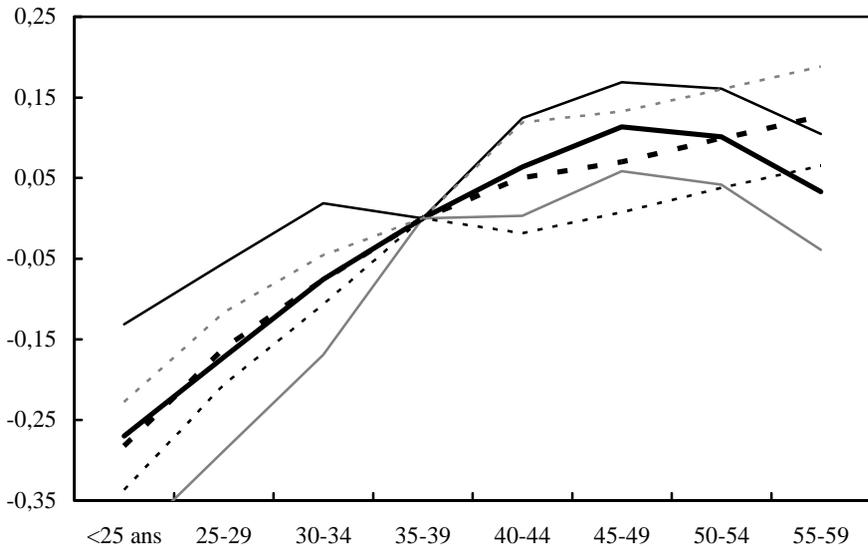
a. Industrie



b. Commerce



c. Services



Lecture : La productivité et son intervalle de confiance sont représentés par les traits pleins (trait épais : productivité, traits fins : bornes inférieure et supérieure de l'intervalle de confiance à 95 %). Le coût salarial et son intervalle de confiance sont représentés par les traits en pointillés. Les profils sont estimés à partir des résultats d'estimation d'équations de salaire et de productivité. Se reporter à l'étude originale pour plus de précisions.

Source : Aubert et Crépon (2004).

6.2. Le biais technologique induit un biais contre l'âge

Le changement technique et organisationnel induit par l'émergence des TIC fait-il peser un risque particulier sur l'emploi des seniors ? Nous avons déjà évoqué plusieurs arguments en ce sens. L'expérience des seniors risque d'être frappée d'obsolescence. Leur plus faible formation initiale et les habitudes nées de leur histoire les rendent moins adaptables dans une période de changement rapide. Les former aujourd'hui est moins rentable car ils sont à la fois moins éducatibles et plus près de la retraite.

Aubert, Caroli et Roger (2004) se demandent alors si le recours aux nouvelles technologies influence le comportement des entreprises vis-à-vis de l'âge. Les perspectives d'emploi des seniors sont-elles moins bonnes dans les entreprises innovantes ?

Cette question est étudiée en utilisant le même type de données que dans l'étude précédente, en les complétant par des indicateurs d'utilisation des nouvelles technologies et de nouveaux modes d'organisation du travail, tirés de l'enquête Changement organisationnel et informatisation. L'appariement requis limite l'étude à l'industrie et réduit beaucoup la taille de l'échantillon.

L'étude caractérise l'impact différentiel des nouvelles technologies sur l'emploi des différentes catégories d'âge et sur leurs taux d'entrée et sortie.

Les résultats mettent en évidence une influence négative, limitée mais significative, du recours aux nouvelles technologies sur l'emploi des seniors, aussi bien au niveau des effectifs employés qu'au niveau des recrutements. La présence d'un biais anti-âge reçoit ainsi un certain soutien.

Deux éléments donnent de la force à cette conclusion.

La moindre utilisation des seniors dans les entreprises innovantes n'est pas le résultat mécanique de l'ajustement par les seniors. L'effet ne disparaît pas quand on contrôle pour l'évolution du niveau d'emploi global dans l'entreprise. En outre, des régressions complémentaires montrent que le recours aux nouvelles technologies a un effet plus fort sur les embauches que sur les sorties. La réduction des effectifs de l'entreprise n'est donc pas la cause unique de leur rajeunissement.

En second lieu, l'effet d'âge observé n'est pas la simple expression du biais technologique. Le recours aux nouvelles technologies encourage évidemment l'embauche de travailleurs plus qualifiés, qui seront souvent des travailleurs plus jeunes. Mais l'étude montre que le biais anti-âge subsiste à l'intérieur de chaque catégorie de travailleurs. La catégorie des managers et techniciens est avantagée par le recours aux nouvelles technologies. Mais les seniors de cette catégorie souffrent d'un désavantage relatif par rapport aux plus jeunes.

Ces résultats sont confirmés par Ananian et Aubert (2004) qui reprennent la même analyse en s'appuyant sur l'enquête REPONSE menée en 1998 sur le changement organisationnel. Cette enquête présente l'avantage d'inclure des indicateurs spécifiques d'utilisation de l'ordinateur et d'Internet dans l'entreprise et de recouvrir le secteur des services. Elle obtient des résultats similaires en faveur de l'existence d'un biais anti-âge.

Enfin, nous avons vu que l'étude de Behaghel et Greenan (2005) concluait également à l'existence d'un biais du changement technique et organisationnel contre l'âge, qui s'appuie sur les caractéristiques individuelles des travailleurs et s'exerce directement, sans que le refus de l'accès à la formation apparaisse comme une anticipation et une préparation de l'exclusion.

Toutefois, là encore, ce biais, qui existe indéniablement, ne nous semble pas spécifique à la France. Il n'en demeure pas moins un problème qui obère l'emploi des seniors dans les secteurs les plus dynamiques de l'économie.

7. Conclusion

Leur histoire personnelle, par définition plus longue que celle de leurs collègues plus jeunes, met en danger les seniors dans l'entreprise. Dans un monde en changement accéléré, leur ancienneté cesse d'être un atout pour devenir un handicap. Ils souffrent donc d'une difficulté intrinsèque à rester en emploi, qui a peu à voir avec les particularités du fonctionnement de l'économie française et de son marché du travail.

Un certain nombre d'éléments plaident pour cette thèse. Dans tous les pays comparables, les seniors ont rencontré des difficultés, qui se sont résolues souvent par des emplois moins payés et plus précaires, même si des politiques volontaires ont généralement permis de progresser sur tous ces fronts.

Les éléments du problème sont clairs. La productivité des seniors s'effrite face au changement technique. L'expérience n'est valorisée que dans certains métiers. La formation des seniors est moins répandue parce que difficile et peu rentable. Cette conjonction de difficultés nous semble réelle. La question est de mesurer son poids. Il nous semble, sur tous les plans, moins grand qu'on ne pourrait le craindre et, en second lieu, peu différent de ce qu'il est dans d'autre pays. Rien n'empêche véritablement les seniors de s'adapter aux nouvelles données, par la formation et par l'organisation du travail. Leurs difficultés spécifiques peuvent être prises en compte. En contrepartie, une modération salariale ne peut qu'aider au maintien dans l'emploi, si l'on reconnaît que cette solution est préférable à la cessation d'activité organisée, au niveau collectif, à coup sûr, et au niveau individuel plus souvent qu'on ne pourrait le penser.

Des mesures spécifiques pour l'emploi des seniors sont donc nécessaires. Mais elles ne peuvent jouer, à nos yeux, qu'un rôle secondaire par rapport à la nécessité de briser le consensus implicite en faveur de la cessation prématurée d'activité. Une fois remplie cette première condition, le traitement des problèmes spécifiques des seniors devrait être beaucoup plus facile, et sera du ressort des partenaires sociaux.

La proximité de la retraite : la prochaine génération à partir à la retraite

1. Introduction

Et si une partie des problèmes des seniors venait simplement du fait que la fin de vie active crée en elle-même un horizon court, qui rend tout investissement non rentable ? Ce n'est pas le faible taux d'emploi des seniors qui serait un problème pour la prolongation d'activité. Ce serait, au contraire, l'anticipation d'une retraite très proche qui expliquerait le taux d'activité faible entre 55 et 59 ans.

Quelle incitation a une entreprise ou un travailleur à engager une formation coûteuse lorsque la retraite se profile de façon certaine à l'horizon ? Quelle incitation a-t-on à rechercher un travail, si l'on sait que le niveau de sa pension sera identique que l'on retrouve un emploi ou que l'on reste en inactivité ? Comment imaginer que les entreprises, devant un horizon si court, vont rechercher un travailleur âgé en acceptant des coûts de recherche qu'elles n'auront pas le temps de rentabiliser ? Le problème n'est pas tant la générosité de l'allocation d'inactivité que la faible valeur de l'emploi qui émane de l'ensemble du dispositif. L'élément essentiel est la forte taxation à la prolongation d'activité, dans un barème de retraite qui reste très éloigné de la neutralité actuarielle et pousse à partir tôt en retraite. Le second élément est le fait que l'inactivité avant la retraite n'est pas pénalisante en termes de pension. La valeur de l'emploi est alors proche de celle de l'inactivité, car elles sont déterminées principalement par un même niveau de pension se profilant à un horizon rapproché. Il importe donc d'allonger l'horizon, ce que la réforme de 2003 a commencé à faire en instaurant des surcotes.

Après avoir précisé ces intuitions théoriques nous apportons des éléments empiriques montrant que la distance à l'âge du taux plein, déterminant principal de l'horizon des agents semble un facteur explicatif non négligeable de la faiblesse des taux d'emploi des seniors. En particulier, l'âge social défini par rapport à la distance à la retraite tend à faire disparaître l'influence négative de l'âge biologique. Ce résultat souligne le coût de la retraite à 60 ans en termes d'emploi des quinquas.

2. L'horizon court et anticipé de la retraite à 60 ans

La tranche d'âge des 55-59 ans, sur les années récentes, se savait proche de la retraite. En effet, l'âge de la retraite coïncidait avec l'âge minimum requis pour liquider ses droits, c'est-à-dire 60 ans. Deux raisons l'expliquent. En premier lieu, la majorité de la population avait atteint, à 60 ans, la durée de cotisation assurant le taux plein. En second lieu, il n'existait aucune incitation à prolonger son activité au-delà du taux plein. La retraite à 60 ans constituait ainsi une norme connue de tous et toute la classe des 55-59 ans avait devant elle un horizon court.

Le système français de retraite par répartition a été modifié par la réforme Balladur de 1993 et la réforme Raffarin-Fillon de 2003. Mais ces réformes, que nous réexaminerons dans la partie IV de ce rapport, ont encore eu peu d'impact. Ceci peut étonner en ce qui concerne la première, mais elle ne concernait que le secteur privé et prévoyait une période de transition qui ne l'a rendue effective que très récemment.

2.1. Le taux plein est généralement déjà atteint à 60 ans

L'âge moyen de fin d'études des personnes qui ont pris leur retraite dans les trente dernières années est inférieur à 20 ans en moyenne. Certains ouvriers et employés ont même commencé leur carrière à 15-16 ans (Colin, Lehlé et Mahieu, 2000). Les générations les plus récentes de retraités, nées en 1945, ont un âge de fin d'études de 19,4 ans pour ceux qui travaillent dans le secteur privé et de 17,1 pour les salariés du secteur public. Ces âges tendent à s'élever et passent respectivement à 20,2 et 19,1 pour la génération née en 1965. En outre, le décalage avec l'âge d'entrée dans la vie active va également augmenter en raison des difficultés d'insertion des jeunes sur le marché du travail depuis les années quatre-vingt.

Il aurait ainsi fallu que la durée de cotisation minimale fût supérieure à 40 ans pour que l'âge du taux plein soit supérieur à 60 ans. Or, cette durée était de 37,5 années avant 1993, et n'a été augmentée progressivement à 40 années, par la réforme Balladur, que pour le secteur privé. Ce n'est qu'en 2003 qu'il a été décidé que le secteur public devrait également atteindre cette durée de 40 ans à l'horizon 2008. Par ailleurs, les périodes de chômage sont validées pour la retraite. La grande majorité des Français avait donc atteint le taux plein à 60 ans, et pour certains bien avant⁽¹⁹⁾. Seules des carrières incomplètes, au sens d'un passage par l'inactivité, pouvait l'empêcher. Certaines femmes sont ainsi dans l'obligation d'attendre 65 ans pour atteindre le taux plein.

(19) Afin de réparer cette dispersion inéquitable des durées de cotisations, la réforme de 2003 autorise leur départ avant 60 ans.

2.2. La taxe à la prolongation d'activité

Atteindre la durée de cotisation de référence à 60 ans n'implique pas forcément un départ à la retraite à cet âge. Le système de retraite peut laisser une marge de choix aux agents en leur proposant un barème reliant leur durée d'activité au niveau de la pension qu'ils toucheront. Un individu choisit alors son âge de retraite en arbitrant entre les gains et les coûts associés à une prolongation d'activité (voir annexe 2 en fin de rapport). À l'optimum individuel, le taux de substitution entre loisir de retraite et consommation s'égalise au rendement marginal de la prolongation d'activité. En l'absence d'un système de retraite par répartition, ce rendement coïncide avec la rémunération salariale. Toute déviation par rapport à ce rendement introduite par le système de retraite est le signe d'une non-neutralité qui vient distordre les choix de départ à la retraite.

Dans le système de répartition, le rendement de la prolongation d'activité peut être analysé de la manière suivante. Repousser son âge de retraite amène à subir une année de cotisation supplémentaire et à renoncer à une année de pension, ce qui n'est pas forcément équilibré par l'augmentation du taux de remplacement et donc de la pension perçue pendant la période de retraite. Le barème est actuariellement neutre lorsque le bilan actualisé entre les deux premiers éléments, d'une part, et le troisième, de l'autre, est nul. On parle de neutralité actuarielle à la marge si ce bilan ne s'annule qu'à partir d'un âge donné. Inversement, un bilan déficitaire pour les individus signifie que le système de retraite introduit une taxe à la prolongation d'activité.

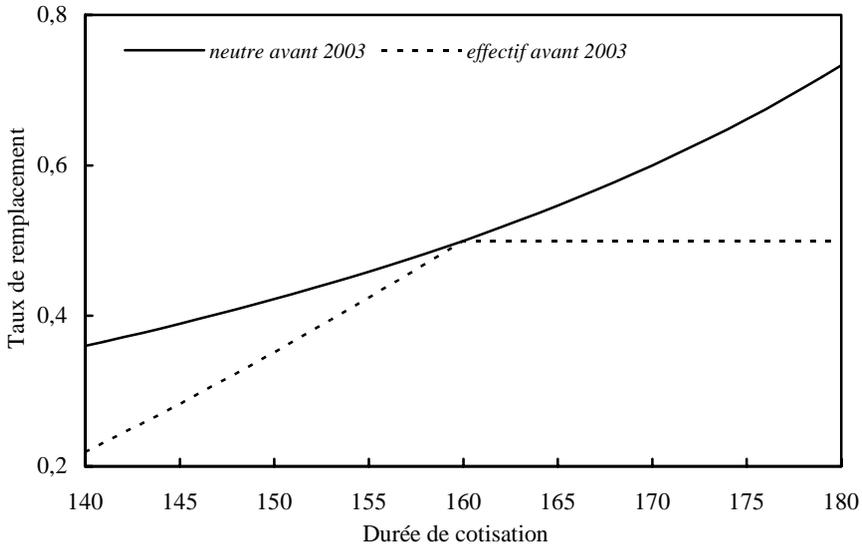
L'impact de la taxation imposée par le système de retraite a fait l'objet de nombreuses évaluations empiriques à la suite des travaux pionniers de Gruber et Wise (1999) pour les États-Unis. Pour la France, Blanchet et Pelé (1999) ont montré que la taxe à la prolongation d'activité au-delà du taux plein pouvait atteindre un taux de l'ordre de 70 %. Cette taxe était particulièrement forte pour les salariés ayant une faible espérance de vie et de forts taux de remplacement, c'est-à-dire les ouvriers et employés et, dans une moindre mesure, les professions intermédiaires.

Avant 2003, secteurs public et privé confondus, les barèmes ne prévoyaient aucune augmentation significative du ratio de remplacement, ce qui constituait une forte taxe à la prolongation d'activité et incitait fortement à prendre sa retraite à l'âge du taux plein (150 trimestres puis 160 après la réforme Balladur dans le privé, 150 dans le public). Il n'existait pas de surcote⁽²⁰⁾, et le seul élément incitant à la poursuite d'activité était qu'une augmentation du salaire dans les années de prolongation pouvait améliorer à la marge la pension.

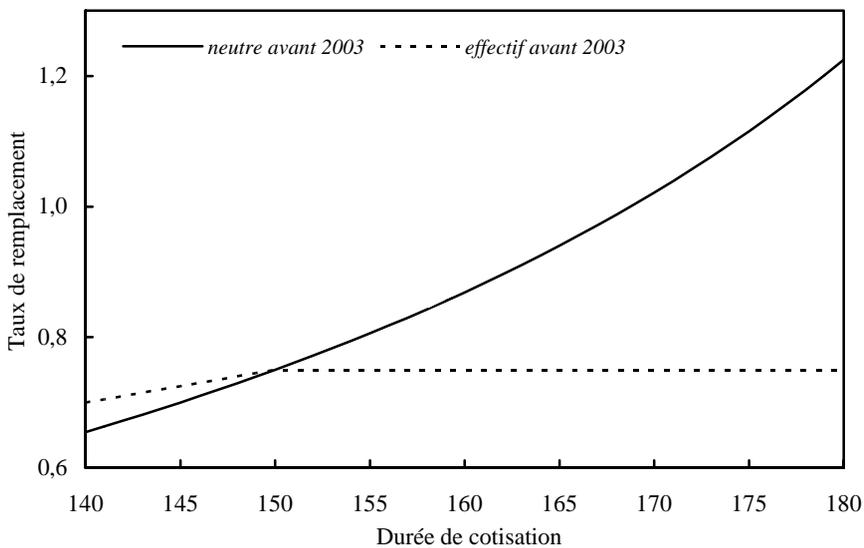
(20) C'est pourquoi on parle de taux plein pour désigner le ratio de remplacement permis par la durée de cotisation de référence.

39. Profils des taux de remplacement, secteurs privé (régime général) et public

a. Secteur privé



b. Secteur public



Source : Calculs des auteurs.

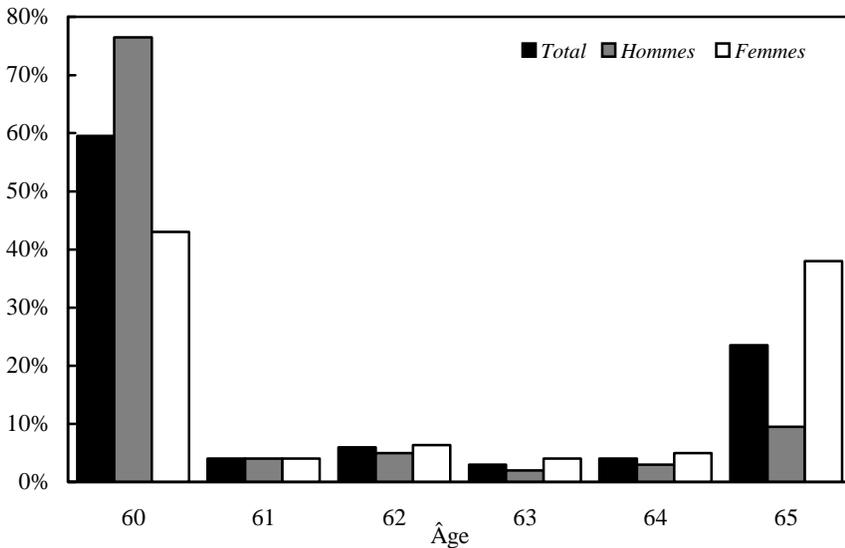
Nous avons représenté dans le graphique 39 le profil des ratios de remplacement dans le système par répartition avant la réforme 2003. La durée de cotisation de référence donne droit au taux de remplacement de référence, fixé à 75 % dans le secteur public et à 50 % dans le secteur privé (hors retraites complémentaires). Une décote réduit le taux de remplacement des salariés liquidant leurs droits avant d'avoir atteint la durée de référence. Le schéma permet de comparer le profil effectif à un profil actuariellement neutre.

On constate que le ratio de remplacement effectif est très éloigné du ratio assurant la neutralité actuarielle. En revanche, la situation avant le taux plein diffère entre secteur public et secteur privé. Dans ce dernier cas, en deçà du taux plein, une année d'activité supplémentaire donne droit à une augmentation de 10 à 20 % de la pension. Ces pénalités vont bien au-delà de décotes actuariellement neutres et elles constituent une très forte incitation à travailler jusqu'à l'âge du taux plein. Sur le graphique 39a, dans notre exemple simplifié, on constate bien que la décote est sur-actuarielle et pousse à travailler plus. En revanche, dans le secteur public, la situation est inversée. La décote est inférieure à ce que serait une décote actuarielle et il existe une forte taxe à la prolongation d'activité, avant même le taux plein. Les salariés de ce secteur ne sont pas incités à rester en emploi au-delà de 60 ans pour atteindre la durée de cotisation donnant le taux de remplacement de référence. Une forte proportion d'entre eux part donc dès qu'ils le peuvent, c'est-à-dire à soixante ans.

2.3. Des âges de départ à la retraite concentrés à 60 et 65 ans

Comme le montre le graphique 40, les seniors se partagent dans leur quasi-totalité en deux catégories : ceux qui partent à 60 ans car ils ont effectué une carrière complète (les hommes et la majorité des femmes) et ceux qui attendent 65 ans à cause d'une carrière incomplète (certaines femmes). Cela ne traduit pas des préférences ou des attitudes différentes, mais le même comportement de départ au taux plein. Ainsi, l'âge de la retraite en France pour un individu est extrêmement prévisible, et il correspond majoritairement à un départ à 60 ans. Cette uniformité contribue à créer une norme du départ à 60 ans qui a des conséquences en retour sur les âges précédents.

40 Distribution des âges de liquidation pour les personnes nées en 1940 et 1944



Source : Bardaji, Sédillot et Walraet (2002).

3. Par quels canaux la distance à la retraite peut-elle affecter l'offre et la demande de travail des 55-59 ans ?

La taxe à la prolongation d'activité imposée par le système de retraite par répartition affecte l'âge de départ à la retraite (Duval, 2003). Son importance est pourtant beaucoup plus large. Elle influence également le marché du travail des générations qui ne sont pas encore en situation de prendre leur retraite, tant du côté demande que du côté offre. Il n'existe que peu d'études théoriques ou empiriques sur ces interactions potentiellement importantes.

3.1. L'offre de travail des quinquas

La valeur relative de l'emploi par rapport au chômage ne dépend pas seulement des niveaux et profils de l'allocation-chômage. Elle est affectée par la distance séparant l'agent de son âge de la retraite. Nous avons constaté dans le chapitre 1 de cette partie combien les taux de retour à l'emploi étaient faibles après 55 ans. Il est difficile de ne pas y voir l'influence de la générosité des revenus d'inactivité, le dispositif de dispense de recherche d'emploi ayant à cet égard le mérite d'être particulièrement explicite. Mais il n'est pas absurde de penser que la dispense de recherche ne soit que la

traduction institutionnelle de la faiblesse du rendement de la recherche lorsque la retraite se profile à l'horizon. Cet argument a été démontré par Bettendorf et Broer (2003) et Hairault, Langot et Sopraseuth (2005) dans des modèles de recherche d'emploi traditionnels, incorporant une date terminale de fin de vie active. Le différentiel de valeur entre l'emploi et le chômage, étant limité dans le temps, n'est pas suffisant pour compenser les coûts de recherche présents. Ceci est d'autant plus vrai que le chômage est bien indemnisé, ce qui est le cas en France pour les seniors. L'effort de recherche baisse donc de plus en plus au fur et à mesure que l'on s'approche du départ en retraite, que ce dernier soit contraint ou choisi.

On peut également invoquer un argument psychologique, qui repose sur l'idée que la cessation d'activité avant l'âge de la retraite est moins coûteuse lorsque ce dernier est proche, ce qui, de façon tautologique, est exactement notre thèse. Les individus les plus proches de la retraite, toutes choses égales par ailleurs, semblent se déclarer plus enclins à accepter le départ anticipé. Reste évidemment à en démontrer les ressorts.

Au-delà de l'horizon, le fait que la pension ne dépende pas de la durée passée à travailler explique également le peu d'incitations à retourner dans l'emploi à proximité de la retraite. Non seulement, le retour à l'emploi ne permet pas de profiter pendant longtemps d'une différence de revenu pendant la vie active, mais la différence des pensions est très faible. En effet, la période de chômage est prise en compte dans la durée de cotisation-retraite⁽²¹⁾. En l'absence de surcotes, seule une progression salariale en fin de carrière peut créer une différence. Au-delà de leur effet sur l'âge de la retraite, les surcotes ont donc une influence sur le marché du travail des quinquas⁽²²⁾.

3.2. La demande de travail des quinquas

La distance par rapport à l'âge de la retraite peut également jouer un rôle crucial du côté de la demande de travail et du comportement des entreprises. Elle diminue le rendement des investissements en matière de recherche d'emploi, dès lors que la recherche d'employés a un coût⁽²³⁾. Le rendement de la formation après embauche dépend également de l'horizon de la relation de travail. Ceci est d'autant plus important pour l'embauche des seniors que leur capital humain peut être faible ou très déprécié. Les entreprises peuvent ainsi considérer que le temps d'adaptation est trop long par rapport à la distance à la retraite. Plus qu'inadaptés les seniors seraient inadaptables, étant donné le peu de temps qu'ils vont passer en emploi avant le départ facilement anticipable à la retraite. En outre, le même argument de distance permet de comprendre pourquoi les seniors sont les premiers dans

(21) Le fonds de solidarité vieillesse finance le coût des validations pour la retraite des périodes de chômage et de préretraite du régime général et du régime des salariés agricoles.

(22) Ce point est développé dans une proposition de réforme quatrième partie.

(23) Abowd et Kramarz (2003) évaluent ces coûts de recrutement à 2,5 % de la masse salariale.

la file d'attente des départs : un creux conjoncturel ou des difficultés passagères impliquent le licenciement des seniors proches de la retraite, mais pas nécessairement celui des travailleurs plus jeunes. Garder un travailleur en attendant des jours meilleurs pour éviter de payer les coûts de rotation de la main d'œuvre n'est pas une stratégie envisageable dans le cas d'un senior proche de la retraite. Son éviction ne signifie pas forcément qu'il est dépassé par le progrès technique ou usé par le travail, mais simplement qu'il n'est plus possible, dans son cas, de compenser des coûts présents par des recettes futures.

4. Des faits concordants

Existe-il des éléments empiriques qui pourraient corroborer l'influence de la distance à l'âge de la retraite sur le taux d'emploi, à proximité de cet âge ? Nous reprenons ici les travaux présentés par Hairault, Langot et Sopraseuth (2005).

4.1. Taux d'emploi des 55-59 et âge de la retraite : une corrélation positive au niveau international

Les pays dont l'âge de la retraite est faible ont-ils également des taux d'emploi des 55-59 ans faibles ? Nous considérons le taux d'emploi de la tranche d'âge située juste avant le plus faible des âges de la retraite dans les principaux pays de l'OCDE (60 ans), pour aller au-delà du constat trivial que le taux d'emploi pour des âges supérieurs à ce dernier est directement corrélé avec l'âge de la retraite. Nous cherchons ici à mettre en évidence la dimension « *forward* » du taux d'emploi par rapport à l'âge de la retraite. Si l'on considère uniquement les agents d'une classe d'âge n'ayant pas accès à la retraite, mais en position d'anticiper un prochain départ à la retraite, typiquement les agents dont l'âge est compris entre 55 et 59 ans, la perspective d'une retraite proche doit influencer négativement le taux d'emploi. En mesurant les incitations à la participation au marché du travail par le taux d'emploi, nous obtenons une mesure de l'attractivité de l'emploi sans entrer dans les spécificités nationales des différents dispositifs de sortie anticipée de l'emploi (préretraite, santé-invalidité...). Nous visons ici à mettre en évidence l'effet de bord introduit par l'âge de la retraite, indépendamment de l'existence de ces dispositifs. Toutes choses égales par ailleurs, l'âge normal de la retraite devrait influencer sur le taux d'emploi de la classe d'âge située juste avant.

Cependant, cette étude ne va pas sans difficultés opératoires quant à l'âge de retraite qui doit être retenu. Notre but est de capturer l'âge de départ effectif (et non désiré) moyen qui fixe les anticipations des agents. Il ne correspond pas nécessairement à l'âge minimal (*early retirement age*), ni à l'âge maximal d'activité. En outre, il ne s'agit pas de l'âge de liquidation si les agents continuent majoritairement à travailler ensuite. Une question

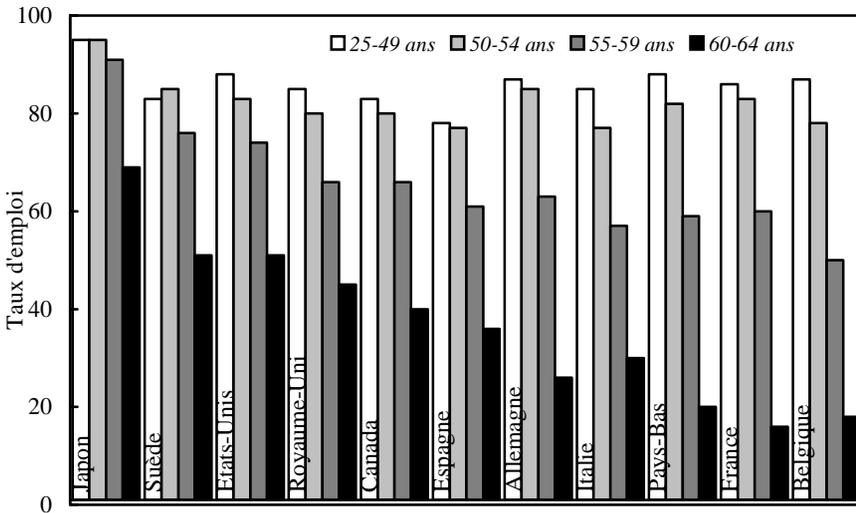
encore plus délicate tient aux dispositifs de préretraite avant l'âge minimal. Ils sont parfois intégrés dans le calcul de l'âge de la retraite effectif, par exemple par l'OCDE. C'est pourquoi en France l'âge effectif de retraite est inférieur à 60 ans. Comme nous voulons évaluer l'influence de la limite du départ en retraite, nous nous concentrons sur les incitations à rester en activité pour une personne en emploi, et non pour une personne en situation d'invalidité ou au chômage, même si nous sommes conscients de l'influence de ces dispositifs. Cette stratégie limite la disponibilité des informations en interdisant l'utilisation des travaux de l'OCDE qui mélangent préretraite et retraite.

En définitive, dans chaque pays, l'âge de la retraite de référence correspond nécessairement au mode des départs en retraite (et non en préretraite) observés. Il s'agit ainsi, comme Gruber et Wise l'ont précisément documenté, de l'âge, au-delà du minimum légal, à partir duquel la taxe à la poursuite de l'activité devient très significative. En France, l'âge de 60 ans représentait l'âge à partir duquel il est possible de partir, mais également le mode des départs à la retraite tant que la durée de cotisations permettant d'avoir le taux plein est atteinte à cet âge. Il existe naturellement une certaine hétérogénéité dans les âges de départ en France, comme dans les autres pays de l'OCDE, et raisonner sur un âge de départ unique, même s'il est modal, peut apparaître sujet à caution. Il s'agit donc d'une première analyse que l'on pourra ensuite affiner en prenant en compte l'hétérogénéité individuelle. Toutefois, pour limiter au maximum ce problème d'hétérogénéité, en particulier les problèmes liés à l'incomplétude des carrières, nous ne considérons que la population masculine. En outre, nous contentons de prendre en compte les pays étudiés avec une méthodologie commune dans Gruber et Wise (1999). Cela implique de considérer le taux d'emploi des seniors au milieu des années quatre-vingt-dix.

Pour les hommes, la situation en Italie est comparable à celle de la France dans les années quatre-vingt-dix, avec une taxe implicite qui devient conséquente à 60 ans qui sera donc considéré comme l'âge de la retraite de référence (Brugiavini, 1999). En Allemagne, depuis 1972, il existe un âge minimal de 63 ans, au-delà duquel la taxe à la prolongation d'activité est très forte, comme après 60 ans en France pour ceux ayant atteint le taux plein. Le cas des États-Unis est plus problématique à traiter : l'âge minimal de 62 ans implique un pourcentage de liquidation important, à peu près équivalent à celui se produisant à 65 ans. C'est à cet âge que la taxe à la prolongation d'activité devient positive : elle est égale à 0 à l'âge minimal aux États-Unis, de 70 % en France et de 40 % en Allemagne. En outre, une proportion non négligeable des personnes liquidant à 62 ans travaille ensuite (*bridge jobs*). C'est pourquoi il est pertinent de retenir 65 ans comme l'horizon-type de cessation d'activité d'un travailleur américain. Gruber et Wise (1999) montrent que l'âge minimal d'éligibilité est également pertinent dans le cas de la Belgique (60 ans), les Pays-Bas (60 ans) et l'Italie (55 ans). Concernant la Suède, l'absence d'âge minimal et une faible taxe à la prolongation d'activité font de 65 ans l'âge de référence. En Espagne, une pénalité de

8 % sur le taux de remplacement par année manquante avant 65 ans implique que ce n'est qu'à partir de 63 ans que la taxe à la prolongation d'activité devient positive (Boldrin, Jimenez et Peracchi, 1999) mais faible, pour les salaires élevés, pour atteindre 70 % à 65 ans ; en revanche pour les bas salaires, cela se produit dès 60 ans. Le Canada est une revanche dans une situation comparable à celle des États-Unis, avec une taxe très faible à l'âge de minimal de 60 ans, l'âge normal de retraite de 65 ans devant être considéré comme l'horizon pertinent de la retraite (Gruber et Wise, 1999), ce qui est également le cas du Royaume-Uni (Blundell et Johnson, 1999). La situation la plus complexe est finalement celle du Japon. Une taxe existe à partir de l'âge minimal, mais elle devient nulle ensuite à partir de 65 ans. C'est pourquoi nous préférons pour ce pays retenir l'âge moyen de départ de 69 ans.

41. Évolution des taux d'emploi selon l'âge par pays, hommes, 1995



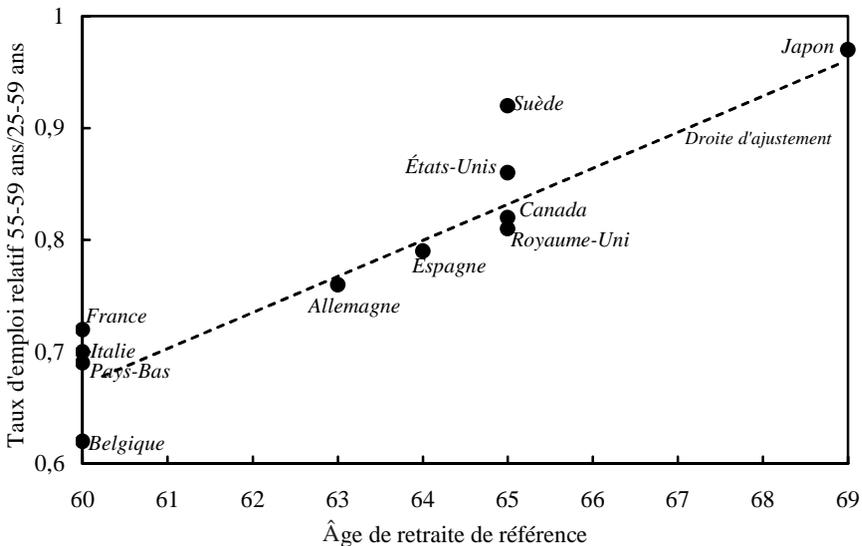
Source : Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

Le graphique 41 représente l'évolution du taux d'emploi par âge dans les différents pays considérés. On assiste à une baisse continue au fur et à mesure que l'on se rapproche de l'âge de la retraite. Ceci n'est pas en contradiction avec une interprétation en termes de vieillissement biologique, sauf que l'accélération à la baisse ne se produit pas au même âge dans les différents pays. Sauf à considérer que les travailleurs âgés sont touchés par une certaine obsolescence à des âges différents selon les pays, il est facile d'identifier l'influence de l'âge de la retraite dans la typologie qui apparaît si clairement. La baisse du taux d'emploi des 55-59 ans est contenue dans un intervalle de 9 à 15 points pour les pays dont l'âge de la retraite se produit

normalement à 65 ans, tandis qu'elle s'étend de plus de 20 points à plus de 30 pour les pays caractérisés par la retraite à 60 ans, l'Espagne et l'Allemagne étant dans une situation intermédiaire comme leur âge de retraite permettait de l'anticiper. Il est particulièrement intéressant de noter que le décrochage à partir de 60 ans pour le premier groupe de pays est assez comparable à celui enregistré par le deuxième groupe concernant les 55-59 ans, comme si seule la distance à la retraite était la variable pertinente, et non l'âge absolu.

Une autre façon de mettre en évidence cet effet distance à l'âge de la retraite est de reporter sur l'axe horizontal les âges de départ en retraite de référence des différents pays et sur l'axe vertical le taux d'emploi des 55-59 ans rapporté à celui des 25-59 ans, pour ne considérer que la spécificité du taux d'emploi des seniors dans chaque pays. Le graphique 42 montre clairement que plus l'horizon anticipé avant le départ à la retraite est long, plus le taux d'emploi des 55-59 ans est proche de celui des âges inférieurs. Ainsi, un premier groupe de pays (Belgique, France, Italie, Pays-Bas) présente des taux d'emploi des seniors particulièrement faibles alors que l'âge de la retraite y est bas⁽²⁴⁾. À l'opposé, c'est bien le groupe de pays ayant un départ à la retraite à un âge normal de 65 ans qui enregistre des taux d'emploi des 55-59 ans parmi les plus élevés. À l'extrémité de ce spectre, on trouve le Japon. Les cas intermédiaires de l'Espagne et de l'Allemagne en termes d'âge normal de la retraite se retrouvent également en termes de taux d'emplois.

42. Âge de la retraite et taux d'emploi relatif des hommes de 55-59 ans. 1995



Source : Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

(24) Les Pays-Bas ont su augmenter leur taux d'emploi des seniors depuis, en élevant d'ailleurs l'âge de la retraite (voir la troisième partie de ce rapport).

En résumé, le taux d'emploi des 55-59 ans apparaît bien positivement corrélé avec l'âge normal du départ en retraite au niveau international. Plus ce dernier est éloigné, plus le taux d'emploi est élevé. Cette simple relation en coupe transversale sur un échantillon de pays, au niveau macroéconomique, sans contrôler par d'autres variables, est à prendre avec précaution, mais elle semble bien établie. De notre point de vue, la distance par rapport à l'âge de la retraite détermine l'impact des dispositifs de préretraite. Ils ont d'autant plus de chances d'exercer un attrait élevé qu'ils sont proches de l'âge pour lequel il vaut mieux prendre sa retraite plutôt que continuer à travailler. C'est pourquoi les mêmes dispositifs de cessation prématurée ont des conséquences différentes selon la distance à l'âge de la retraite.

4.2. Taux d'emploi des 55-59 et âge de la retraite : une corrélation positive au niveau individuel

Si les régressions en coupe au niveau international permettent un premier éclairage du rôle de l'horizon dans le taux d'emploi des seniors, il est possible d'aller plus loin en effectuant un test sur données individuelles. La probabilité d'être en emploi dépend-elle, en plus de variables traditionnelles, de la distance par rapport au taux plein de la retraite ? Nous apportons une réponse positive à cette question sur la base de l'Enquête Emploi. Être à moins de 5 ans du taux plein apporte une information significative sur la probabilité d'être en emploi.

4.2.1. Mesure de l'effet-distance

Il s'agit dans un premier temps de mesurer l'influence de la distance à la retraite sur la probabilité d'être en emploi. Le nombre d'années avant la retraite est mesuré par la différence entre l'âge de retraite et l'âge de l'individu. Comment déterminer l'âge de la retraite qui n'est pas renseigné dans l'enquête pour les agents qui n'ont pas encore liquidé leurs droits ? Nous nous appuyons sur le fait bien établi que les agents, compte tenu de l'absence d'ajustement actuariellement neutre en deçà et au-delà du taux plein, partent dès qu'ils atteignent la durée de cotisation minimale, à condition d'avoir 60 ans. L'âge du taux plein est donc la variable cruciale à déterminer. Nous considérons la période avant 1993, ce qui évite deux écueils : la durée de cotisation de 37,5 ans s'applique à la fois au secteur public et au secteur privé et la mise en place de la réforme Balladur qui allonge la durée de cotisation à 40 ans pour le secteur privé a été mise en application de façon graduelle pour les différentes générations. Par ailleurs, en ne considérant que la population des hommes, on évite là encore le problème des carrières incomplètes. Dans ce cas, on peut considérer que l'âge d'entrée dans la vie active permet de calculer l'âge du taux plein, sachant que les périodes de chômage sont également comptabilisées dans les années de cotisation. L'âge du taux plein est alors obtenu en ajoutant à l'âge de premier emploi le nombre d'années nécessaire pour obtenir le taux plein. L'âge anticipé de la retraite est alors assimilé à cet âge s'il est supérieur à 60 ans ; sinon il est égal à 60 ans si la durée de cotisation minimale est satisfaite à cet âge. Cette

variable est ensuite regroupée en 4 classes : distance à la retraite de plus de 10 ans, entre 5 et 10 ans, entre 3 et 5 ans, enfin moins de 2 ans.

4.2.2. La corrélation positive entre la distance et le taux d'emploi

Le tableau 18 reporte les statistiques descriptives de notre échantillon concernant la distance par rapport à l'âge de la retraite et le statut sur le marché du travail. Plus les individus sont éloignés de leur âge de retraite, plus la probabilité d'être en emploi est élevée. Cette dernière chute à 52,28 % pour les hommes à moins de 2 ans de la retraite, tandis qu'elle est encore à 70 % pour ceux situés entre 3 et 5 ans.

Naturellement, il se peut que cette situation relève plus de la générosité des allocations de non-emploi avant 60 ans. Entre 55 et 60, il existe en effet des dispositifs qui permettent d'attendre dans des conditions relativement avantageuses la retraite. Or, il est clair que la majorité des personnes proches de la retraite se situent à ces âges. Ainsi, tous les individus à moins de 5 ans de la retraite sont nécessairement entre 55 et 59 ans. C'est pourquoi il est nécessaire de prendre en compte l'influence potentielle de ces institutions. La probabilité d'être en emploi diffère-t-elle dans la fenêtre 55-59 ans en fonction de la distance à la retraite ?

Tous les hommes entre 55 et 59 ans ne sont pas nécessairement à moins de 5 ans de la retraite. Certains sont entrés sur le marché du travail à des âges suffisamment élevés pour devoir prolonger leur activité au-delà de 60 ans. On remarque dans le tableau 18 que leur probabilité d'être en emploi est particulièrement élevée. Il n'est donc pas possible d'expliquer la baisse des probabilités d'être en emploi uniquement par un effet âge absolu. Cependant, il est possible que ces individus aient des caractéristiques individuelles qui expliquent leur taux d'emploi élevé ; on peut penser que les travailleurs entrés tard sur le marché du travail sont plutôt qualifiés, et donc mieux protégés sur le marché du travail en fin de vie active. Il est donc nécessaire de contrôler l'effet horizon par la catégorie socioprofessionnelle. Cependant, d'autres caractéristiques sont susceptibles d'expliquer également la probabilité d'être en emploi. C'est pourquoi nous estimons un modèle Logit qui mesure l'influence de la distance à la retraite sur la probabilité d'être en emploi en contrôlant par les caractéristiques individuelles traditionnelles.

18. Âge de la retraite et emploi pour les hommes entre 55 et 59 ans

	Non-emploi	Emploi
Entre 5 et 10 ans	10,77	89,23
Entre 3 et 5 ans	31,90	68,10
Moins de 2 ans	48,85	51,15

Source : Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

4.2.3. L'estimation d'un modèle Logit

Nous tenons compte d'un ensemble de caractéristiques usuelles dans l'explication du taux d'emploi : l'âge, la situation familiale (vie en couple et nombre d'enfants), le lieu de résidence, le secteur, la nationalité et la catégorie socioprofessionnelle (CSP). À ces variables usuelles nous ajoutons la distance à la retraite. La variable dépendante vaut donc 1 si l'individu exerce une activité salariée ou à son compte et 0 sinon, englobant dans une même catégorie le chômage, préretraite ou l'inactivité. L'estimation repose sur quatre vagues successives de l'Enquête Emploi de 1990 à 1993, soit 106 588 individus. Cet exercice empirique vise à mieux tester si l'individu qui se rapproche de la retraite, ayant moins d'incitations à chercher du travail ou d'offre de la part des entreprises, voit sa probabilité d'être en emploi baisser.

19. Probabilité d'être en emploi (hommes)

	Coeff. (1)	p-value (2)	Coeff. (3)	p-value (4)
Distance à la retraite (réf. : + de 11 ans)				
• 6-10 ans			- 0,5994	0,015
• 3-5 ans			- 1,0792	0,003
• moins de 2 ans			- 1,7730	0,000
Âge (réf. : 25-34 ans)				
• 35-49 ans	0,3204	0,0000	0,3219	0,000
• 50-54 ans	- 0,2320	0,0000	0,3816	0,120
• 55-59 ans	- 1,2549	0,0000	0,0768	0,833
Statut marital (réf. : vit avec conjoint)				
• vit seul	- 0,2674	0,0000	- 0,2634	0,000
Nombre d'enfants (réf. : pas d'enfant)				
• 1 à 2	0,0522	0,0220	0,0415	0,068
• 3 à 5	- 0,3690	0,0000	- 0,3788	0,000
• 6 et plus	- 1,0760	0,0000	- 1,0822	0,000
Taille de la ville (réf. : aggl. parisienne)				
• plus de 200 000 hab. hors aggl. par.	- 0,3829	0,0000	- 0,3861	0,000
• entre 20 000 et 200 000 hab.	- 0,4008	0,0000	- 0,4049	0,000
• moins de 200 000 hab.	- 0,3826	0,0000	- 0,3876	0,000
• commune rurale	- 0,2925	0,0000	- 0,2974	0,000
Secteur (réf. : industrie)				
• agriculture	0,0515	0,5200	0,0557	0,484
• construction	- 0,1370	0,0700	- 0,1388	0,067
• services	0,6468	0,0000	0,6440	0,000
CSP (réf. : ouvrier)				
• employé	0,2036	0,0000	0,2033	0,000
• prof. intermédiaire	0,6544	0,0000	0,6481	0,000
• cadre	1,0593	0,0000	1,0381	0,000
Nationalité (réf. : française)				
• non françaises	- 0,2886	0,0000	- 0,2966	0,000
Année (réf. : 1990)				
• 1991	- 0,0036	0,8500	0,0025	0,895
• 1992	- 0,0944	0,0000	- 0,0834	0,000
• 1993	- 0,1180	0,0000	- 0,1036	0,000
Constant	1,4888	0,0000	1,4949	0,000
R ²	0,1376		0,1378	
Observations	106 588		106 588	

Source : Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

L'estimation du Logit est exposée dans le tableau 19. L'individu de référence est un jeune ouvrier Français, travaillant dans l'industrie, vivant en couple dans la région parisienne, sans enfant, loin de la retraite (plus de dix ans). Nous retrouvons les résultats usuels présentés dans les colonnes 1 et 2 du tableau 19 : la probabilité d'être en emploi augmente avec la qualification (résumée par la CSP) et l'expérience (résumée par l'âge). Après 50 ans, l'effet bénéfique de l'âge s'estompe au profit d'un effet négatif sur lequel nous reviendrons. L'emploi est favorisé par une activité dans le tertiaire, la nationalité française et une résidence dans l'agglomération parisienne. Enfin, la situation familiale (une famille nombreuse ou une vie solitaire) affecte négativement l'activité. Malgré le faible niveau du R^2 la significativité des coefficients suggère que le Logit résume des effets pertinents dans la compréhension du taux d'emploi.

Les colonnes 3 et 4 du tableau 19 nous permettent de mesurer comment la probabilité d'être en emploi se modifie lorsque l'on ajoute la distance à la retraite. Comme les coefficients sont négatifs, la proximité à la retraite réduit effectivement la probabilité d'être en emploi. Par rapport à un individu loin de la retraite (plus de 10 ans), se rapprocher de sa retraite (5 à 10 ans) réduit la probabilité d'être en emploi. Cette dégradation de la probabilité d'être en emploi s'accroît au fur et à mesure que l'individu se rapproche de la retraite. Ces résultats spectaculaires sont obtenus en prenant en compte l'influence des autres caractéristiques. En particulier, l'âge absolu perd de son influence. Avoir en soi plus de 55 ans ne suffit plus à expliquer la chute de la probabilité d'être en emploi. Pour montrer plus explicitement ce point, il suffit de faire une estimation de la probabilité d'être en emploi en introduisant des variables croisées « avoir entre 55-59 ans » et « distance à la retraite ». Le tableau 20 présente l'estimation économétrique tenant compte de cette hétérogénéité des distances à la retraite au sein de la tranche d'âge 55-59 ans. Il apparaît clairement que seules les probabilités des individus à moins de 5 ans de la retraite sont affectées à la baisse de façon significative.

La probabilité en emploi pour les individus à moins de 5 ans de la retraite chuterait-elle autant sans ces institutions ? Il est clair que c'est certainement l'interaction de la proximité de la retraite et de l'existence de dispositifs d'inactivité généreux qui crée une telle baisse de leur taux d'emploi. Les résultats précédents n'apportent aucune preuve sur l'indépendance des phénomènes, même si l'effet-distance apparaît comme une condition nécessaire. Suffit-il à expliquer la baisse observée des taux d'emploi entre 55 et 59 ans ? Comme il n'existe pas d'individus à moins de 5 ans de la retraite qui n'aient pas la possibilité d'entrer dans des dispositifs spécifiques, il est impossible d'apporter une réponse empirique à cette question. Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a) montrent sur la base d'une maquette du marché du travail que l'effet-distance semble très dépendant du niveau de générosité des allocations de non-emploi. Seuls des agents disposant d'allocations élevées quittent le marché du travail lorsqu'ils se rapprochent de leur âge de départ à la retraite.

20. Probabilité d'être en emploi et distance à la retraite, variables croisées (hommes)

	Coeff. (1)	p-value (2)
Âge et distance à la retraite (réf. : 25-34 ans)		
• 35-49 ans	0,3214	0,000
• 50-54 ans	- 0,2086	0,000
• 55-59 ans et 6-10 ans	- 0,5544	0,028
• 55-59 ans et 3-5 ans	- 1,0009	0,000
• 55-59 ans et moins de 2 ans	- 1,6956	0,000
Statut marital (réf. : vit avec conjoint)		
• vit seul	- 0,2632	0,000
Nombre d'enfants (réf. : pas d'enfant)		
• 1 à 2 enfants	0,0419	0,066
• 3 à 5 enfants	- 0,3771	0,000
• 6 enfants et plus	- 1,0815	0,000
Taille de la ville (réf. : agglo. parisienne)		
• plus de 200 000 hab. hors agglo. par.	- 0,3860	0,000
• entre 20 000 et 200 000 hab.	- 0,4052	0,000
• moins de 200 000 hab.	- 0,3882	0,000
• commune rurale	- 0,2980	0,000
Secteur (réf. : industrie)		
• agriculture	0,0559	0,482
• construction	- 0,1382	0,068
• services	0,6444	0,000
CSP (réf. : ouvrier)		
• employé	0,2032	0,000
• prof. intermédiaire	0,6491	0,000
• cadre	1,0457	0,000
Nationalité (réf. : française)		
• non françaises	- 0,2960	0,000
Année (réf. : 1990)		
• 1991	0,0026	0,892
• 1992	- 0,0834	0,000
• 1993	- 0,1033	0,000
Constant	1,4938	0,000
R ²	0,1378	
Observations	106 588	

Source : Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

5. Conclusion

Ainsi, la faiblesse du taux d'emploi des 55-59 ans pourrait s'expliquer par le fait qu'il s'agit de la génération la plus proche de la retraite. De ce point de vue, il faut se souvenir des faibles taux d'emploi enregistrés par les 60-64 ans dans les années soixante-dix quand la retraite était à 65 ans, alors que le taux d'emploi des 55-59 ans était encore relativement élevé. Le passage à la retraite à 60 ans a ainsi perturbé l'emploi de la génération antérieure, devenue la plus proche de la retraite. On observe dans cet ordre d'idées des taux d'inactivités croissants lorsque l'on se rapproche de l'âge de la retraite dans la plupart des pays de l'OCDE.

Il ne faudrait pas en conclure que les institutions favorisant la sortie du marché du travail juste avant la retraite ne jouent aucun rôle en France. Elles tendent certainement à diminuer encore l'intérêt pour un chômeur d'engager une recherche d'emploi, alors qu'il est déjà limité par une trop grande proximité de l'âge de la retraite. Cependant, il n'est pas pertinent de restreindre cet effet-distance au côté offre de travail des seniors. Investir dans une personne proche de la retraite est peu rentable pour une entreprise dès lors qu'il est nécessaire d'amortir des coûts d'embauche ou de maintien en emploi sur une période longue.

Par conséquent, le report de l'âge de la retraite est susceptible, en allongeant l'horizon, de modifier les comportements et d'augmenter le taux d'emploi pour les individus à plus de 5 ans de la retraite. Ce phénomène pourrait être accentué par une suppression des dispositifs spécifiques aux individus proches de la retraite. L'âge de la retraite anticipé par les acteurs du système est une variable-clé des taux d'emploi des seniors. De ce point de vue, on ne doit pas raisonner en considérant ces derniers comme donnés lorsque l'on évalue le rendement du recul de l'âge de la retraite. Il existe certainement un double dividende pour les caisses de retraite. Non seulement la forte inactivité des seniors ne constitue pas une limite à l'allongement, mais il est en mesure de contribuer à l'augmentation de l'emploi des seniors. Inciter à travailler plus longtemps pourrait augmenter le taux d'emploi grâce à l'allongement de la vie active de ceux qui ont toujours été en emploi, mais pourrait favoriser également le retour en emploi des seniors qui ont été licenciés en fin de vie active, par stimulation à la fois de la demande et de l'offre de travail⁽²⁵⁾.

(25) Nous développons ces différents points dans nos propositions de réformes en quatrième partie.

EXPÉRIENCES

L'augmentation du taux d'emploi des seniors ne pourra se faire que dans et avec l'entreprise. Il faut donc que les entreprises changent dans leur approche du problème des seniors. On l'a souligné tout au long de ce rapport, les entreprises ont eu, et continuent d'avoir, recours à des formes multiples de préretraite (effectives ou déguisées), et ceci dans de nombreux pays, pour s'ajuster à une demande changeante, à des technologies nouvelles, ou encore à la concurrence. En même temps, elles ont perçu les effets négatifs à moyen et long terme de tels choix, même pour elles-mêmes, et sont au fait des efforts déployés, partout, par les pouvoirs publics pour, au moins, les réduire. Pour autant, aucune évolution significative n'a lieu en matière de prévision ou de correction. Tout se passe toujours comme si les avantages à court terme de la réduction du taux d'emploi, perceptibles aux niveaux de l'entreprise et du salarié, avec l'appui implicite des structures syndicales et explicite du corps social, dépassaient les problèmes à moyen terme du financement des systèmes de retraite et plus généralement de la croissance. Les avantages microéconomiques, indéniables au moins à court terme, expliquent cette myopie macroéconomique qui nous inquiète ici. Nous examinerons d'abord la façon dont les entreprises (et la société) françaises utilisent cet ajustement par le taux d'emploi des seniors.

Les expériences récentes de pays européens constituent une autre source d'enseignements particulièrement intéressante à examiner. Confrontés à un problème d'emplois des seniors à la fin des années quatre-vingt et au tout début des années quatre-vingt-dix, ils ont mis en œuvre des réformes souvent radicales qui permettent, par opposition, de souligner l'immobilisme français. Avant d'aborder dans le temps des propositions de réforme dans la dernière partie de ce rapport, il est nécessaire de faire le détour par les expériences internationales en la matière.

Expériences d'entreprises en France

En France, les entreprises utilisent l'ajustement par les seniors, moins coûteux qu'aucun autre. Cependant, l'intensité de ce recours dépend de leurs caractéristiques. Les entreprises de grande taille, particulièrement celles qui comportent une part importante de leur activité en relation directe avec la clientèle de particuliers, l'utilisent le plus, à l'opposé des entreprises jeunes (bien sûr) ou à contenu scientifique élevé. Ce point sera examiné d'abord. Ceci permettra d'examiner un cas sectoriel typique, celui des banques où l'« ajustement par les seniors » a été la règle pendant 20 ans. L'innovation pour traiter le vieillissement des employés y est désormais perçue comme une exigence, et des actions et politiques de formation sont mises en œuvre. Ce secteur résume bien les interrogations et les défis actuels.

1. Les pyramides des âges dans les entreprises françaises

Les travaux menés par la DARES ont conduit à une typologie des entreprises par rapport au vieillissement de leurs salariés qui reste, pour l'essentiel, valide. Ils aident à formuler un jugement sur l'impréparation des décideurs qui, heureusement, a évolué dans un sens positif depuis. L'étude menée par Minni et Topiol (2002) conduit ainsi à proposer quatre types de firmes selon la pyramide leur main d'œuvre :

- les « ventrales », elles ont peu de jeunes et peu de vieux, et concentrent leurs effectifs sur les âges intermédiaires ;
- les « élargies au sommet », elles ont peu de jeunes et beaucoup de vieux ;
- les « élargies à la base », elles ont beaucoup de jeunes et peu de vieux ;
- les « élargies aux deux extrémités », elles ont peu de salariés dans les tranches intermédiaires.

Ces morphologies sont différemment représentées au sein de l'ensemble des établissements, puisque l'on compterait ainsi 37 % d'établissements « jeunes », 28 % d'« élargis au sommet », 21 % de « ventraux » et 14 % d'« élargis aux deux extrémités ». Elles se retrouvent différemment présentes selon les secteurs d'activité, comme le montre le tableau ci-après.

21. Quatre profils de pyramide des âges de la main d'œuvre selon le secteur d'activité

En % des établissements

	Pyramide des âges...			
	ventrale	élargie au sommet	élargie à la base	élargie aux deux extrémités
Industries agroalimentaires	17,1	32,9	43,2	6,7
Énergie, textile, industries navales et ferroviaires et produits minéraux	25,2	56,8	8,2	9,8
Autres industries des biens de consommation	29,6	35,3	30,4	4,6
Industrie automobile	27,0	23,6	40,3	9,1
Autres industries des biens d'équipement et intermédiaire	23,8	27,8	32,4	16,0
Construction	20,9	30,0	34,6	14,5
Commerce de gros	19,9	10,4	59,9	12,7
Commerce de détail	12,8	31,3	38,3	17,6
Transports	17,6	34,4	31,1	16,9
Activités financières et immobilières	27,4	41,2	15,4	16,0
Informatique	17,1	9,1	67,6	6,2
Services aux entreprises	20,6	26,5	35,9	17,0
Services aux ménages	17,6	19,3	52,8	10,4
Autres (santé, éducation, action sociale)	20,1	34,7	28,5	16,7
Ensemble des secteurs	20,3	28,5	37,3	14,2

Source : Minni et Topiol (2002).

On note ainsi que les unités où la structure de la population est la plus problématique (« élargies au sommet »), qui représentent au total 28 % des établissements, se retrouvent notamment dans les secteurs de l'industrie, avec 56,8 % établissements, puis des activités financières et immobilières, de santé et de formation, ainsi que de transports. Viennent ensuite, dans l'ordre des difficultés de gestion des pyramides d'âges, les 20 % de « ventrales », où l'on trouve les « autres industries de biens de consommation » ainsi que les « activités financières et immobilières » (qui cumulent ainsi les difficultés).

L'étude se poursuit en utilisant une méthode d'analyse des données (classification hiérarchique) qui débouche sur 5 nouveaux groupes, au-delà des secteurs (tableau 22). Les quatre premiers groupes se trouvent plus ou moins confrontés au problème du vieillissement, mais avec des différences d'intensité, à la différence du cinquième et dernier. Parmi les premiers, on trouve surtout le groupe 1. Il est caractérisé par des structures « élargies au sommet » et composé de grands établissements, industriels et surtout financiers. Le groupe 2, avec un poids significatif de « structures ventrales », suit, ou plutôt suivra, si l'on considère les difficultés de gestion de carrière. Le point particulier à ces deux groupes, qui représentent ensemble plus de la moitié

des effectifs, est de fonctionner avec une gestion peu flexible de la main d'œuvre. L'accent porte sur une gestion longue des effectifs, avec des logiques de carrière interne, plutôt que sur des ajustements de court terme, avec un recours massif à la rotation de la main d'œuvre et aux contrats à durée déterminée.

22. La gestion du vieillissement selon cinq groupes d'entreprises

	Groupe				
	1	2	3	4	5
% des établissements	23,4	23,7	18,5	19,3	15,4
% des effectifs	38,0	16,0	17,0	13,0	16,0
Recours aux préretraites	11	non	3	non	non
Plan social	28	13	16	11	6
Aménagements spécifiques	12	1	5	0,5	1,5
Réflexion sur le vieillissement	48	32	29	25	10
Anticipation de départs en retraite nombreux	48	28	20	14	7
Gestion prévisionnelle de la pyramide des âges	38	15	16	10,5	8

Source : Minni et Topiol (2002).

Il n'est donc pas surprenant que la gestion du vieillissement soit particulièrement présente dans ces deux groupes, même si elle s'opère de manière différenciée. Dans le groupe 1, la réflexion sur le vieillissement est la plus forte, conduisant à des approches particulières dans près de la moitié des établissements. L'ajustement se passe alors par des politiques adaptées : préretraites ou aménagements spécifiques. Une gestion prévisionnelle de la pyramide des âges s'y trouve assez présente, elle est moins fréquente ailleurs.

De manière générale en effet, et même pour les unités les plus concernées par la question du vieillissement, le degré de préparation tel que mesuré à l'époque de l'étude reste réduit dans les autres groupes d'entreprises. Il est faible pour le groupe 2, et plus encore pour les autres. La « solution » par les anticipations de départ en retraite demeure ainsi la plus répandue. Certes, on pourra trouver des explications à ces retards de perception et d'organisation. La prévision est plus facile dans de grandes unités où les services de ressources humaines sont importants et la gestion du personnel organisée sur moyenne et longue période, en liaison avec des stratégies de carrière longue. Elle est plus complexe à mettre en œuvre dans des unités plus petites, où des chocs ont pu et peuvent brouiller l'avenir. Mais on serait presque tenté de répondre par l'inverse. C'est parce que l'entreprise est petite ou fragile qu'elle doit se préoccuper davantage de son

futur, en y allouant des moyens. Bien sûr, cette remarque est plus facile à faire qu'à mettre en œuvre. Mais il n'est pas certain que les coûts de cette gestion soient élevés, s'ils sont bien adaptés. Surtout, ils économisent d'importantes charges à moyen terme. Souvent, les entrepreneurs en sont conscients, mais sans passer à l'acte. Les grandes entreprises y consacrent de plus en plus de ressources, renforçant par là le problème des PME qui auront peut-être moins de moyens de s'ajuster dans le futur.

2. La gestion de l'âge dans les entreprises : des exemples⁽²⁶⁾

Certes, les entreprises sont de plus en plus conscientes de la nécessité de prendre en compte l'évolution liée au vieillissement des salariés, mais des retards importants demeurent. Ainsi, la CEGOS vient-elle de publier une nouvelle édition de son enquête barométrique sur *Le choc démographique*⁽²⁷⁾. On y lit que ce choc est devenu une préoccupation plus proche pour les entreprises, avec une perception beaucoup plus nette des DRH qu'en 2004. 64 % d'entre eux considèrent l'impact du choc comme une « problématique de court terme ». Ils étaient 57 % en 2004 et 48 % en 2003. Comme on peut le penser, ce changement de perception est particulièrement fort pour les entreprises de 500 à 1 000 salariés, où 66 % des personnes interrogées en 2005 répondent en ce sens, contre 43 % en 2004, et pour les secteurs de la Distribution et de l'Industrie. Nous retrouvons, actualisés, les résultats de l'enquête menée par la DARES (et citée plus haut).

Fait plus intéressant, « les DRH sont aussi moins nombreux qu'en 2004 à penser que « le papy-boom » représente plus un danger qu'une opportunité (23 % contre 36 % en 2004) ». Les entreprises indiquent qu'elles ont commencé des mesures pour faire face aux départs en retraite qui s'annoncent : « 53 % ont mis en place des modalités de transfert des compétences contre 43 % en 2004, 82 % ont identifié les compétences clés, 66 % ont étudié la pénibilité des postes. » Plus intéressant encore, en 2005 36 % des responsables de ressources humaines, contre 23 % en 2004, envisagent de recruter des seniors de plus de 50 ans. Les PME sont les plus ouvertes à cette possibilité, 48 % d'entre elles l'indiquent, contre 24 % pour les plus grandes. Sous une autre forme, ceci renvoie à l'étude DARES citée plus

(26) On peut également se reporter à Lelarge (2004).

(27) Réalisée par l'Observatoire CEGOS des performances de l'entreprise en février 2005, elle porte sur un échantillon de 150 DRH et de 300 cadres. Les données recueillies sont mises en perspective avec les résultats des éditions 2003 et 2004, permettant de dessiner les tendances lourdes et les points d'évolution. Voir site CEGOS : www.cegos consulting.com

haut, plus vieille de cinq ans, où l'embauche de seniors se trouvait assez favorablement envisagée par des unités de taille petite et moyenne, notamment dans les services.

Il faut cependant tempérer l'optimisme qui pourrait naître de ces chiffres. Certes, les responsables prennent de plus en plus conscience du problème de gestion que pose le vieillissement des salariés, mais ce dernier est largement perçu dans une logique de réduction d'effectifs, sinon comme la meilleure façon de l'opérer. Dans ce contexte, le remplacement des départs se fera plutôt par promotions internes, ce qui explique l'accent mis sur les formations, avec l'idée de continuer à réduire les effectifs. Et c'est dans ce contexte que les grandes entreprises peuvent activer un marché interne du travail. Pour les PME, la pression du court terme est plus forte, et le marché interne plus réduit.

23. Quelle pratique de ressources humaines ?

En % des établissements

	Groupe				
	1	2	3	4	5
% des établissements	23,4	23,7	18,5	19,3	15,4
% des effectifs	38,0	16,0	17,0	13,0	16,0
Embauche des jeunes	80	36	92	94	97
Embauche de seniors	21	4	38	18	38
Recours intensif à la formation professionnelle	34	26	33	28	28
Embauche via des dispositifs aidés	20	7,5	30	22	

Source : Minni et Topiol (2002)

Reste qu'il faut informer plus et mieux les cadres de ce qui se passe et de ce qui se prépare. Pour 43 % d'entre eux, entre 35 et 45 ans, le choc démographique ouvre des perspectives, mais pour 22 % seulement s'ils ont plus de 45 ans. L'étude CEGOS note ainsi : « Les cadres, et plus particulièrement les managers, qui sont en première ligne pour gérer les impacts du papy-boom, manquent – semble-t-il – d'informations sur la stratégie mise en œuvre par leur entreprise pour anticiper les impacts du choc démographique ».

Ceci explique pourquoi la préparation des seniors doit se développer sur la base de logiques sectorielles, quand la chose est possible, ce qui est le cas

de la banque ou dans de grandes entreprises, mais il s'agit d'une dynamique plus complexe à mettre en œuvre pour les PME⁽²⁸⁾.

De manière générale, des degrés de liberté existent, quelles que soient les caractéristiques des firmes (progression du marché, la taille de l'entreprise, le taux de marge, les conditions syndicales, le degré de technicité et le type de client), mais ce d'autant plus qu'une prévision des emplois est mise en œuvre. Le départ en préretraite, plus ou moins aidé, est la solution de celui qui n'a rien prévu d'autre, et qui risque de se trouver en difficulté quelques années plus tard. *A contrario*, la préparation d'une gestion des pyramides des métiers et des compétences, même sommaire pour une PME, est une obligation de gestion à moyen terme. C'est à partir de ce document que l'entreprise peut piloter son futur, négocier, former, débattre avec les salariés et les instances représentatives, nouer des partenariats pour la formation ou les métiers. Si cette idée est en train de gagner, et pour toutes les entreprises, le passage à l'acte reste en retard. Il le restera d'autant plus que les enquêtes montrent, comme celle de la CEGOS citée plus haut, que si les DRH ont mis en place des stratégies de gestion de l'évolution des pyramides, les responsables et les cadres de terrain les connaissent peu ou pas, et pas davantage les moyens pour les mettre en œuvre.

3. Le cas d'un secteur mûr : la gestion des seniors dans le secteur bancaire et financier

Le secteur bancaire et financier français se trouve parmi les plus affectés par l'évolution des emplois de seniors. Parallèlement, il connaît aussi d'importantes difficultés à la gérer. Ceci vient de son histoire et des chocs qu'il a subis, mais aussi de la façon dont il a géré ses évolutions dans la dernière période, une « façon » dont les effets s'épuisent, et que la loi désor-

(28) Si l'on prend divers cas, Axa organise ainsi des bilans de mi-carrière pour les plus de 45 ans. De manière plus limitée, selon le site Internet notretemps.com, « Axa France – dont 30 % des 17 000 salariés ont plus de 50 ans – forme actuellement via la VAE une première vague d'une trentaine de candidats qui vont ainsi obtenir un diplôme de Bac + 2 (BTS) à Bac + 5 (DESS). Cinq ont déjà décroché le précieux sésame. « Cela va permettre de faire évoluer les gens », explique le directeur des ressources humaines, Cyrille de Montgolfier. « L'entreprise a été totalement réorganisée en 2002. L'accord conclu avec les syndicats stipule que chacun y trouvera sa place, indépendamment de son âge. Cela implique un effort de mobilité et de formation pour toutes les catégories. Dans un métier d'expertise, l'expérience est un atout ». Chez Rhodia, les managers doivent réaliser chaque année un diagnostic des emplois et des compétences. Trois catégories de salariés sont concernés : ceux qui exercent des métiers critiques, ceux qui sont peu qualifiés et les plus de 55 ans pour lesquels sont prévus des plans d'action personnalisés. Le même souci des bilans se trouve chez Air France, avec des « points carrière » pour les plus les plus de 50 ans où il s'agit de formuler des souhaits d'évolution et de faire une analyse de l'histoire passée et des aptitudes. La situation est différente chez Thales, où la composante technique est importante. Il s'agit ainsi, dans le cadre de Thales missions et conseil, de proposer des missions à des cadres, en lieu et place de celles réalisées par des cabinets externes. Ces cadres ont alors 18 mois pour trouver un nouveau poste et un nouveau projet, en étant accompagnés d'un tuteur. Un autre cas est celui de PSA, où le quart des effectifs en France a plus de 50 ans. Des ergonomes cherchent alors à réduire la pénibilité des postes, selon une démarche que l'on retrouvera chez Michelin ou Renault.

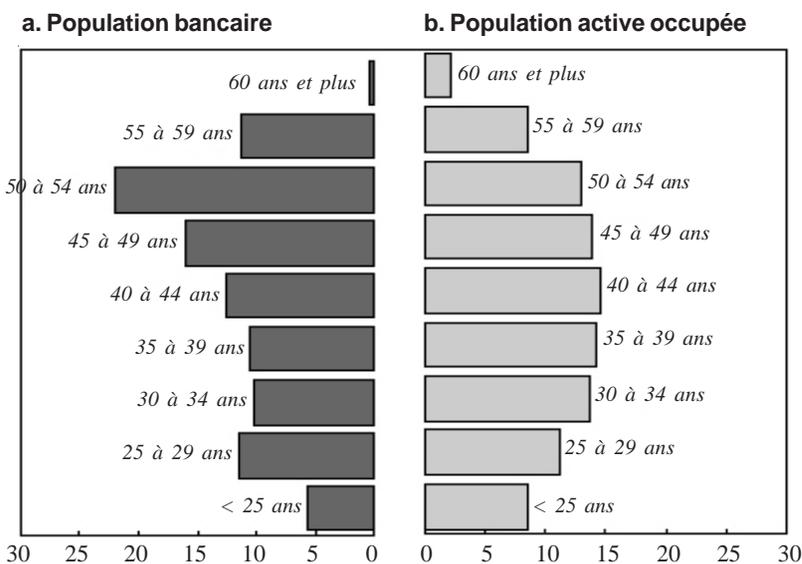
mais limite. Le secteur bancaire est donc sans doute un des secteurs où l'innovation pour traiter le vieillissement des employés est désormais la plus nécessaire. Il montre à quel point des mesures importantes doivent être prises, et très en avance, notamment en formation. Il résume les interrogations et les manques actuels.

3.1. Une histoire particulière, une culture spécifique, une pyramide spéciale

On ne peut comprendre la situation du secteur bancaire français sans revenir à l'après-guerre, avec la nationalisation du secteur. Il a été constamment protégé par l'État, avec l'idée (à l'époque) de soutenir une croissance économique autonome. Il s'est ouvert assez récemment à la concurrence. Il en résulte une pyramide des âges assez particulière, où la population des plus âgés est significativement plus importante que dans la moyenne française et celle des femmes est plus importante encore.

Il ressort du graphique 43 que le secteur bancaire a des effectifs relativement plus vieux que l'économie française en général. La banque a été, dans l'après-guerre, un domaine d'emploi à la fois protégé et de promotion sociale. Beaucoup de salariés de la banque y sont entrés très jeunes, souvent avec une formation faible et y ont fait toute leur carrière avec des succès significatifs, parfois remarquables. La banque formation, la banque stabilité, la banque dans laquelle on faisait une carrière longue, sont ainsi très spécifiques du modèle français.

43. Les populations actives totale et bancaire en France en 2003



Source : Fédération bancaire française.

Si l'on prend les chiffres du tableau 24, la pyramide des âges se déforme ainsi avec un vieillissement très net sur la période pour les 50 ans et plus, notamment chez les hommes. De 1994 à 2003, les proportions de plus de 50 ans augmentent fortement, alors que celles des 40-44 ans, notamment se réduisent.

24. Évolution de la pyramide des âges de la population bancaire

	Au 31 décembre 1994			Au 31 décembre 2003			Variations de 1994 à 2003		
	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total
< 25 ans	1,5	3,7	2,7	3,8	7,2	5,6	2,3	3,5	2,9
25 à 29 ans	9,3	10,9	10,1	10,2	12,5	11,4	0,9	1,6	1,3
30 à 34 ans	12,7	13,9	13,3	10,1	10,1	10,1	-2,6	-3,8	-3,2
35 à 39 ans	14,5	15,6	15,1	10,3	10,8	10,6	-4,2	-4,8	-4,5
40 à 44 ans	23,1	23,6	23,4	12,7	12,5	12,6	-10,4	-11,1	-10,8
45 à 49 ans	22,1	19,8	20,9	15,6	16,3	16	-6,5	-3,5	-4,9
50 à 54 ans	11,5	9,3	10,4	23,3	20,9	22	11,8	11,6	11,6
55 à 59 ans	5,1	3,1	4,1	13,5	9,5	11,4	8,4	6,4	7,3
60 ans et plus	0,2	0,1	0,1	0,6	0,2	0,3	0,4	0,1	0,2

Source : Enquête Emploi au 31 décembre.

3.2. Un choc d'ouverture et de technologie, dans un contexte de proximité

C'est dans ce contexte que le secteur bancaire a connu une révolution, à partir des années 1985-1990. D'abord, les critères de sécurité financière, par l'intermédiaire des ratios prudentiels (Cooke et Bâle II) ont conduit les banques à mieux gérer leurs risques et à détenir plus de fonds propres en garantie de leurs crédits, donc à réaliser plus de résultat, donc à revoir leurs modes d'activité. Les gains de productivité ont été recherchés partout, afin d'accroître la rentabilité du secteur et sa solidité.

En même temps, le secteur bancaire français, après des allers-retours entre privatisation et nationalisation, s'est privatisé. Il est passé à une culture de la rentabilité corrigée du risque qui a accentué les comportements prudentiels qui venaient par ailleurs d'une réglementation plus exigeante. Cette privatisation du secteur a conduit à des concentrations. Les groupes devaient avoir une taille supérieure, avec notamment une part de marché significative en France, sauf à courir le risque de ne pas amortir leurs équipements technologiques, leurs frais de formation et, de plus en plus, de régulation. En même temps, la banque française s'est ouverte à l'étranger, acquérant des réseaux ou se développant en Europe, aux États-Unis et en Asie.

C'est dans ce contexte de changement des droits de propriété (privatisation) et d'ouverture internationale que la banque a connu un choc technologique de très grande ampleur avec le développement de nouveaux canaux de distribution fondés, notamment, sur Internet. Déjà, la banque française avait investi pour réduire ses coûts de production et notamment l'usage du chèque, en développant la carte. Elle avait ainsi créé un réseau où l'interopérabilité avait permis de freiner la progression des coûts opérationnels. Avec les arrivées de la banque en ligne et du processus de désintermédiation, elle doit accélérer encore ses changements.

Ceci veut dire que la banque va concentrer ses *back offices* dans des unités de plus grande taille (que le réseau soit centralisé ou décentralisé), qu'elle va également poursuivre la vente de produits *packagés* autour de la carte bleue et diffuser l'image chèque. Elle va développer aussi les relations informatiques avec ses clients entreprises. Parallèlement, elle va conserver une culture de proximité avec les clients de la banque de détail et de l'entreprise de taille petite et moyenne, pour laquelle la relation proche est décisive. Il n'est donc pas excessif de dire que le modèle économique et social du secteur bancaire de l'après-guerre a vécu, il y a 20 ans, une triple révolution financière, technologique et économique.

3.3. Le creusement des écarts des métiers et la gestion des difficultés

Il ressort de cette évolution que l'on peut moins parler de « la » banque mais « des » banques, en distinguant d'abord la banque de proximité, la plus nombreuse et qui inclut celle qui s'occupe des très petites entreprises, ensuite celle des entreprises de taille petite et moyenne, pour continuer avec la banque de la grande entreprise, celles qui gèrent des entités de gestion d'actif, des compagnies d'assurance ou de crédit spécialisé, le tout lié à des *back offices* de plus en plus spécifiques et concentrés. L'éclatement du modèle bancaire unique a conduit à des systèmes plus focalisés, en fonction de l'interdépendance entre technologie et approches commerciales, où la formation a dû être renforcée. On voit ainsi baisser les effectifs techniciens et monter ceux des cadres comme le montre le tableau 25.

25. Plus de cadres et moins de techniciens dans la banque

En %

Part des techniciens							Part des cadres						
1999			2002			Variation	1999			2002			Variation
Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total		Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes	Total	
56,2	83,5	70,6	51,3	79,5	65,4	- 5,2	43,8	16,6	29,4	48,7	20,4	33,6	9,2

Source : Fédération bancaire française.

La banque devient ainsi un ensemble de services différenciés à qualification croissante. Elle n'est plus liée à la promotion interne, selon le modèle antérieur. Dans ce contexte, le vieillissement des effectifs y pose un problème plus aigu de formation, puisqu'il s'agit de former des effectifs entrés jeunes tout en continuant à former une population vieillissante face à des produits nouveaux et à des technologies radicalement différentes, le tout dans un contexte où la pression de la performance, notamment commerciale, est forte.

On constate ainsi en 2002 que presque 21 % des cadres de la banque ont plus de 50 ans et plus de 23 % de ses techniciens (tableau 26). De manière plus détaillée, on voit que certains domaines d'expertise se caractérisent par un taux de seniors élevé. Du côté d'une qualification intermédiaire, près de 40 % des techniciens d'entretien et de maintenance ont 50 ans et plus, tandis que 30 % des inspecteurs auditeurs et gestionnaires de ressources humaines ont également 50 ans et plus. La pyramide des âges de la banque est donc celle où, pour la banque de détail, des efforts de promotion interne et certaines embauches conduisent à former aujourd'hui des cadres et des techniciens compétents, mais plus âgés, tandis que, sans doute avec des difficultés pour organiser leur évolution de carrière, le secteur connaît aussi un nombre important de personnels de service d'entretien et de maintenance.

26. La part des plus de 50 ans dans les métiers bancaires

	Total
Technicien d'entretien et de maintenance	54,1
Responsable d'unité ou de service traitant les opérations bancaires	48,9
Gestionnaire ressources humaines	46,9
Technicien administratif des opérations bancaires	41,8
Formateur	39,9
Autres	39,1
Assistant technique, secrétaire	37,7
Analyste risques	36,3
Comptable	36,0
Inspecteur, auditeur	35,5
Total	32,5
Chargé d'accueil et services à la clientèle	31,9
Conseiller en patrimoine	31,5
Chargé de communication	29,9
Contrôleur de gestion	29,0
Responsable d'un point de vente	27,6
Juriste, fiscaliste	27,3
Spécialiste du marketing	25,1
Analyste, développeur informatique	23,9
Chargé de clientèle « entreprises »	23,6
Responsable de projet informatique et organisationnel	22,8
Chargé de clientèle « professionnels »	21,2
Chargé de clientèle « particuliers »	20,7
Chargé de conception, <i>mortgage</i> , conseil en produits financiers	15,7
Opérateur de marché	12,3

Source : *Banque stratégie*, n° 218, septembre 2004.

Si l'on regarde la banque de petite et moyenne entreprise, où les chiffres sont évidemment beaucoup plus faibles, on retrouve une population âgée et qualifiée pour laquelle les conditions de recrutement des successeurs ne sont pas clairement menées. La grande banque internationale, pour des raisons de qualification, se trouve être surtout celle d'une population jeune et mieux formée.

3.4. La gestion des difficultés

Pour s'ajuster à ces ensembles d'évolutions, la banque a eu assez rapidement des sureffectifs, officiellement nommés et reconnus comme tels. Ils ont été gérés pendant plus de 15 ans par des dispositifs qui accordaient une large part aux départs anticipés. Il en a résulté une véritable « culture de la préretraite ». Cette culture, largement répandue à tous les niveaux hiérarchiques, rendait naturelle l'entrée à partir de 50 ans dans une sorte de période d'attente, avant d'obtenir l'un ou l'autre des dispositifs de départ offerts entre 55 et 58 ans. Cette culture était largement prégnante en 2002-2003 lorsque sont intervenues la refonte du régime des retraites et la loi Fillon de 2003. Aux termes de la loi, l'âge de la retraite tend désormais vers 65 ans. Dès lors, dans la banque, la perspective de carrière à 50 ans ne serait plus de 5-6 ans, mais de 15 ans. La loi Fillon ouvre toutefois à son article 16 une possibilité de départ à 60 ans. Mais, dans ce cas, la perspective de carrière à 50 ans reste encore de 10 ans. Dans ce contexte, la banque se trouve face à diverses évolutions.

De manière plus précise, il est prévu que 80 % des départs portent sur huit métiers (techniciens en back office, chargé d'accueil et chargé de clientèle notamment).

À l'autre extrême, 20 % des départs viendront de métiers relativement moins importants, mais pour lesquels les taux de départ deviennent critiques. Ils représentent ainsi près de la moitié des fonctions support en gestionnaires de ressources humaines et plus de tiers des conseillers en patrimoine.

3.5. Les choix stratégiques de demain

Depuis plusieurs années, l'âge moyen de départ dans la banque est ainsi de 57,5 ans environ. Si l'âge de départ était repoussé à un âge moyen effectif de 65 ans, la part des plus de 50 ans serait en passe de doubler. Dans une telle situation, en supposant que tous ces seniors aient les qualifications devenues nécessaires, ce qui implique des programmes lourds de formation, et compte tenu des gains de productivité qui se poursuivront (Internet, évolution des *back offices*), la banque devrait pratiquement cesser d'embaucher, si elle veut maîtriser ses coûts et ses effectifs.

Tout dépend donc des conditions à venir des négociations sociales. Si la négociation se passe dans de meilleures conditions et si les partenaires so-

ciaux s'accordent sur un départ à 60 ans, il faut qu'ils établissent des contreparties en termes d'emploi et de formation. Mais, même dans cette perspective, ceci ne concernera que les salariés de la banque qui bénéficient de leurs droits pleins à la Sécurité sociale à 60 ans. Ceci va donc exclure un nombre rapidement croissant de cadres qui vont partir à 62, 63 et 64 ans. Nous allons donc vers un important allongement de la durée de travail, quelles que soient les conditions de l'accord salarial encore à signer.

Comme on le voit, une telle évolution suppose des changements très importants dans la gestion des carrières, et notamment sur les points suivants :

- bilans et programmes de formation : bilans de compétences à 40 ans, avec études des profils d'évolution de carrière et des formations nécessaires ;
- motivation et formation des seniors : ils avaient fait le projet de partir dans 5 ans, leur trajectoire s'allonge de 10 à 15 ans ;
- refonte de la pyramide des responsabilités ;
- travail sur la coopération intergénérationnelle. La banque va faire travailler ensemble quatre populations : des seniors (prolongés dans leurs carrières et dans leurs responsabilités, ils devront et pourront se former), des jeunes (recrutés en nombre et souvent qualifiés, ils voient s'allonger la carrière et les perspectives d'évolution), des éléments internes bien formés (qui voient aussi s'allonger les temps de promotion) et enfin des seniors qui ne voudront ou ne pourront faire l'effort de formation. Dans ce cas, il faudra prévoir des formations (tutorat) et des travaux, pour lesquels l'expérience sera précieuse. De manière générale, il faudra que des cadres seniors acceptent des postes où ils se trouveront sous la responsabilité de plus jeunes qu'eux, sinon de bien plus jeunes. La banque devra, enfin, porter un examen particulier sur les postes les plus exposés aux départs, ce qui pourra impliquer une mécanisation plus importante des *back offices* et des activités automatisables, mais développer en même les activités de relation directe avec les clients. Ce qui impliquera des embauches de jeunes.

3.6. La mise en œuvre du processus de seniorat dans la banque

Dans ce contexte, on voit d'abord à quel point il est important que soit signé l'accord de branche pour éviter le double blocage qui consisterait à « garder » des seniors sans pouvoir embaucher de jeunes. Économiquement et socialement, une telle situation serait désastreuse. On voit également aussi à quel point il faut annoncer la « nouvelle donne des carrières », en liaison avec la loi et les accords de branche. Ceci est très important pour remettre en place la nouvelle horloge des carrières et des promotions, et plus généralement des cycles de vie que les salariés ont en tête. Il faudrait annoncer que les départs ne pourront se poursuivre comme ils le font actuellement, que des allongements de carrière auront lieu partout, que les durées dans les postes seront allongées avant une promotion, que des niveaux intermédiaires ne seront pas pour autant recréés. Ceci implique enfin de reconstruire les systèmes de rémunération.

Au total, le secteur bancaire représente un cas complet de secteur soumis à l'allongement des carrières, avec la nécessité de politiques intégrées de formation, mises à niveau, embauches, création de nouvelles équipes d'âges différents qui doit « annoncer » ses choix. Il montre à quel point le passage d'une logique de la préretraite à une logique de l'allongement implique des efforts internes d'analyse et de structures, à la fois pour des raisons internes liées à la législation, mais aussi à l'évolution des clientèles qui, elles aussi vieilliront et pourront demander des services ou des personnels spécifiques. Dans la banque, le travail des seniors illustre ainsi l'investissement à faire en interne pour allonger et revoir les horloges de carrière, mais aussi, en externe, pour restructurer et étendre les prestations offertes. Ce dernier aspect est souvent moins présent dans les approches, alors qu'il est à la fois une nécessité, puisque le vieillissement de la population va impliquer d'autres demandes, et qu'il est une part de la solution. À terme plus éloigné enfin, le métier bancaire aura adopté une autre logique de fonctionnement, notamment dans la banque de détail qui représente le gros de ses effectifs. En cela, il n'est pas impossible qu'il continue son rôle de pionnier dans les ajustements et les innovations.

Chapitre II

Expériences et politiques au niveau international

1. Introduction

La plupart des pays européens ont connu dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix une situation comparable à celle que connaît encore aujourd'hui la France : un taux d'emploi des seniors qui se dégrade particulièrement sous le double jeu de la réduction de l'âge de la retraite et de dispositifs agissant comme des préretraites destinés à juguler le chômage des jeunes, lors d'une crise majeure de l'emploi. Cependant, la majorité d'entre eux ont réussi à redresser la barre au milieu des années quatre-vingt-dix.

27. Taux d'emploi des 55-59 ans (hommes et femmes)

	France	Suède	Danemark	Royaume-Uni	Finlande	Pays-Bas	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis	Canada
1994	51,6	75,5	66,5	59,4	48,9	42,5	55,3	39,3	73,2	64,9	54,6
2003	54,2	78,3	75,8	67,5	66,0	58,7	56,3	41,1	72,5	68,4	63,4
Variation	2,6	2,8	9,3	8,1	17,1	16,2	1,0	1,8	-0,7	3,5	8,8
Var 15-64	2,6	2,8	2,7	4,1	7,4	8,7	0,8	4,8	-0,9	-0,8	5,0

En %

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

En ce qui concerne les 55-59 ans, certains pays comme la Finlande, les Pays-Bas et, dans une moindre mesure, le Danemark et le Royaume-Uni, ont connu des accroissements importants du taux d'emploi des seniors, qui s'écartent nettement de l'évolution du taux d'emploi global dans ces pays. Le phénomène est encore plus accentué pour les 60-64 ans, à propos desquels la France apparaît particulièrement isolée dans le concert international. Là encore, il est frappant de constater que les variations (positives) du taux d'emploi de cette tranche d'âge dans la plupart des pays dépassent celles du taux d'emploi global. On a bien assisté à un relèvement spécifique des taux d'emploi des seniors dans les principaux pays de l'OCDE, en particulier du Nord de l'Europe.

28. Taux d'emploi des 60-64 (hommes et femmes)

En %

	France	Suède	Danemark	Royaume-Uni	Finlande	Pays-Bas	Allemagne	Italie	Japon	États-Unis	Canada
1994	15,8	47,2	30,9	34,6	16,7	14,3	20,0	19,0	53,6	43,0	32,4
2003	13,2	56,9	39,0	40,0	27,5	23,0	20,6	19,8	50,7	48,9	39,3
Variation	- 2,6	9,7	8,1	5,4	10,8	8,7	0,6	0,8	- 2,9	5,9	6,9

Source : Calculs des auteurs, données : OCDE, Statistiques de la force de travail.

Ces pays (Danemark, Finlande, Royaume-Uni, Pays-Bas, Suède) ont mis en œuvre un éventail de mesures dans la lutte contre l'inactivité des seniors. Leur proximité géographique, mais surtout en termes de modèle social, rend leur expérience digne d'intérêt. La France apparaît comme le pays ayant été le plus loin dans la culture de la cessation d'activité précoce et celui qui ne réussit toujours pas à enclencher une dynamique vertueuse, 10 ans après le changement de cap opéré par les pays du nord de l'Europe. Ces derniers ont emprunté une logique assez homogène, en tout cas cohérente avec l'ensemble de leurs institutions du marché du travail, pour sortir de la stigmatisation des travailleurs âgés que les politiques publiques avaient elles-mêmes fortement contribué à créer. Les années quatre-vingt-dix marquent ainsi un tournant dans la plupart des pays du nord de l'Europe : le taux d'emploi des seniors devient une priorité gouvernementale. Les différents gouvernements ont décidé de diminuer les coûts très élevés pour la collectivité des cessations prématurées d'activité et d'imposer des mesures collectivement désirables contre la collusion de certains groupes d'intérêt. Les partenaires sociaux ne sont pas à l'origine de ce tournant, même si à des degrés divers, ils ont ensuite, la plupart du temps, relayé le changement et les réformes. L'orientation majeure a été de sortir de la culture de la cessation prématurée d'activité. Tous les pays, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, ont favorisé l'inactivité des seniors au nom de l'emploi des jeunes, mais également pour éviter de voir grossir les rangs des chômeurs. Les modalités pouvaient différer : les cessations d'activité se traduisaient par des statuts d'invalidité, de chômage avec dispense de recherche ou de retraites anticipées, avec des phénomènes de substitution dans le temps entre ces dispositifs. De ce point de vue, au début des années quatre-vingt-dix, la situation des pays européens était assez homogène, la France se distinguant surtout par un âge de la retraite plus faible qu'ailleurs. Toutefois, le Danemark, la Royaume-Uni, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède vont dans les années quatre-vingt-dix réussir à inverser la tendance, et ceci est d'autant plus remarquable pour la Finlande et les Pays-Bas, que ces pays avaient atteint des taux d'emploi des seniors très faibles, au niveau du taux français. La prise de conscience a pu venir de craintes concernant la soutenabilité du système de retraite par répartition, l'incidence de ces dispo-

sitifs sur le coût du travail en général, ou les pénuries de main d'œuvre. On assiste, en tout cas, dès lors, à une série de mesures qui diffèrent parfois, mais qui partagent un cœur commun. Les réformes mélangent incitations et mesures coercitives. Ces dernières ont pris la forme d'une sévère restriction de l'accès aux différents dispositifs de cessation anticipée d'activité. Cela apparaît comme une condition nécessaire, à la fois comme un élément majeur du changement d'attitude des autorités et comme un coup d'arrêt à la déresponsabilisation des acteurs de ce système. En revanche, les mesures de soutien à l'emploi des travailleurs âgés sont plus diversifiées, allant des primes de retour à l'emploi à l'aménagement de conditions de travail spécifiques en fin de vie active, en passant par la mise en place de politiques de formation et par une plus grande neutralité du système de retraite. Ces politiques mêlent ainsi les soutiens à la demande et à l'offre de travail. Toutefois, le point commun à toutes ces mesures est de redonner de l'intérêt, pour les seniors, à rester ou à revenir en emploi et, pour les entreprises, à garder et à recruter des seniors. En outre, ces actions en faveur des seniors s'inscrivent de façon cohérente dans le cadre d'une réforme générale des institutions sur le marché du travail à tout âge, allant vers plus de sécurisation des revenus des personnes aux dépens de celle des emplois.

Nous avons puisé dans les rapports de l'OCDE sur les pays européens, mais également dans le rapport pour la DARES de Delteil et Redor (2003), des exemples de mesures qui permettent d'illustrer les principales orientations des expériences et politiques mises en œuvre dans ces pays.

2. Diminuer la valeur de l'inactivité

2.1. Un point de départ analogue

Tous les pays européens, à un moment de leur histoire, ont utilisé les cessations anticipées d'activité pour alléger la facture sociale d'une crise majeure et globale de l'emploi. Même si la Suède a toujours gardé le *leadership* en matière de taux d'emploi des seniors, ce taux y a chuté de 10 points au début des années quatre-vingt-dix, dans un contexte de dégradation généralisée du marché du travail se traduisant par une augmentation de la population âgée placée dans le système d'invalidité. Celui-ci, en effet, était peu restrictif et plus généreux que le régime d'indemnisation du chômage. En 1994, en Suède, 37 % des hommes et 34 % des femmes de 64 ans relevaient de ce régime. Entre 1990 et 1995, le taux d'emploi des 55-64 ans en Finlande passe de 46 à 35 %, pour les hommes, et de 40 à 33 %, pour les femmes, dans un contexte de forte hausse du chômage global. Cette baisse du taux d'emploi des seniors est concomitante avec une cessation d'activité : en 1995, plus d'un quart des personnes de 59 ans bénéficient d'une allocation d'invalidité. Le chômage avec dispense de recherche est également très développé, ainsi que les retraites anticipées. Les 60-64 ans sont à 30 % en invalidité, 18 % au chômage, 17 % en retraite anticipée. En 1990, les

Pays-Bas présentaient un taux d'activité des 55-64 ans autour des 30 %. Comme en France, la situation s'était plutôt dégradée au cours des années quatre-vingt, avec le même objectif de faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail. Les rangs des préretraites, financées partiellement par les entreprises, et des invalidités, mais également des chômeurs dispensés de recherche après 57 ans, se gonflent alors terriblement, grâce à des conditions d'éligibilité et d'indemnisation très favorables. En 1992, le Danemark a permis aux chômeurs entre 55 et 59 ans de prendre une préretraite relativement généreuse qui a entraîné des cessations d'activité, alors qu'elles étaient auparavant confinées dans la classe d'âge des 60-66 ans puisque l'âge de la retraite était fixé à 67 ans. Le régime d'invalidité servait également à des fins sociales, liées à la situation du marché du travail. Le Royaume-Uni occupe une place particulière dans le sens où aucun régime public de préretraites n'y a été institué, même si l'invalidité a permis des cessations d'activité pour raisons sociales. Ainsi, en 1994, 25 % des hommes de 60-64 ans sont en invalidité. La dispense de recherche pour les chômeurs de plus de 60 ans a également joué ce rôle d'amortisseur social de la dégradation générale de l'emploi dans les années quatre-vingt. Une particularité britannique est, en fait, l'importance de la préretraite privée qui s'instaure dans le cadre de la privatisation générale du système de retraite. L'Allemagne ne déroge pas à la règle qui veut que les années quatre-vingt voient monter le taux d'inactivité des seniors pour laisser la place aux jeunes, dans un contexte macroéconomique de montée du taux de chômage. Toutefois, la réunification tend à exacerber cette tendance par rapport aux pays du nord de l'Europe : près de la moitié des 55-59 ans se retrouve en préretraite dans l'ex-RDA en 1995, tandis qu'ils ne sont que 10 % à l'Ouest. Les chômeurs de 58 à 60 ans sont dispensés de recherche, puis ont une retraite complète.

2.2. Rendre moins attractif les dispositifs spécifiques d'inactivité avant la retraite

Allant au-delà des déclarations d'intention, ces pays ont rendu effectivement plus coercitifs les différents systèmes de cessation d'activité avant l'âge de la retraite, en évitant d'en créer de nouveaux.

Les systèmes d'invalidité sont maintenant gérés en fonction des capacités individuelles des travailleurs, avec des contrôles plus stricts, sans référence à la situation du marché du travail. Les prestations d'invalidité sont dorénavant conçues en fonction des capacités plus que des incapacités. L'existence d'un problème de santé n'implique pas la cessation d'activité, mais une adaptation en conséquence. La rupture dans ce sens est particulièrement manifeste aux Pays-Bas et, à un degré moindre, en Finlande, deux pays qui avaient fait du régime d'invalidité leur modalité « préférée » de cessation d'activité. Toutefois, le montant des prestations est toujours élevé pour les plus de 50 ans. L'âge de l'éligibilité est passé de 55 à 58 ans en Finlande. En outre, le financement du régime d'invalidité repose de plus en

plus, dans ces deux pays, sur les entreprises, avec un système de pénalités pour celles dont les travailleurs se retrouvent plus que la moyenne dans ce régime. Ceci a entraîné le développement d'un système d'assurance privé contre le risque d'invalidité, mais a également eu un effet pervers sur le recrutement des travailleurs âgés. La Suède a éliminé toute clause étrangère à l'état de santé pour les moins de 63 ans, baissé l'indemnisation et responsabilisé les entreprises qui doivent prendre à leur charge les vingt et un premiers jours d'indemnisation. Pour la classe d'âge des 60-64 ans, les flux annuels d'entrée sont passés de 20 000 en 1992 à 7 600 en 1998.

Les dispenses de recherche ont été supprimées, ou fortement décalées dans l'âge, et rendues conditionnelles aux caractéristiques individuelles : aux Pays-Bas, elles perdurent dans le cas où il n'existe pas d'offres d'emplois pour certains individus. L'indemnité chômage pour les travailleurs âgés est ainsi rentrée dans le régime commun et a été rendue conditionnelle à une recherche effective. La participation à un programme de formation est également devenue une condition nécessaire au paiement d'une allocation (Suède). Là encore, la Finlande se distingue par une responsabilisation financière des entreprises, puisque des coûts de licenciement ont été introduits à l'instar de la contribution Delalande en France.

Les départs à la retraite anticipés sont fortement pénalisés en termes de niveau de retraite. Ils peuvent prendre la forme de départs en retraite assortis de droits plus faibles, dans le cadre d'un système de retraite tendant vers l'actuariellement neutre, lorsqu'il n'existe plus de dispositifs particuliers. Toutefois, certains pays ont gardé un système de préretraite, dont l'indemnité a toutefois été revue à la baisse et qui autorise un temps partiel. Le cumul emploi à temps partiel-préretraite a été autorisé, en permettant même parfois l'accumulation de droits supplémentaires pour la retraite. Cette formule peut cependant apparaître injuste pour ceux qui sont restés toujours en emploi. L'Allemagne est passé de la préretraite à partir de 55 ans à un système de temps partiel avec compensation de 20 % de la perte de salaire sur fonds publics.

Il faut souligner que la situation dans ces différents pays s'est effectivement améliorée à partir du moment où l'ensemble des dispositifs a été contrôlé. Ainsi, en Finlande, souvent citée en exemple pour sa campagne d'aménagement des conditions de travail et de formation, ce n'est que lorsque tous les dispositifs de cessation d'activité avant la retraite ont été mieux contrôlés que le taux d'emploi des seniors a véritablement décollé : le durcissement de l'accès des systèmes d'invalidité a été prolongé par des pénalités financières frappant la retraite anticipée. Là où demeurent des facilités données aux acteurs de cesser leur activité, les effets de report jouent à plein. Ainsi, au Royaume-Uni, malgré un système de retraite assez proche de l'actuariellement neutre, des incitations à liquider dès 60 ans subsistent pour les bas revenus : il est possible d'accéder dès 60 ans à une retraite minimale (*Pension Credit*), ce qui crée une incitation à partir à la retraite pour les titulaires de bas salaires. L'âge minimal de ce régime devrait passer

à 65 ans à l'horizon 2050. En outre, au Royaume-Uni, le système d'invalidité sert toujours à amortir les restructurations industrielles. Toutefois, là encore, seule la population des bas revenus semble avoir intérêt à utiliser ces dispositifs, ce qui limite leur portée.

La situation de l'Allemagne est encore plus problématique : les dispositifs de retraite progressive, via le temps partiel subventionné, ont été détournés par de nombreux salariés qui travaillent à temps plein de 55 à 57,5, mais stoppent toute activité ensuite, au lieu de travailler à mi-temps sur l'ensemble de ces cinq années.

3. Augmenter la valeur de l'emploi

Tous les pays ont ensuite pris des mesures pour redonner de la valeur au travail des seniors. On peut opposer deux séries de mesures, l'une passant par une réforme du système de retraite, l'autre par une politique d'activation des dépenses sociales sur le marché du travail. Tous les pays ont utilisé ces deux types de réformes, avec cependant des différences. Le Royaume-Uni a privilégié l'axe du marché du travail, étant donné le caractère mineur de la retraite publique dans ce pays. La Suède et l'Allemagne ont plutôt fait le choix inverse. On observe globalement une certaine convergence vers un système alliant peu de discrimination positive à l'égard des seniors, une faible protection des seniors en emploi, un fort soutien à l'activité de recherche des chômeurs et un système de retraite tendant vers l'actuariellement neutre.

3.1. Réformes de la retraite

De façon générale, les pays européens ont fait le choix de la retraite choisie à contributions définies dans le cadre de la répartition, certains développant en outre un pilier de capitalisation.

Les systèmes de retraite par répartition sont devenus plus contributifs et plus proches de la neutralité actuarielle, ce qui a diminué la taxe à la prolongation d'activité. Le départ en retraite anticipé est ainsi sanctionné financièrement, à l'inverse de la prolongation d'activité.

La Suède est emblématique d'une réforme du système par répartition qui a institué des incitations et des pénalités proches de la neutralité actuarielle. Allant très loin dans la contributivité et l'individualisation du système, elle fait dépendre maintenant les pensions de l'espérance de vie des travailleurs. La référence à un âge de retraite obligatoire ou normal a disparu. En Suède, la retraite est possible à 61 ans, mais avec de fortes pénalités.

Tous les pays européens considérés sont allés dans ce sens, la réforme des retraites en France en 2003 comblant enfin cet écart. La Finlande a ainsi dorénavant un système de décotes et surcotes qui s'est rapproché de la neutralité actuarielle, avec un âge minimal de départ à 60 ans. L'indexation sur les salaires du cycle de vie ne pénalise plus la retraite des derniers emplois moins rémunérés. Ainsi, plus particulièrement aux Pays-Bas, la retraite n'est pas affectée par un temps partiel en fin de carrière. Le Royaume-Uni a privilégié le recul de l'âge de la retraite, grâce au relèvement de l'âge minimal de la retraite pour les femmes (65 ans en 2020) et dans la fonction publique (de 60 à 65 ans), et en supprimant à terme toute référence à un âge maximal. De façon originale, la diminution de la taxe implicite à la prolongation d'activité prend la forme d'une sortie en capital à la marge, correspondant aux pensions non perçues, majorées d'un certain intérêt.

La montée des piliers de capitalisation dans certains pays a renforcé cette convergence du système de retraite vers plus de neutralité actuarielle. C'est le cas au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, et à un degré moindre en Allemagne : la faiblesse de la retraite publique de base pousse alors à travailler plus longtemps, ce qui rapproche ces pays des États-Unis et les éloigne du modèle social européen. Au Royaume-Uni, 40 % des travailleurs de plus de 50 ans déclarent être dans l'obligation de continuer à travailler en raison d'une retraite insuffisante ; un quart des retraités auraient repris un emploi pour des raisons identiques.

À l'interface de la retraite et de l'emploi, le cumul emploi-retraite a été adopté de façon généralisée rompant avec une vision trop malthusienne. La Suède a ainsi institué un système très souple de cumul. On peut passer d'une retraite complète à une retraite partielle à tout moment. Toute prolongation d'activité donne droit à une retraite supplémentaire. Le Royaume-Uni garde en revanche un frein au cumul puisqu'il est nécessaire de changer d'employeur, à l'instar de la situation aux États-Unis.

3.2. Réformes du marché du travail des seniors

Une caractéristique a été de veiller à ne pas créer des « emplois seniors », qui auraient entretenu la stigmatisation de cette catégorie de travailleur. C'est pourquoi les pays ont cherché d'abord à proposer une politique globale, pouvant également profiter aux seniors, parfois avec des modalités particulières ou des aides, mais attachées aux personnes (âgées).

La réforme sur le marché du travail a été de tourner le dos aux politiques d'indemnisation en activant ces dépenses pour créer des emplois.

Du côté de l'offre de travail, une politique d'accompagnement des chômeurs et d'incitation au retour à l'emploi plutôt que de protection de l'emploi et/ou d'indemnisation a été privilégiée. La philosophie du *workfare* s'est imposée et s'est traduite en particulier par des crédits d'impôts et des primes pour l'emploi dont ont bénéficié les seniors, parfois de façon différen-

ciée. Les chômeurs âgés comme l'ensemble de la population des chômeurs, parfois de façon plus ciblée en raison des difficultés spécifiques et observées de retour à l'emploi, ont profité de suivis personnalisés, de programmes de formation requalifiants. En Suède, la conditionnalité de l'allocation est plus forte depuis 1998 pour l'ensemble des chômeurs, y compris donc les seniors. En contrepartie, les dépenses actives sous la forme d'aides à la recherche et à la formation ont considérablement augmenté. Au Royaume-Uni, des modalités particulières ont été définies dans le cadre du New Deal 50 Plus et du programme *Experiences Works*. En cas de reprise d'un emploi de plus de 16 heures par semaine, une allocation de 40 livres est versée, dans le cadre du *Working Tax Credit*, pendant 52 semaines. Pour les personnes sous condition de ressources, elle devient permanente et s'élève à 60 livres si le temps de travail dépasse 30 heures par semaine. Les Pays-Bas ont mis en place des crédits d'impôts croissants avec l'âge, à partir de 57 ans, à la fois pour les salariés et les anciens chômeurs. Le Danemark a promu, de façon particulièrement forte, une politique active de soutien et d'accompagnement, qui s'adresse à l'ensemble des chômeurs et, en particulier, aux seniors. On observe, dans la plupart des pays, le développement d'agences de placement et d'intérim spécialisées dans la réinsertion des chômeurs seniors. Les salariés éligibles au système de préretraite et de retraite poursuivant leur activité peuvent recevoir une prime. Au Danemark, une prime fiscale correspondant à 50 % du revenu salarial moyen d'un ouvrier non qualifié est ainsi octroyée.

Du côté de la demande de travail, des subventions à l'embauche de chômeurs âgés ont été proposées. La Suède a instauré une aide à l'embauche de chômeurs de longue durée (plus de 2 ans) de plus de 57 ans : la réduction fiscale correspond à 75 % du coût salarial pour les 2 premières années, ce qui représente une incitation fiscale plus forte que pour les autres chômeurs de longue durée. Cela rejoint les incitations fiscales pour les entreprises embauchant des chômeurs de plus de 50 ans instaurées en Finlande. Aux Pays-Bas, les cotisations sociales employeurs sont réduites conditionnellement à l'embauche de chômeurs de longue durée de plus de 50 ans touchant un salaire inférieur à 150 % du salaire minimum. Ces mesures incitatives ont été, en général, privilégiées aux dépens de la protection de l'emploi des seniors, pour éviter d'aggraver la stigmatisation de ces derniers. La clause du « *last in, first out* » n'a pas gagné en popularité : présente en Suède, elle s'avère difficile à mettre en œuvre car elle ne vaut, en théorie, qu'à qualification identique, ce qui est naturellement difficile à évaluer, et donc facile à contourner. Toutefois, rappelons que la Finlande a institué une taxe sur les licenciements de seniors assez proche de la contribution Delalande. En outre, aux Pays-Bas, les licenciements doivent respecter la structure de l'emploi dans l'entreprise (avec des clauses dérogatoires cependant), tandis qu'un délai de préavis plus important a été institué pour les licenciements de seniors.

4. Développer les capacités au travail des seniors

La plupart des pays ont également favorisé des mesures de plus long terme visant à améliorer l'employabilité des seniors grâce à la formation et à de nouvelles formes d'organisation du travail. Tous les pays considérés ont cherché à adapter leur organisation du travail en fin de vie active, à aménager les conditions de travail des seniors (interdiction ou limitation du travail de nuit et des tâches physiques, un nombre plus élevé de pauses) et à favoriser le temps partiel. La formation au cours de la vie active a été un point central des réformes visant à préparer la fin de carrière. L'avantage de ces mesures est d'être préventives et d'éviter les sorties de l'emploi à un âge où le retour à l'emploi est toujours plus difficile, quelles que soient les mesures d'incitation prises par ailleurs. À côté de réformes sur les conditions de travail, visant à maintenir dans leur emploi les seniors, une autre voie a été de penser le glissement en fin de carrière vers des postes moins rémunérés, avec moins de responsabilités. La Finlande est certainement le pays ayant mis le plus l'accent sur des programmes de réorganisation des conditions de travail, voire des conditions de vie en général (pratique du sport, hygiène de vie), des seniors. Véritable contrepartie sociale des restrictions des dispositifs de cessation d'activité, ces programmes ont permis de dégager un consensus social fort. Il existe ainsi une subvention aux entreprises développant la pratique du sport et des pénalités financières en cas de recours à des dispositifs d'invalidité.

4.1. Aménagement des conditions de travail en fin de carrière

Les travailleurs âgés conditionnent leur prolongation d'activité dans la plupart des pays à un aménagement de leurs conditions de travail. Le temps partiel a alors été fortement encouragé, et a d'autant mieux réussi qu'il était généralisé à l'ensemble de la population, évitant la discrimination et s'insérant mieux dans l'organisation générale du travail. Le temps partiel est historiquement élevé dans les pays scandinaves, plutôt faible en Allemagne et a été développé aux Pays-Bas, où les entreprises se trouvent dans l'obligation d'accepter une demande de temps partiel. Dans ce pays, un salarié sur trois est concerné par le temps partiel, et 56 % des 50-64 ans, à mettre au regard des 23 % que l'on observe dans les pays européens. Une question centrale à propos du temps partiel est le complément de ressources venant compenser le manque à gagner. Il est parfois octroyé en partie par les pouvoirs publics (Pays-Bas, Danemark, Allemagne), qui ont ainsi couplé l'action sur les conditions de travail et l'incitation au temps partiel. L'expérience allemande est plutôt un échec, le dispositif ayant été détourné en cessation d'activité. La Finlande à partir de 1998 a développé la retraite progressive avec prime compensatrice de la réduction salariale (50 % de la différence avec salaire précédent) et bonification de la retraite au-delà de 60 ans. Cependant, jugée trop coûteuse, cette réforme a vu ses incitations revues à la

baisse : le peu de succès rencontré est essentiellement dû à l'absence de culture et de pratique du temps partiel dans ce pays. La compensation salariale peut également venir de la liquidation d'une partie de la retraite (au Royaume-Uni concernant la retraite privée), ou des employeurs dans le cadre de conventions collectives garantissant le revenu salarial malgré un volume horaire plus faible. Des activités de tutorat ont été introduites aux Pays-Bas en compensation d'un temps partiel rémunéré à un taux de salaire horaire plus élevé.

Soulignons que le temps partiel peut être plus ou moins choisi : ainsi, au Royaume-Uni, on assiste à une montée d'emplois destinés aux seniors (*bridge jobs*), travail souvent peu qualifié et à temps partiel, signe d'une précarisation des fins de carrière s'inscrivant dans le cadre d'un système de retraite assurant un minimum vieillesse relativement faible. Cette forte demande de temps partiel est naturellement plus facile à organiser dans le secteur des services. On assiste alors à un développement des emplois seniors dans les services, parfois destinés aux seniors eux-mêmes.

Compte tenu d'une forte demande de changement et d'évolution en fin de carrière, à l'image de la situation aux États-Unis, une politique de soutien à la création d'entreprises est apparue comme un moyen d'atteindre cet objectif. Au Royaume-Uni principalement, la structure des emplois est marquée par la montée des emplois d'indépendants pour les hommes à partir de 50 ans : en 2002, 23 % des hommes seniors sont indépendants.

4.2. La formation

Si la formation des travailleurs âgés est souvent évoquée ou souhaitée par les organisations syndicales, les politiques incitatives ou coercitives de formation des salariés âgés sont plutôt rares. La Finlande a mis en place des aides, à la fois aux chômeurs participant à des programmes de formation et aux salariés sur leur lieu de travail. L'évaluation fait ressortir l'efficacité de ces dernières. Il faut souligner que la Suède, qui possède le taux d'emploi le plus élevé en Europe, est l'un des pays le plus en pointe en matière de formation. Les plus de 45 ans y reçoivent plus de formation que les plus jeunes, ce qui est une situation très exceptionnelle. Cette formation, fait également remarquable, se situe sur le lieu de travail. Le Royaume-Uni a également un taux de formation beaucoup plus fort que la moyenne européenne. Les entreprises reçoivent des aides significatives pour ce type de formation. Les personnes de plus de 50 ans retrouvant un emploi reçoivent également un crédit d'impôt à des fins de formation. Cette mesure s'est avérée moins visible et moins efficace que le crédit d'impôt accompagnant la reprise d'emploi (Disney et Hawkes, 2003). De façon similaire, il existe aux Pays-Bas une possibilité de déduction fiscale d'une partie des sommes investies dans la formation, particulièrement celles concernant les chômeurs seniors embauchés.

5. Information et anti-discrimination

Des campagnes gouvernementales de communication et de promotion des bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines sur le cycle de vie ont cherché à changer l'image négative des seniors, façonnée par la culture de la préretraite au cours des décennies précédentes. Certains pays ont cherché, à l'instar de la judiciarisation des relations de travail aux États-Unis, à introduire des mesures législatives visant à garantir les seniors des pratiques discriminatoires de certaines entreprises.

En Finlande, « le programme national pour les travailleurs vieillissants » est essentiellement conçu comme une vaste entreprise de communication et de promotion des bonnes pratiques.

La campagne d'information au Royaume-Uni (*Age Positive* et *Code of Practice on Age Diversity in Employment*) vise à promouvoir les pratiques anti-discriminatoires en fonction de l'âge et à restaurer l'image des seniors. Le *Age Advisory Group* doit remettre en 2006 des recommandations pour légiférer sur la discrimination. Mais, de façon générale, il s'avère difficile, en pratique, de statuer sur le caractère juste ou non d'un licenciement ou d'un non-recrutement en défaveur des seniors

Ces campagnes de promotion des bonnes pratiques sont d'autant plus nécessaires que les seniors souffrent en effet, dans la plupart des pays, d'une image encore négative auprès des employeurs : couple salaire-productivité, motivation, santé, adaptabilité aux évolutions technologiques et organisationnelles. Les entreprises évoluent peu et développent peu de réflexions et de pratiques de gestion intertemporelle de leur main d'œuvre, même si certaines pénuries accélèrent l'évolution dans certains secteurs. Il existe encore une forte hétérogénéité par qualification : pour les 50-59 ans, 81,4 % des personnes ayant un diplôme supérieur étaient en emploi en 2000, 67,9 % pour un niveau secondaire, 49,9 % pour un niveau primaire (Eurostat, 2001, p. 78). Ainsi, malgré de nets progrès en termes de taux d'emploi, les stéréotypes évoluent lentement, ce qui prouve à la fois qu'ils ne sont pas à l'origine des changements constatés et qu'il est difficile de sortir rapidement de la culture de la préretraite. On mesure ainsi le chemin qui reste à parcourir à la France

6. Conclusion

Il nous semble que les expériences des pays européens sont très instructives parce qu'elles révèlent des différences très nettes avec la France. D'abord, il faut mettre en avant le fait que la volonté affichée de diminuer la cessation d'activité prématurée avant la retraite a été accompagnée d'actes tangibles et impopulaires, passant par des conditions d'éligibilité et des niveaux d'indemnisation beaucoup plus restrictifs dans les dispositifs de « préretraite ». La fermeté dans ce domaine a été prolongée par une ré-

forme des retraites qui a allongé l'horizon des acteurs et redonné de la valeur au travail. Ensuite, c'est l'ensemble des institutions du marché du travail qui ont été réformées, ce qui a donné une cohérence à l'ensemble et a évité des politiques ciblées discriminatoires. Le modèle du *workfare* s'est développé et s'est appliqué, en particulier, mais non spécifiquement, aux travailleurs âgés : soutien aux chômeurs plutôt qu'aux emplois, activation des différentes allocations. Les conditions et les formes de travail en fin de carrière ont été, en revanche, aménagées spécifiquement : temps partiel, cumul emploi-retraite, retraite progressive, pénibilité plus faible.

Si les différents gouvernements en France ont également cherché à aménager les fins de carrière de façon plus souple, en étant toutefois beaucoup plus frileux dans les marges de liberté octroyées, ils se démarquent par une incapacité à inverser la tendance à la cessation précoce d'activité, par une politique de l'emploi tournée vers la protection de l'emploi, ceux des 30-50 ans, et non ciblée sur le retour à l'emploi, et par une réforme des retraites qu'il reste à parachever. La France n'a pas encore su prendre des mesures qui auraient rendu crédible la volonté de garder en emploi les seniors et ainsi modifié profondément les anticipations des acteurs économiques, employeurs et employés, concernant les fins de carrière.

LES PROPOSITIONS DE RÉFORME

Nos propositions de réforme sont cohérentes avec notre diagnostic du faible taux d'emploi des seniors en France depuis plus de 20 ans. En abaissant, au début des années quatre-vingt, l'âge de départ à la retraite à un niveau particulièrement bas, la France a choisi non seulement d'accepter un taux d'activité exceptionnellement faible après 60 ans, mais également de transférer vers une tranche d'âge plus basse, les 55-59 ans, le problème structurel de la cessation d'activité juste avant la retraite. Cette translation vers des âges plus faibles de la situation qui prévalait dans les années soixante-dix en France et qui se produit également à proximité de l'âge de la retraite dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE, a été aggravée en France par la mise en place de dispositifs de cessation d'activité particulièrement généreux en fin de carrière. Ces dispositifs relèvent d'une politique malthusienne erronée et d'un pacte social reposant sur la protection de l'emploi, qui gère les sorties de l'emploi par l'inactivité des seniors plutôt que par le chômage temporaire des travailleurs tout au long de leur cycle de vie.

Nous ne pensons pas que notre gestion intertemporelle des ressources humaines (formation, salaires, organisation du travail...) soit particulièrement déficiente en France, même si elle mérite d'être améliorée pour assurer le bien-être des générations futures de seniors. Si déficiences particulières il y a, elles ne sont en outre pas « exogènes », mais reflètent notre culture de la « préretraite » qui crée les conditions d'un cercle vicieux. Les anticipations de sortie prématurée vers l'inactivité conduisent à l'absence de formation dans l'entreprise et à une organisation du travail inadaptée à la coexistence des seniors et des plus jeunes. Il faut donc changer les perspectives de gestion des carrières, à la fois pour les salariés et pour les entreprises, afin d'améliorer le système de formation et la gestion dans le temps des ressources humaines. Seule une perspective plus longue, en fermant la porte de sortie de la préretraite et en repoussant l'âge de la retraite, fera comprendre la nécessité de bilans de compétences et de formation (du côté des entreprises), celle de modulations dans la formation des rémunérations (du côté des salariés) et celle de négociations sur les nouvelles organisations du travail et des rémunérations (entre partenaires sociaux). L'objectif n'est donc pas de mettre en place des ajustements partiels, mais bien de promouvoir une nouvelle façon d'envisager des carrières plus longues, dans des économies en concurrence et en mouvement technologique accéléré.

Les politiques de formation et d'adaptation des conditions de travail en fin de carrière ne peuvent réussir dans le contexte actuel. Elles ne se développeront que de manière endogène, en cohérence avec une politique de l'emploi qui favorise le maintien en activité des seniors. La montée en puissance de ces politiques sera, certes, nécessaire pour augmenter le taux d'emploi des seniors sans précariser les fins de carrière, ce qui constitue un objectif tout à fait essentiel. Pourtant, il ne servirait à rien de mettre en place des politiques ambitieuses de gestion intertemporelle des ressources humaines tant que les racines du mal n'auront pas été éradiquées : les anticipations rationnelles de cessation d'activité avant 60 ans doivent être cassées.

Le rendez-vous social de 2008, prévu par la loi sur les retraites de 2003, crée une situation d'urgence et appelle une stratégie d'ensemble. Il serait dramatique pour la pérennité des orientations affichées par cette loi que le taux d'emploi très faible des seniors serve de prétexte à une remise en question du recul de l'âge de la retraite. Il est donc impératif de modifier la logique des dispositifs de cessation anticipée d'activité. Tant que les employeurs pourront se décharger de leur responsabilité en matière de formation et de conditions de travail en profitant des facilités du système de la « préretraite », aucune mesure incitative ou contraignante ne parviendra à garantir une gestion satisfaisante dans ces domaines essentiels pour l'emploi des seniors. La solution du problème est alors double : rendre moins avantageuse l'inactivité pour les seniors tout en donnant plus de valeur à leur maintien en activité. Cela imposera alors aux employés et aux employeurs de travailler ensemble à une véritable politique de gestion des âges à l'intérieur des entreprises.

Nos propositions de réformes se déclinent en trois ensembles indissociables, dont l'objectif est de créer un cercle vertueux.

Le premier ensemble de réformes concerne l'allongement de la durée de vie active, et vise à favoriser par la « retraite choisie » l'emploi des plus de 60 ans mais également, en retour, celui des 55-59 ans. Repousser l'âge de la retraite s'impose, d'abord parce que la classe d'âge des 60-64 ans est la plus concernée par la faiblesse du taux d'emploi des seniors, mais aussi parce que cet âge détermine l'horizon de la vie professionnelle et qu'il commande ainsi les comportements de tous les agents, travailleurs et entreprises, vis-à-vis de l'emploi. L'âge de la retraite est ainsi un déterminant essentiel du taux d'emploi des 55-59 ans. La réforme de 2003 a certes enclenché une dynamique positive, mais ce processus est trop lent pour modifier les anticipations de retraite à 60 ans avant 2008, voire 2012. La réforme de 2003 doit être approfondie sur la base de l'incitation, en augmentant les marges de choix de chacun, sans imposer de contraintes supplémentaires. Tout d'abord, l'âge maximal d'activité de 65 ans doit être supprimé. Ensuite, les surcotes, qui récompensent la prolongation d'activité au-delà du taux plein, doivent monter considérablement en puissance et doivent pouvoir prendre également la forme d'une sortie en capital. Enfin, la libéralisation du cumul emploi-retraite doit être complète. L'objectif de ces deux dernières

mesures est d'abord de favoriser l'emploi des seniors, plutôt que de faciliter l'équilibre financier des caisses de retraite. Au-delà de 2012, lorsque les problèmes de financement deviendront plus prégnants, un meilleur compromis entre emploi des seniors et financement des retraites pourra être recherché.

Le deuxième ensemble de propositions a pour objet de recréer un marché du travail des seniors, en diminuant, de façon rapide et résolue, les départs avant 60 ans, qui s'effectuent aujourd'hui par le biais d'un chômage indemnisé, sans obligation de recherche d'emploi. Contrairement aux apparences, ces mesures ne relèvent pas d'une simple politique d'offre de travail. Leur objectif beaucoup plus général est de casser notre logique collective d'ajustement à la baisse de l'emploi par le départ des seniors et de remettre en cause radicalement notre culture de la préretraite. À l'instar de tous les pays étrangers, l'application de mesures contraignantes est nécessaire, et la voie est étroite pour concilier efficacité et équité. Il s'agit d'éviter de créer un nouveau dispositif de « déversement » des préretraités, tout en combattant l'apparition de nouvelles formes de précarité en fin de carrière.

Tout d'abord, nous proposons la fin du régime dérogatoire de dispenses de recherche d'emploi (DRE). Les durées d'indemnisation plus longues réservées aux seniors à partir de 57 ans pourraient être maintenues, mais conditionnellement à l'absence d'offres d'emploi. Un dispositif de préretraite ouvert à 55 ans serait conservé pour protéger contre le risque d'invalidité, à l'instar de l'ensemble des pays européens, et son contrôle serait confié aux institutions assurant le paiement de l'allocation d'invalidité, afin d'internaliser les coûts pour la collectivité.

Pour sortir plus rapidement de la situation actuelle, nous proposons d'accorder des incitations financières au retour à l'emploi (primes à l'embauche), à la fois du côté de l'offre et du côté de la demande de travail, dans le cadre d'un accompagnement renforcé, spécifique aux chômeurs seniors.

Le troisième ensemble de propositions dessine les contours d'un changement de comportement des entreprises en matière de gestion des âges. Ce dernier ensemble est également un moyen d'assurer un compromis social équilibré à la « nouvelle donne » de l'emploi des seniors. Il faut ainsi donner aux salariés plus de droits à la formation sur l'ensemble de leur cycle de vie, débouchant sur une certification pouvant être reconnue à l'extérieur de leur entreprise. Les partenaires sociaux doivent s'engager dans une évaluation et une réduction de la pénibilité des tâches tout au long de la vie active, et pas seulement en fin de carrière, afin de mener une véritable politique de prévention des risques sanitaires et d'invalidité. Il convient en outre de mettre en œuvre une négociation décentralisée au niveau de l'entreprise portant sur l'organisation et les conditions de travail en fin de carrière, sans pour autant stigmatiser les seniors.

Enfin, pour donner du sens et de la visibilité à ce changement d'attitude collective, une vaste campagne nationale de promotion de l'image des seniors et des mesures destinées à augmenter leur taux d'emploi devra être menée.

À de nombreuses reprises dans ce rapport, nous avons insisté sur la nécessité de réformer l'ensemble du marché du travail en France en allant vers une plus grande sécurité des personnes et moins de protection de l'emploi. D'abord la sortie des seniors est souvent la contrepartie de la protection de l'emploi des salariés des âges médians. Ensuite, les aménagements en fin de vie active sont facilités dans un contexte de culture du changement à tout âge. Toutefois, nous ne ferons pas de propositions précises sur cette question générale, tout en réaffirmant l'importance qu'il y a à corriger le fonctionnement général du marché du travail en France pour résoudre le problème du non-emploi des seniors.

Approfondir la réforme des retraites

1. Introduction

L'approfondissement de la réforme des retraites doit être placé au premier rang dans l'agenda des réformes visant à augmenter le taux d'emploi des seniors – les plus de 60 ans naturellement, mais également les quinquas. Allonger l'horizon de la vie professionnelle est une nécessité pour redonner un sens à l'emploi des seniors. La loi du 21 août 2003 est une avancée essentielle qui n'a pas donné encore tous ses fruits, mais dont on sent déjà les prémices de conséquences heureuses dans les entreprises. Elle prévoit une période de convergence des systèmes privé et public hors régimes spéciaux. Elle édicte également un calendrier des évolutions futures encadré par des consultations quadriennales des partenaires sociaux et des institutions publiques concernées (Conseil d'orientation des retraites, Commission de garantie des retraites). Elle confirme le choix d'un système de retraite par répartition assurant un haut niveau de vie pour les retraités. De façon plus novatrice, elle inscrit dans le droit *le principe de la prise en compte de l'allongement de l'espérance de vie effectivement constaté dans les évolutions futures du système* (art. 5). La loi de 2003 a également donné plus de marges de choix aux salariés en se rapprochant d'un barème actuariellement neutre⁽²⁹⁾.

Les orientations de la loi 2003 nous semblent éminemment positives. Il faut pour le moins les rendre pérennes, afin qu'elles soient jugées irréversibles par les différents acteurs. De ce point de vue, on voit bien la différence entre notre pays et les autres pays européens qui ont su, pour la plupart, dégager un consensus national fort permettant d'asseoir la crédibilité de la réforme. Il faut également l'approfondir en privilégiant les axes de la retraite choisie, de la diversité des parcours et des incitations en fin de vie active à rester en emploi, en exploitant les marges laissées libres par un système de retraite encore très éloigné de l'actuariellement neutre. Cela redonnera de la valeur à l'emploi des 55-64 ans, sans qu'il soit nécessaire de revoir à la baisse le système d'indemnisation du chômage et de l'inactivité.

(29) Voir le deuxième rapport du COR (2004) pour une présentation détaillée de l'ensemble des modalités de la loi de 2003.

Le régime général de notre système de retraite par répartition est caractérisé par les points suivants : un âge minimal de départ en retraite de 60 ans, un âge maximal d'activité de 65 ans, un taux de remplacement qui dépend de la durée de cotisation, selon un système de décotes-surcotes autour d'une durée de cotisation de référence, actuellement de 40 ans, et une quasi-impossibilité de cumuler un emploi et sa retraite. Nous proposons des ajustements de ces différentes modalités.

2. Translater en indexant sur l'espérance de vie

Notre système de retraite s'organise autour d'une durée de cotisation de référence donnant droit à un taux plein de remplacement, encadrée par des âges minimal et maximal de départ à la retraite.

Bien que les individus aient maintenant la possibilité de choisir leur âge de retraite, et d'accéder ainsi à un taux de remplacement plus ou moins élevé, la notion de taux plein constitue toujours une norme qui contribue à fixer les droits des travailleurs et des employeurs. L'accès au taux plein doit constituer un droit pour tous les travailleurs, quelles que soient les périodes de chômage ou d'inactivité qu'ils ont connues. La loi de 2003 instaure ainsi un âge auquel ils récupèrent le taux plein même si leur durée de cotisation reste inférieure à la durée de référence. En revanche, l'accès à des taux de remplacement plus élevés ne peut être garanti qu'aux travailleurs poursuivant effectivement leur activité au-delà de la durée de référence. Le chômage indemnisé ne peut s'accompagner d'une augmentation des droits au-delà du taux plein.

Comment faut-il faire évoluer ces paramètres d'âge et de durée de cotisation ?

Dans la lignée de la loi de 2003, nous pensons que l'augmentation de l'âge minimal d'éligibilité (60 ans en général) ne constitue pas une priorité. La question se pose pourtant car cet âge minimum joue un rôle central en termes d'anticipations. Le translater selon une règle claire permettrait assurément de rendre plus lisible et plus explicite la volonté d'allonger la durée de vie active. Ceci n'est toutefois pas un enjeu à court terme, car cet âge (n') est plus que symbolique. Si le seuil actuel des 60 ans revêt cette importance dans notre système par répartition, c'est qu'il correspond à l'âge auquel la majorité des salariés prennent leur retraite : la retraite à 60 ans est devenue une réalité parce que l'âge du taux plein, compte tenu de l'âge précoce d'entrée dans la vie active, a longtemps coïncidé avec cet âge pour la majorité de la population, en particulier masculine. Pourtant, même si cet âge de 60 ans reste éminemment symbolique, l'augmentation de la durée de cotisation de référence, ajoutée à celle de l'âge d'entrée dans la vie active, va le rendre moins central. Les réformes de 1993 et de 2003 tendent ainsi à réduire l'importance de la retraite à 60 ans, en mettant la durée de cotisation

au centre du système⁽³⁰⁾. Les salariés ayant atteint avant 60 ans une durée de cotisation de 40 ans peuvent liquider avant cet âge. Inversement, ceux qui n'atteignent pas le taux plein à 60 ans subiront de telles pénalités qu'ils devront se résoudre à reculer leur départ.

La réforme de 2003 a déjà organisé la translation de la durée de cotisation. Elle permet la convergence en 2008, à raison de deux trimestres supplémentaires par an, de la durée de cotisation de référence du secteur public vers les 160 trimestres instaurés dans le secteur privé par la réforme Balladur en 1993. Par la suite, ces deux durées évolueront ensemble pour atteindre 164 trimestres en 2012 et 167 trimestres en 2020. Ces durées d'assurance seront définitivement fixées par un décret du gouvernement avant le 1^{er} juillet 2012, puis avant le 1^{er} juillet 2016, après avis d'une commission indépendante prenant en compte les données démographiques et économiques. Leur application est en outre assujettie à un rapport préalable du Gouvernement sur la situation des régimes et sur l'emploi et une conférence sur l'emploi réunissant l'État, les syndicats d'employeurs et d'employés. Pour reprendre les termes du rapport du COR (2004) : « c'est donc le choix d'une semi-automaticité et d'un allongement de la durée d'assurance soumis à certaines conditions qui est retenu dans la réforme » ou bien encore « des conditions implicites sont fortement suggérées par la nature des avis requis à chaque étape ». Nous aurions préféré que la procédure d'avis se limite à la consultation d'un comité d'experts-démographes, afin de donner plus de crédibilité à la règle instituée, et ainsi de mieux ancrer les anticipations des entreprises et des salariés. Cependant, il nous semble difficile de remettre en cause cette modalité de la réforme de 2003.

L'augmentation prévue de la durée de cotisation repose sur l'objectif d'une stabilisation de la répartition entre temps de travail et temps de retraite, dans des proportions respectives de deux tiers et d'un tiers. On s'oriente ainsi clairement vers un report de l'âge de la retraite, et donc une augmentation de l'emploi. Ce mouvement est renforcé par le recul de l'âge d'entrée dans la vie active, qui fait diminuer la proportion de salariés ayant atteint le taux plein à 60 ans. Mais il est freiné par l'existence d'un nombre important de « surcotisants » dans le régime antérieur. Parce qu'ils sont entrés particulièrement tôt sur le marché du travail (entre 14 et 16 ans), un nombre important de travailleurs devait cotiser au-delà de la durée normale. La loi de 2003 leur a donné le droit de partir avant soixante ans. La diminution du nombre de travailleurs ayant atteint le taux plein à soixante ans sera donc lente. Actuellement, 65 % des salariés du privé sont dans cette situation. Cette proportion pourrait passer à 12 % à l'horizon 2020, mais elle sera encore de l'ordre de 50 % en 2008 (Destinie, 1999). Ainsi, à un horizon court, l'augmentation de la durée de cotisation pourrait n'avoir qu'un faible impact sur l'âge moyen de liquidation, et ce d'autant plus que des possibilités de retraite avant 60 ans ont été accordées pour les carrières longues.

(30) C'est aussi l'axe du rapport Charpin.

L'âge moyen de liquidation augmenterait de 2,5 mois pour les générations nées entre 1945 et 1954, de 5 mois pour celles nées entre 1955 et 1964 et de 2,5 mois pour celles nées entre 1965 et 1974, qui sont marquées par une diminution des carrières incomplètes des femmes et, surtout, par la baisse de la décote pour celles qui demeurent dans cette situation. Dans le secteur privé, il est anticipé une augmentation à terme d'un an. En revanche, dans le secteur public, en raison de la mise en place d'une décote, le décalage de l'âge de la retraite pourrait atteindre deux ans en 2020.

Les effets de l'allongement de la durée de cotisation se feront donc peu sentir à l'horizon 2012. S'il est difficilement envisageable, d'un point de vue politique, d'augmenter la durée de cotisation au-delà de ce que prévoit la loi de 2003, il apparaît nécessaire d'approfondir la réforme en s'appuyant sur la voie incitative de la retraite choisie.

Nous ne proposons, en définitive, rien de nouveau par rapport à la réforme 2003 en ce qui concerne l'âge minimal et la durée de cotisation. Mais nous pensons, en revanche, qu'il est nécessaire de décaler dans le temps l'âge maximal d'activité.

Proposition 1. Découpler l'âge maximal d'activité et l'âge de récupération du taux plein

L'âge maximal de 65 ans a aujourd'hui deux significations importantes dans notre système par répartition. Il détermine obligatoirement, sauf à de rares exceptions, la fin de la vie active. Il permet également aux personnes dont la durée de cotisation est inférieure à la durée de référence, en raison d'une carrière incomplète, de retrouver le taux plein.

Il nous semble nécessaire de découpler ces deux dimensions.

Proposition 2. Éliminer toute limite d'âge supérieure à l'activité

Faut-il prévoir un âge absolu de fin d'activité salariée, imposé par la loi ? La volonté d'augmenter les marges de choix des individus et des entreprises nous amène à en douter. S'il devait être maintenu, il conviendrait, bien sûr, qu'il soit translaté régulièrement en fonction des progrès de l'espérance de vie et il devrait probablement être repoussé dès maintenant au-delà de 65 ans. Il nous semble plus clair d'abolir cette limite d'âge absolue.

Proposition 3. Indexer l'âge de récupération du taux plein sur l'espérance de vie

Ceci ne signifie ni que les travailleurs doivent être incités à prolonger leur activité au-delà du raisonnable, ni que les entreprises doivent être obligées à conserver leurs employés aussi longtemps que ceux-ci le désirent. C'est ici qu'intervient l'âge de récupération du taux plein. Il protège les salariés en limitant le jeu des décotes et en permettant aux travailleurs d'atteindre le taux plein, même en cas de carrière incomplète. Il ouvre aux entreprises la possibilité de mise à la retraite d'office.

Avant la réforme de 2003, tout salarié de plus de soixante ans ayant atteint le taux plein pouvait être mis à la retraite d'office par son employeur, qui évitait ainsi le recours à une procédure de licenciement. Pour permettre aux salariés de bénéficier du système des surcotes, la loi Fillon a aboli cette disposition en stipulant que la retraite d'office ne peut intervenir qu'après l'âge de récupération du taux plein. Nous proposons de maintenir ce principe.

L'âge de récupération du taux plein apparaît ainsi, non pas comme un âge maximal d'activité, mais comme un second âge de référence dans la décision de cessation d'activité, ouvrant des droits aux deux parties. Le niveau auquel il est fixé doit logiquement faire l'objet d'une concertation entre les partenaires sociaux. Il nous semble logique qu'il soit révisé régulièrement en fonction de l'espérance de vie, selon une règle de partage analogue à celle de fixation de la durée de cotisation.

Proposition 4. Supprimer les dérogations permettant la mise à la retraite d'office avant l'âge de récupération du taux plein

Pour que ces dispositions prennent tout leur sens, et pour confirmer le mouvement vers la prolongation de la durée d'activité, il convient de n'octroyer aux entreprises aucune dérogation leur permettant d'anticiper sur l'âge normal de mise à la retraite d'office.

Or la loi de 2003 a autorisé un retour à l'ancien dispositif – et à la mise à la retraite d'office des travailleurs ayant atteint le taux plein – dès lors qu'une convention collective est signée au niveau de la branche d'activité et assure des contreparties en termes d'emploi ou de formation. Ces conventions doivent être conclues avant le 1^{er} janvier 2008. On assiste depuis à la multiplication de tels accords, qui atteste de la volonté très forte de maintenir ouverte la voie de l'ajustement par les seniors. Il convient de fermer cette possibilité.

3. Inciter à retarder le départ en retraite par la retraite choisie

Comme l'augmentation de la durée de cotisation pour obtenir un taux plein mettra du temps avant de décaler significativement l'âge de la retraite, il est crucial d'atteindre cet objectif par la voie incitative.

La réforme de 2003 va dans le sens d'un régime de retraite par répartition actuariellement neutre autour d'une durée de cotisation de référence. Un barème de retraite de ce type, en éliminant la taxe implicite sur la prolongation d'activité, fait disparaître une distorsion qui affecte le choix de l'âge de la retraite. Il améliore l'efficacité du système économique et incite à l'augmentation de l'emploi. Il représente un bon compromis entre un système de retraite par capitalisation, par définition actuariellement neutre, et un système par répartition, qui assure mieux la solidarité entre les généra-

tions et, en particulier, assure les pensions des générations âgées qui poseraient problème en cas de passage général à la capitalisation. Le système considéré demeure, pour l'essentiel, un système de répartition où les cotisations courantes financent les pensions courantes. Ce n'est qu'à la marge, au-dessus d'un certain âge, qu'il établit un lien actuariel entre les cotisations et les pensions de chacun, par un mécanisme de décotes et de surcotes⁽³¹⁾. Ce système crée des incitations, mais pas d'obligation, à liquider ses droits à la retraite plus tard dans l'âge. Il tend à laisser plus de liberté de choix aux individus.

La mise en place d'un barème de retraite actuariellement neutre présente donc beaucoup d'avantages, sur le plan des principes, parce qu'elle fait disparaître des distorsions et, sur un plan plus concret, parce qu'elle représente une puissante incitation à la prolongation d'activité. Elle présente pourtant un inconvénient sensible dans la situation actuelle du système de retraites. Par définition, un barème actuariellement neutre n'apporte pas de ressources supplémentaires aux caisses de retraite. Sa mise en place nous éloigne donc d'un des objectifs majeurs de la réforme de 2003, qui consistait à rétablir, à terme, l'équilibre financier du système des retraites.

Une alternative consiste alors, au lieu de chercher à éliminer complètement la taxe à la prolongation d'activité, à ne pas restituer une partie des surplus, en termes de cotisations supplémentaires et de pensions non versées, qu'engendre le recul de l'âge de la retraite. Il est en effet pertinent d'analyser la taxe à la prolongation d'activité en termes de courbe de Laffer (Hairault, Langot et Soprassé, 2005b) : la caisse de retraite peut arbitrer entre le taux de prélèvement par individu repoussant son départ en retraite et la masse des individus concernés. C'est implicitement le choix qui a été fait dans la loi de 2003.

Il nous semble que c'est le premier objectif, la prolongation de l'activité des seniors, qui doit être privilégié dans l'immédiat. Les problèmes de financement ne se poseront véritablement qu'à l'horizon 2012, tandis qu'il est important d'agir dès maintenant de manière résolue pour repousser l'âge de départ en retraite. Pourtant, le souci de maintenir des possibilités de redistribution, et donc de solidarité intergénérationnelle, nous amène à ne pas aller jusqu'à un barème actuariellement neutre, et à laisser subsister une certaine taxe à la prolongation d'activité.

La réforme de 2003 nous a rapprochés d'un barème actuariellement neutre, mais elle l'a fait de façon très insuffisante en ce qui concerne les surcotes. Dès 2004, la pension dans les secteurs privé et public est augmentée de 3 % par année travaillée après 60 ans au-delà de la durée de cotisation de référence. Pourtant, les taux de remplacement majorés par ces surcotes restent assez éloignés de ceux qui seraient requis pour atteindre la neutralité actuarielle : la taxe marginale à la prolongation d'activité reste

(31) Voir l'annexe sur le choix de départ à la retraite à la fin du rapport.

forte dans le secteur public ou le secteur privé au-delà de l'âge du taux plein (160 trimestres en 2008 pour tous). En revanche, les décotes instituées s'en rapprochent beaucoup plus fortement. Dans le secteur public, les décotes étaient quasi inexistantes avant 2003 (graphique 47). À compter du 1^{er} janvier 2006, une décote sera instituée et montera en puissance jusqu'à atteindre 5 % par année manquante en 2015. Le secteur privé convergera également vers cette valeur, mais en partant d'une décote de 10 % par année manquante⁽³²⁾. À l'horizon 2015, les décotes pousseront nettement à la prolongation d'activité : elles conduiront à un taux de remplacement inférieur à celui d'un régime actuariellement neutre et pénaliseront donc la liquidation des droits avant la durée de cotisation de référence. Globalement, les décotes dans les deux secteurs se rapprochent d'un barème actuariellement neutre.

Ce constat nous amène à proposer de faire monter en puissance les surcotes, et de ne pas modifier le système de décotes.

Proposition 5. Se rapprocher de surcotes actuariellement neutres pour privilégier l'objectif de l'emploi des seniors

La revalorisation de ces surcotes permettrait de se donner le maximum de chances d'augmenter le taux d'emploi des seniors de plus de 60 ans, sans déficit supplémentaire pour les caisses de retraite. Elle aurait aussi des retombées positives pour l'emploi des 55-59 ans. Les préretraités ou les chômeurs seniors continuent à augmenter leurs droits à pension, puisque la collectivité cotise pour eux. Ils sont pourtant dans l'obligation de retrouver un emploi s'ils veulent accéder aux surcotes⁽³³⁾. En induisant ainsi un taux d'emploi des quinquas plus élevé, l'augmentation des surcotes permettrait d'améliorer les comptes de l'assurance-chômage⁽³⁴⁾. Même dans le cas d'un passage à la neutralité actuarielle, laissant inchangé l'état des caisses de retraites, des gains financiers pour les caisses publiques se matérialiseraient donc.

Proposition 6. Ne pas inclure les cotisations employeur dans le calcul des surcotes dans un but de solidarité intragénérationnelle

Dans un but de solidarité intragénérationnelle, nous proposons pourtant de ne pas atteindre la neutralité actuarielle et de laisser subsister un certain niveau de taxe sur la prolongation d'activité. Cette taxe permettra d'instaurer une certaine redistribution, et donc une solidarité, à l'intérieur du système de retraite par répartition. En effet, les individus qui ne seront pas en

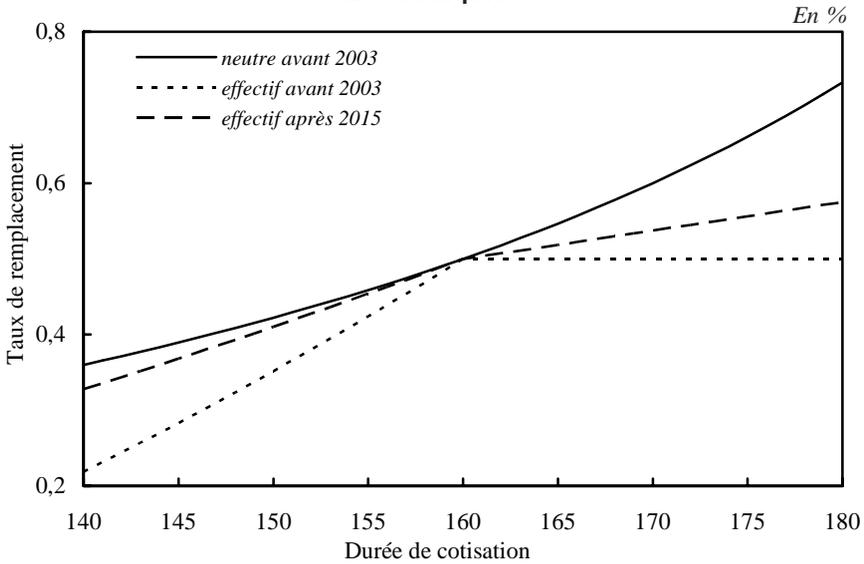
(32) Aucune décote ne s'appliquera une fois atteint l'âge maximal actuel de 65 ans et au-delà de vingt trimestres manquants.

(33) Les surcotes ne s'appliquent que sur les trimestres cotisés directement par l'intéressé, et correspondant donc à des trimestres travaillés.

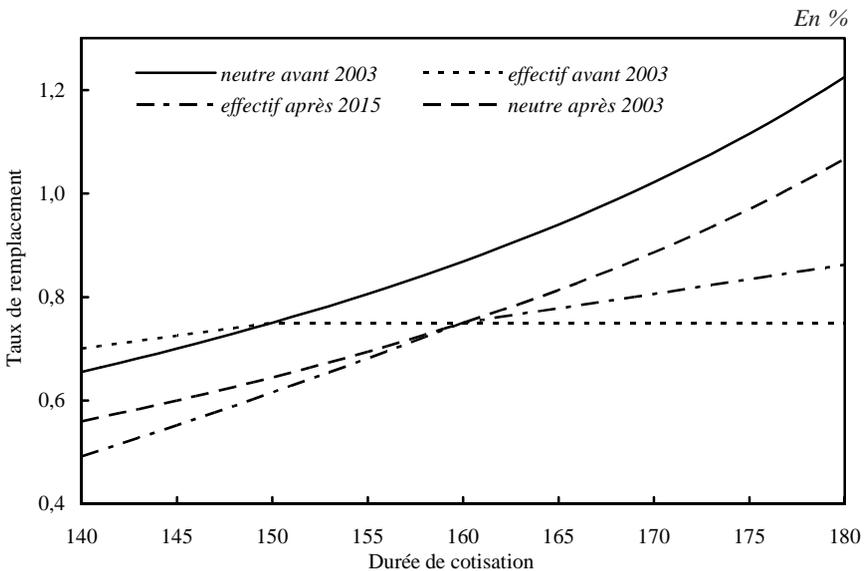
(34) Dans cette logique, on pourrait même envisager d'aller au-delà de l'actuariellement neutre afin de favoriser encore plus le taux d'emploi des quinquas par le report de l'âge de la retraite des sexagénaires : cf. Hairault, Langot et Sopraseuth (2005a).

47. Ratios de remplacement, secteurs privé et public

a. Secteur privé



b. Secteur public



Source : Calculs des auteurs.

position de profiter des surcotes bénéficieront indirectement, par le maintien d'un ratio de remplacement élevé, du partage des gains engendrés par ceux en situation de prolonger. Plus précisément, nous proposons que les surcotes versées intègrent les pensions non perçues, mais uniquement les cotisations-employés, les cotisations-employeurs versées pendant les années de travail supplémentaires servant à alimenter les caisses de retraite. Une autre raison pour ce faire est d'éviter un biais dans le choix entre le système de surcote et le cumul emploi-retraite proposé par ailleurs, qui, lui, implique de ne pas supprimer les cotisations employeurs (voir ci-dessous).

Proposition 7. Gérer en capitalisation publique les recettes permises par le report de l'âge de la retraite au-delà de l'âge du taux plein

Une réforme actuariellement neutre n'apporte pas de ressources supplémentaires aux caisses de retraite. Mais cette idée générale doit être précisée lorsqu'on reste dans le cadre d'un système par répartition. Dans les premières années de mise en place de la surcote, les caisses de retraite devraient accumuler des excédents puisqu'elles commencent à prélever des cotisations supplémentaires avant que les agents concernés ne liquident leurs droits nouveaux à pension. La situation s'inverse par la suite puisque la caisse rémunère les cotisations au taux d'intérêt, alors que ses entrées évoluent au rythme du taux de croissance de l'économie. On peut admettre que le premier est supérieur au second, ce qui implique un déficit pour les caisses.

En principe, le bilan intertemporel de ces excédents et de ces déficits est nul. Les caisses pourraient, ou devraient, placer les cotisations initiales et utiliser le produit de ces placements pour financer les pensions supplémentaires. Cette idée nous fait sortir du cadre strict de la répartition et correspond à une capitalisation publique à la marge. Soulignons que cet amendement a seulement pour but de rendre plus efficace un système de retraite qui demeure assis sur répartition.

Si l'on ne souhaite pas introduire une gestion duale du régime de retraite, on peut aussi proposer des surcotes calculées en rémunérant les cotisations, non pas au taux d'intérêt, mais en prenant comme référence le taux de croissance de l'économie, qui n'est autre que le taux rendement de la retraite par répartition. En procédant de cette manière, on n'annule pas complètement la taxe à la prolongation d'activité du côté des salariés, et on réduit donc l'incitation à la prolongation d'activité, mais on se préserve de tout déficit supplémentaire⁽³⁵⁾.

En définitive, nous proposons une gestion en capitalisation publique des recettes dégagées par le report de l'âge de la retraite afin de proposer des surcotes plus élevées.

(35) Les surcotes calculés avec le rendement de la répartition sont plus faibles, la différence pouvant atteindre plus de 3 points de pourcentage pour des valeurs réalistes de taux d'intérêt et de croissance démographique (cf. Hairault, Langot et Sopraseuth (2004b)).

Proposition 8. Privilégier une sortie en capital pour les surcotes

Les surcotes traditionnellement proposées en rentes peuvent permettre d'atteindre un choix optimal pour chaque individu. Cela implique de proposer, à la différence des surcotes constantes de la réforme de 2003, des surcotes croissantes au fur et à mesure qu'un salarié repousse son départ d'une année et pour toucher sa pension sur une durée plus brève. Ce dispositif n'est pas difficile à mettre en œuvre en pratique, en cohérence avec la durée de cotisation individuelle. En revanche, des surcotes actuariellement neutres doivent prendre en compte l'espérance de vie des individus. Cela suppose de connaître le risque de survie associé à chacun en fonction de ses caractéristiques. Dans cette logique, les femmes devraient recevoir des surcotes plus faibles parce qu'elles ont, toutes choses égales par ailleurs, une longévité plus grande. On entre ici dans une logique assurantielle. Mais il est difficile d'échapper à ce type d'individualisation car proposer une surcote unique se heurte potentiellement à un problème d'anti-sélection. Tous les individus n'ont pas la même espérance de vie et ne sont donc pas confrontés aux mêmes problèmes intertemporels. Face à un barème unique de surcote, ce sont les individus ayant l'espérance de vie la plus longue qui ont le plus intérêt à s'y insérer. Pour équilibrer financièrement le système, il faut calibrer les cotisations en tenant compte de cette espérance de vie élevée. Le système, du coup, devient peu attractif pour les individus ayant une espérance de vie plus faible. Comme espérance de vie et catégorie socioprofessionnelle sont fortement corrélées, ceci signifie concrètement que le système de surcote est attractif pour les individus ayant des revenus au-dessus de la moyenne. On peut même ajouter que ces individus sont généralement les plus capables de prévoyance ou les plus habitués à voir loin, et donc les plus susceptibles de s'engager dans le dispositif. Le risque est donc réel que le système de surcote ne parvienne guère à prolonger l'activité des travailleurs à bas revenus. C'est pourquoi s'engager plus à fond dans un régime actuariellement neutre peut impliquer de tenir compte des différences d'espérance de vie entre catégories socioprofessionnelles, pour fixer les paramètres du barème de retraite qui s'applique à chaque travailleur. La Suède s'est engagée fermement dans cette voie qui, seule, permet de caractériser de manière exacte les taux de rendement individuels des cotisations-retraites et donc de garantir la justice du système. Mais il ne semble pas que la société française soit prête à s'engager dans cette direction d'une plus grande individualisation, qui pose de toute façon un problème d'information.

C'est pourquoi nous proposons que les droits nouveaux associés à la prolongation de l'activité prennent la forme d'un capital versé lors de la cessation définitive d'activité, et non pas d'un flux de pensions supplémentaires, versé sur une durée de vie incertaine. La pension de base déterminée par le taux plein resterait en rente. La sortie en capital correspondrait aux surplus dégagés par les trimestres de prolongation (cotisations et pensions économisées). Elle est l'exact équivalent, d'un point de vue théorique, à une

sortie en rente (voir annexe 2 à la fin du rapport). Une sortie en capital permettrait cependant d'éviter les problèmes pratiques liés à l'indexation sur l'espérance de vie individuelle. La sortie en capital serait également plus visible et plus incitative qu'une majoration marginale d'un taux de remplacement. En outre, compte tenu de la difficulté de prendre en compte l'hétérogénéité de l'espérance de vie, elle serait plus juste car elle ne pénaliserait pas ceux qui vivent moins longtemps et qui ont déjà les revenus les plus faibles. En cohérence avec la proposition 7, seules les cotisations-employés seraient comptabilisées dans le capital restitué. Une taxation aménagée de ce capital devrait être instituée.

4. Encourager le cumul emploi-retraite

Plutôt que de récompenser le recul de l'âge de la retraite, une autre solution pour allonger la durée de vie active consiste à autoriser les travailleurs à conserver une activité rémunérée après qu'ils aient liquidé leurs droits à retraite. Le cumul emploi-retraite constitue ainsi une autre modalité parfaitement équivalente aux surcotes pour restaurer l'optimalité des choix individuels en matière de cessation d'activité.

Proposition 9. Généraliser l'autorisation du cumul emploi-retraite après l'âge minimal de départ à la retraite

Le cumul emploi-retraite est actuellement extrêmement difficile, sauf pour les fonctionnaires qui reprennent un emploi dans le secteur privé. En revanche, pour un retraité du secteur privé, la poursuite d'une activité professionnelle après avoir pris sa retraite n'est autorisée que si le revenu total de l'agent, salaires et pensions, reste inférieur au dernier salaire touché avant la retraite. La limite est donc très stricte, notamment pour les travailleurs ayant connu des difficultés professionnelles à la fin de leur vie active.

La possibilité d'un assouplissement est maintenant envisagée par les partenaires sociaux, comme en témoignent les rapports du COR (*cf.* Boulanger, 2003). Mais elle suscite encore beaucoup de réserves.

Les raisons en sont profondes. Le système de retraite est encore perçu comme un système d'assurance où la pension vient assurer un revenu décent à ceux qui, du fait de leur âge, ne sont plus capables de travailler. Cumuler pension et salaire reviendrait en quelque sorte à toucher la prime d'assurance sans avoir souffert du dommage qu'elle est censée couvrir. Dans une période de rareté des emplois, cela représenterait également une allocation injuste.

Il est nécessaire d'adopter un nouveau point de vue sur le sujet. En premier lieu, la question de l'organisation de son temps de travail sur sa durée de vie doit relever de plus en plus d'un choix personnel. Le système

de retraite facilite ces choix en permettant aux individus de mieux répartir leurs revenus sur leur cycle de vie. Il relève ainsi de l'épargne plus que de l'assurance même s'il conserve des caractéristiques propres puisqu'il repose sur une mutualisation voulue et qu'il intègre une dimension de solidarité. Dans cette optique, il n'est pas choquant de jouir simultanément du produit d'une épargne-retraite et des revenus d'une activité professionnelle maintenue, une fois atteint l'âge minimal de la retraite (60 ans aujourd'hui) qui représente d'une certaine façon la participation minimale requise au système de retraite par répartition. La seconde objection réitère le postulat d'une rareté intrinsèque des postes de travail qui enferme, comme nous l'avons expliqué, dans une vision erronée du fonctionnement du marché du travail.

Dans le cadre du cumul emploi-retraite, l'horizon des quinquas s'allonge en raison d'une activité plus longue, qui ne coïncide plus avec l'âge de liquidation des droits de retraite. C'est l'âge de cessation d'activité qui est crucial pour ancrer les anticipations des différents acteurs, entreprises et salariés. Là encore, ces incitations à travailler plus longtemps n'ont pas de coûts directs et les rendements en emploi se manifesteraient également pour les quinquas, ce qui améliorerait les comptes de l'assurance-chômage. En outre, comme il n'est pas question d'exonérer les employeurs des cotisations-retraite si l'on veut éviter de créer une distorsion par rapport aux autres travailleurs, ces dernières pourront participer au financement de la retraite par répartition, assurant là encore une certaine solidarité entre les salariés « cumulants » et les autres.

Proposition 10. Coupler le cumul emploi-retraite et les surcotes relatives au recul de l'âge de retraite

En première analyse, le cumul emploi-retraite est équivalent à la mise en place d'une surcote actuariellement neutre (voir l'annexe 2 en fin de rapport). Dans un système pur, non réglementé, les individus pourraient, pour ainsi dire, sortir du système public de retraite, une fois atteint l'âge du taux plein. Ils liquident leurs droits et continuent à toucher leurs pensions. Mais ils ne payent pas de cotisations-retraites sur leurs nouveaux revenus professionnels et n'accumulent donc pas de droits nouveaux. Rien ne les empêche pourtant de participer de manière volontaire à un système privé de retraite par capitalisation. Leurs opérations seront, par définition, actuariellement neutres. Leur situation est donc la même que s'ils bénéficiaient d'une surcote actuariellement neutre qui conduit par ailleurs également à occuper un poste au-delà d'une durée de cotisations normale.

Cependant, le cumul emploi-retraite nous apparaît plus facile à mettre en œuvre que les incitations à décaler le départ en retraite, au moins lorsqu'elles sont gérées en rente. Du point de vue de la caisse publique de retraite, la situation se simplifie puisque les agents concernés disparaissent (il n'y a pas de décalage intertemporel entre les recettes et les dépenses). Elle n'a pas à gérer une situation qui ne peut s'équilibrer que de manière intertemporelle.

En second lieu, le problème d'anti-sélection disparaît également puisque l'individualisation des choix est totale. En outre, le cumul emploi-retraite permet de maintenir un haut niveau de revenu, même lorsqu'un travail à temps partiel ou une certaine baisse dans l'échelle des qualifications en fin de vie active vient réduire le revenu salarial. À l'opposé, le système de surcotes en rente ou en capital est plus difficile à gérer lorsqu'il existe une diversité des types d'emplois avec des horaires aménagés qui impliquent une hétérogénéité des cotisations versées. En particulier, le temps partiel donne-t-il accès aux mêmes droits à la retraite ?

Peut-on proposer simultanément les deux systèmes, incitation à décaler la liquidation de la retraite et cumul emploi-retraite ? Contrairement à beaucoup d'idées reçues, il n'existe aucune incompatibilité entre eux. Il suffit d'introduire le même niveau de taxe dans les deux systèmes⁽³⁶⁾. Le système de surcotes définit la retraite à laquelle les individus ont droit et qu'ils peuvent ensuite cumuler avec un travail qui ne fournit plus de droits supplémentaires une fois que la pension est liquidée. Ce dernier point est important et assure la compatibilité des deux systèmes : il n'est pas possible de profiter des surcotes une fois que la pension est liquidée. Afin de simplifier le système, le choix de liquidation doit être binaire : liquidation complète ou nulle⁽³⁷⁾. Ainsi, là encore, nous plaidons pour une liberté de choix dans le cadre général de la répartition et c'est pourquoi les deux systèmes doivent être proposés.

5. Mieux informer les salariés des modalités de notre système par répartition

Le COR dans son second rapport met en avant à juste titre l'importance de l'information à laquelle les assurés ont accès. Constatant⁽³⁸⁾ un déficit dans ce domaine, en particulier au sujet des règles de calcul de la pension et des mécanismes de surcotes et de décotes, il propose d'aller au-delà de la reconstitution de carrières et de l'estimation des droits futurs qui sont fournis quelques années avant le départ en retraite. Au-delà des informations générales sur le fonctionnement même du système de retraite et sur sa situation financière, ainsi que sur la situation individualisée présente, il serait utile de mettre en ligne un système de calcul des niveaux de pension selon les choix opérés en matière de prolongation d'activité.

(36) Dans le cas contraire, il y a bien incompatibilité : par exemple, entre le système actuel de surcote (à 3 % par année supplémentaire) et un régime de cumul sans cotisation.

(37) Cette recommandation ne s'applique pas pour un passage progressif à la retraite à temps partiel (en cohérence avec la réforme de 2003 (cf. la proposition 23).

(38) Sur la base d'un sondage IPSOS réalisé en 2003.

Proposition 11. Proposer un service de calcul prospectif de la pension selon les choix auxquels est confronté chaque salarié

Étant donné la complexité des modalités de notre système par répartition et de l'ensemble des parcours qu'il est souhaitable d'instaurer dans le cadre de la retraite choisie, une offre d'information globale de la part d'une unique institution doit être mise en place. Le deuxième rapport du COR insiste sur la nécessité d'une information prospective sur les pensions en fonction de différents scénarios, en pointant également des écueils pratiques à éviter. Un service disponible sur Internet serait certainement une excellente solution et donnerait une dimension purement informationnelle, et non contractuelle. L'envoi systématique de cette information pourrait être ciblé sur les plus de 55 ans comme le recommande le COR.

Reconstruire le marché du travail des seniors

1. Introduction

À l'instar des autres pays européens, la réforme nécessaire du système de retraite doit s'accompagner d'une réforme du marché du travail avant l'âge de la retraite. Pris entre des départs anticipés acceptés et des retours à l'emploi rarissimes, le marché du travail des seniors est actuellement inactif. Il doit être reconstruit. Le report de l'âge de la retraite et l'augmentation de la valeur de l'emploi qu'elle implique constituent une forte incitation pour les seniors à rester présents sur le marché du travail. En retour, les entreprises, sensibles elles aussi à cet allongement de l'horizon, peuvent modifier leur comportement en faveur des seniors. Mais ceci ne suffira pas à redonner vie au marché des seniors si d'autres blocages ne sont pas levés.

À beaucoup d'égards, le problème dépasse celui des seniors et met en cause le fonctionnement d'ensemble du marché du travail. Nous devons sortir d'un système de protection des emplois pour aller vers un système de protection des personnes, comme le suggère le rapport Cahuc et Kramarz (2005). Entreprises et travailleurs doivent être incités à des comportements plus actifs sur le marché du travail. Des pratiques d'évaluation et d'accompagnement des chômeurs doivent monter en puissance. S'ils ne sont pas propres aux seniors, ces problèmes revêtent une acuité particulière dans leur cas, et ils appellent des mesures spécifiques. Mais l'objectif général doit être de reconstruire un marché du travail cohérent tout au long du cycle de vie. Les expériences étrangères ont bien montré, d'ailleurs, comment la politique visant les seniors devait s'inscrire dans un cadre plus général de dynamisation du marché du travail.

Deux axes doivent orienter les mesures mises en œuvre.

Le premier consiste à durcir les conditions de cessation anticipée d'activité. Les dispositifs de préretraite et de dispense de recherche d'emploi doivent être restreints. Les seniors doivent être plus incités à vouloir conserver ou rechercher un emploi, et moins incités à se satisfaire d'une situation d'inactivité sans espoir de retour. Contrairement aux apparences, ces mesures ne doivent pas être vues comme une simple politique d'offre de travail. L'objectif beaucoup plus général est de casser notre logique collective d'ajustement à la baisse de l'emploi par le départ des seniors et de remettre

en cause radicalement notre culture de la préretraite. Entreprises et salariés ont actuellement des intérêts communs à préserver le système existant, les premières cherchant à baisser leurs effectifs, les autres acceptant une inactivité bien indemnisée. Pour briser ce consensus la seule voie est de fermer ou, au moins, de restreindre fortement les dispositifs ouverts. Alors, seulement, les entreprises seront incitées à conserver leurs seniors et à les former, en adaptant ainsi leur main d'œuvre aux fins de carrière.

Le second axe consiste à mettre en place des incitations financières au retour à l'emploi des seniors. Des politiques résolues favorisant la prolongation d'activité et restreignant les possibilités de départ anticipé dessinent un cadre où des mécanismes vertueux peuvent se développer. Le faible emploi des seniors n'est ni une fatalité, ni la simple conséquence d'un problème général d'emploi. Dans un cadre assaini, l'emploi des seniors pourra se développer et contribuer ainsi à la résolution du problème d'ensemble. Mais nous sommes bien conscients que ces réformes de fond doivent s'accompagner de politiques menées à d'autres niveaux. La gestion des ressources humaines dans l'entreprise doit être profondément amendée pour permettre une durée d'activité plus longue. Ce sera l'objet du troisième chapitre de cette partie. Par ailleurs, la gravité du problème des seniors amène à préconiser des aides financières d'ampleur assez importante pour inverser la tendance et enclencher une dynamique du retour à l'emploi des seniors.

Cette politique directe d'encouragement à l'emploi des seniors pourrait prendre la forme d'une action visant à freiner l'ajustement par les seniors en rendant leur exclusion plus difficile ou plus coûteuse. C'est dans cette optique que s'inscrivait la contribution Delalande dont les effets pervers sont maintenant reconnus. Plus généralement, il nous semble difficile de tenter d'imposer aux entreprises une gestion du type *last in, first out*, venant remplacer la pratique maintenant bien ancrée du *first in, first out*. Il n'y a d'ailleurs guère de raisons intrinsèques générales pour que les seniors soient les victimes des destructions d'emplois, sauf, bien sûr, si l'on crée de façon artificielle ces conditions par des allocations généreuses d'inactivité.

En revanche, parce que les seniors souffrent structurellement d'une difficulté au retour à l'emploi, comme le montrent les expériences étrangères, et, également, parce que la France doit procéder à une rupture radicale, il est nécessaire d'introduire des aides financières au retour à l'emploi des seniors, tant du côté des employeurs que des salariés.

Cet ensemble de mesures nous semble la seule voie pour reconstruire un marché des seniors. Certaines d'entre elles auront inévitablement un coût social non négligeable. La restriction des dispositifs d'indemnisation, notamment dans leur durée, alors même que les chances de retour à l'emploi sont actuellement minces, sera sans doute difficilement admise. Elle est pourtant la seule voie pour sortir du piège dans lequel s'est installée la société française depuis trente ans. La voie alternative consistant à ne se préoccuper que du traitement social de la difficulté d'emploi des seniors a montré ses

limites. La multiplication de dispositifs d'indemnisation, quelque justifiés qu'ils soient par la difficulté à retrouver un emploi ou, plus fortement encore, par l'invalidité ou, au moins, l'usure physique et mentale, tend à devenir insoutenable financièrement et économiquement. Elle engendre aussi des effets pervers qui ne font qu'accentuer le cercle vicieux. Il faut donc avoir le courage de rompre ce cercle, comme l'ont fait les autres pays qui se sont attaqués au problème. Nous pouvons nous inspirer de leurs expériences pour limiter autant que faire se peut, dans le temps et dans leur ampleur, les coûts de cet ajustement.

2. Durcir les conditions de cessation d'activité anticipée

Amorcée dès le milieu des années quatre-vingt, mais renforcée par la réforme des retraites en 2003, la fermeture d'un grand nombre de dispositifs de préretraites est bien engagée. Mais il reste un certain nombre de dispositifs qui sont en fait des préretraites masquées, d'abord la dispense de recherche d'emploi, actuellement à l'origine de la majorité des cessations d'activité anticipées, mais également à travers les conditions de l'indemnisation des chômeurs de plus de 57 ans. Le succès des expériences étrangères comme l'échec de la France à contenir les départs anticipés plaident pour un durcissement général de ces dispositifs, à l'exception d'un régime d'invalidité bien contrôlé.

2.1. Maintenir les seniors en activité

Proposition 12. Supprimer la DRE

La dispense de recherche doit être considérée comme une préretraite. Elle échappe à la connotation négative et aux obligations du chômage. La dispense de recherche est ainsi devenue depuis le milieu des années quatre-vingt-dix la modalité « préférée » de l'inactivité en fin de carrière avant le passage à la retraite. Elle se distingue du régime commun par l'octroi d'une allocation constante et inconditionnelle jusqu'à l'âge du taux plein, alors que les autres chômeurs (de moins de 57,5 ans) ont des obligations de recherche effective, mais surtout voient leur allocation disparaître au bout de 23 mois. D'une certaine façon, les conditions d'entrée sont encore plus permissives que les préretraites publiques qui sont en général assujetties à certaines conditions. La suppression de la DRE est une nécessité. Elle sort définitivement de l'activité des personnes qui pourraient retrouver un travail ultérieurement et surtout elle encourage le départ massif des seniors des entreprises. Elle perpétue la culture de la préretraite en France avec les effets pervers maintes fois dénoncés.

Proposition 13. Conditionner à l'absence d'offre d'emploi la prolongation au-delà de la durée normale de l'allocation-chômage après 57 ans

Pour les plus de 57 ans, il existe une règle d'indemnisation de 42 mois, tandis que les plus de 60 ans peuvent bénéficier de leur allocation-chômage jusqu'à l'obtention du taux plein (à condition d'avoir 100 trimestres d'assurance vieillesse). La suppression souhaitable de la DRE impliquerait de réformer également les règles d'indemnisation des chômeurs âgés, si on ne veut pas qu'elles offrent un dispositif de substitution. Faut-il rendre conditionnelle et limitée dans le temps l'allocation-chômage des seniors, au risque d'augmenter la précarité à des âges avancés ? Un compromis possible serait certainement de faire jouer de façon beaucoup plus coercitive l'obligation d'acceptation des offres d'emplois. Les chômeurs âgés de plus de 57 ans et de plus de 60 ans pourraient garder leurs droits particuliers à la condition de ne pas recevoir d'offres d'emplois. La proximité de l'âge de la retraite, et la possibilité de cumuler emploi et retraite, pour faire face à une éventuelle régression salariale, impliquerait alors qu'un éventail très large d'emplois soit considéré comme acceptable. Cette offre de travail pourrait également profiter de nouveaux types d'emplois pour les seniors (voir le chapitre 3).

2.2. Restreindre les dispositifs de préretraite publique

La réforme des retraites de 2003 s'est accompagnée d'une volonté très forte de fermer les possibilités de préretraites dans le secteur privé. Le congé de fin d'activité, créé en 1997, concernant la fonction publique, doit s'arrêter en 2007. L'ARPE (Allocation de remplacement pour l'emploi) est en voie d'extinction puisqu'il n'y a plus d'entrées dans le dispositif depuis 2003. La préretraite progressive (PRP) est également abrogée depuis la réforme des retraites de 2003.

Reste ainsi deux dispositifs dans le secteur privé impliquant directement des fonds publics, l'ASFNE (Allocation spéciale de fonds national de l'emploi) et la CATS, à côté des préretraites d'entreprises.

L'ASFNE est emblématique de la sortie prématurée des seniors de l'activité. Elle doit être supprimée. Même si les bénéficiaires de l'ASFNE diminuent, il ne faut pas s'y tromper, les dispenses de recherche s'y sont substituées en grande partie. La suppression de la dispense de recherche entraînera un gonflement des effectifs de l'ASFNE si on ne prend pas garde à supprimer l'ensemble des dispositifs.

Les retraites d'entreprises échappent par définition à la sphère publique, encore faut-il que les coûts sociaux soient privatisés, qu'il s'agisse des revenus de substitution ou des cotisations-retraites. Elles sont ainsi depuis le 27 mai 2003 touchées par une contribution, de la part de l'employeur, s'élevant en général à 23,85 % des allocations préretraites versées, affectée au fonds de solidarité vieillesse. Cette contribution est la somme des taux de

cotisation employé et employeur. Ce dispositif a cependant été allégé jusqu'au 31 mai 2008 pour faciliter la transition pour certaines entreprises.

Reste à considérer tout dispositif qui chercherait à prendre en compte la pénibilité des carrières, l'invalidité partielle ou complète. Le chemin est étroit entre une nécessaire prise en compte de ces caractéristiques pour accorder une cessation d'activité anticipée et la crainte d'un détournement de ces dispositifs pour continuer à gérer les destructions d'emploi par l'inactivité des seniors.

Proposition 14. La pénibilité, à la différence de l'invalidité, ne peut se traduire par une cessation d'activité

Le rapport d'Yves Struillou, *Pénibilité et retraite*, rédigé pour le COR en avril 2003 (Struillou, 2003), dresse un bilan de la question de la pénibilité au travail, en mettant l'accent sur le droit à départ anticipé, lorsque le caractère pénible d'un emploi peut être identifié de manière objective et personnalisée. Cette conditionnalité représenterait sans nul doute un progrès par rapport à la réglementation actuelle qui reconnaît ce droit à des types d'emploi définis de manière large et devenue passablement arbitraire. La question se pose pourtant de savoir si ce type de législation doit être maintenu dans une société moderne. Aucun pays étranger ne fonctionne ainsi. Si les conditions de travail dans certains métiers se révèlent difficiles et dangereuses, au point que l'espérance de vie s'en trouve parfois affectée, mieux vaut agir fermement au niveau de la prévention des risques, par l'intervention de l'État et la coopération directe des partenaires sociaux. Une procédure d'indemnisation ex post des atteintes à la santé et de l'invalidité restera nécessaire. Mais la reconnaissance *a priori* d'un droit à cessation anticipée d'activité est peu défendable. Elle n'a guère de vertus incitatives et relève d'une conception discutable de l'équité. Toute définition de la pénibilité sera nécessairement trop générale et rien n'assure que l'organisation d'une même tâche dans deux entreprises soit identique. Toute règle d'ancienneté dans une tâche pénible conduit à des effets pervers : les salariés peuvent souhaiter rester plus longtemps pour profiter du dispositif de préretraite. L'existence de la préretraite CATS, basée sur la pénibilité du travail, à l'origine circonscrite au secteur automobile, montre bien qu'il est injuste de ne pas étendre ce type de dispositif à d'autres populations et qu'il est alors difficile de définir un critère opératoire mariant efficacité et équité. Ce jugement concerne également les régimes spéciaux de la Fonction publique qui devraient être remis dans le régime commun. Dans la fonction publique, le traitement de la pénibilité est d'autant plus problématique qu'il relève d'une logique statutaire, et non de caractéristiques liées à des métiers particuliers.

L'attente d'un départ anticipé par les travailleurs qui se sentent usés pose problème car elle perpétue la culture de la cessation précoce d'activité. Cela suppose évidemment de régler le problème de la pénibilité en amont et de moduler les tâches en fonction de l'âge. Ainsi, il faut allier prévention des risques, réduction de la pénibilité et aménagement des em-

ploi, reclassement (après formation), et permettre la cessation d'activité en cas d'invalidité reconnue sur une base personnelle.

Nous sommes bien conscients que le critère d'invalidité ne se superpose pas exactement à celui de pénibilité dont la justification profonde est d'égaliser les temps de travail et de retraite des salariés. L'invalidité peut se révéler après la retraite, et on aimerait donc disposer d'information sur l'espérance de vie à 55 ans. Il existe encore dans la société française d'importantes différences d'espérance de vie : d'abord entre les ouvriers et les cadres, mais également entre les hommes et les femmes. La différence entre CSP est clairement liée à des conditions de travail et de revenus, les deux étant intimement liés. Mais ceci ne tient pas uniquement à la pénibilité du travail, mais plutôt à des conditions de vie différentes (hygiène, consommation...). Il n'existe en France aucune étude scientifique liant de façon précise conditions de travail et espérance de vie (Struillou, 2003). Un système actuariellement neutre basé sur les espérances de vie par CSP (ou de façon plus fine par classes de risques) peut gérer théoriquement cette hétérogénéité en imposant des décotes plus faibles aux salariés dont l'espérance de vie est plus faible. D'une certaine façon, cela revient à permettre des départs en préretraite pour ceux dont l'espérance de vie est plus faible. Cependant, là encore, il n'existe aucune information objective sur les espérances de vie individuelles. Cette logique conduirait à baisser la retraite des femmes et, de façon générale, modifierait considérablement les principes de notre système par répartition.

Proposition 15. Ne garder qu'une préretraite publique recentrée sur l'invalidité et contrôlée par les institutions en charge du paiement des indemnités

C'est pourquoi seul le critère d'invalidité observée avant l'âge de la retraite doit déterminer l'éligibilité dans un dispositif de préretraite. Ainsi, nous préconisons le maintien d'un unique système de préretraite conditionnel à l'âge (qui pourrait être de 57 ans) et à l'incapacité à travailler en fin de carrière.

En fin de vie active, l'éventualité d'un choc personnel de productivité ou de santé défavorable, rendant difficile la poursuite d'une activité professionnelle, donne naissance à une demande d'assurance qui pourrait prendre la forme d'une préretraite accordée de façon conditionnelle à la réalisation d'un tel choc défavorable. Il est alors optimal de dissocier cette préretraite de la retraite, accordée quant à elle, de façon inconditionnelle. Cette formule permet de ne faire bénéficier que certains individus de ce système d'assurance, tandis qu'avancer l'âge de la retraite pour couvrir ces risques diminuerait le ratio de remplacement parce qu'il toucherait également les individus en situation de travailler. Il est socialement coûteux de ne pas offrir une préretraite aux individus qui supportent des coûts élevés au maintien ou au retour dans l'emploi.

Comme tout système d'assurance, l'existence de préretraites peut cependant entraîner une modification des comportements dans le sens d'une moindre prévention des risques : moins de formation, des conditions de tra-

vail difficiles... De façon plus problématique, en présence d'information incomplète sur l'identité des individus touchés par des mauvais aléas, le système de préretraite peut se révéler pervers et entraîner de fait une baisse de l'âge de la cessation d'activité (Blanchet, 1995). Les entreprises peuvent également détourner ces dispositifs à des fins d'ajustement de l'emploi global.

Nous sommes clairement dans cette situation en France, comme l'ont été de nombreux pays européens dans les années quatre-vingt. Une façon de résoudre ce problème d'information est de mettre en œuvre des moyens de vérification, coûteux certes, mais qui peuvent discipliner les comportements : contrôle de l'état de santé et des capacités au travail des individus candidats à la préretraite. Il est important que ce contrôle soit assuré par des médecins agréés par les organismes en charge du paiement des allocations publiques afin de garantir l'intérêt général. Les expériences des Pays-Bas et de la Finlande dans les années quatre-vingt sont à cet égard éclairantes des dérives potentielles d'un dispositif dont les critères ne seraient pas rigoureux et/ou ne seraient pas appliqués dans le sens de l'intérêt collectif. Les réformes intervenues dans ces pays sont également informatives des règles à mettre en œuvre : un contrôle strict de l'invalidité et une analyse se faisant en fonction des capacités plus qu'en fonction des incapacités, ce qui implique qu'un problème de santé n'implique pas nécessairement une cessation d'activité, mais seulement une adaptation en conséquence.

3. Des incitations au retour à l'emploi des seniors

Les réformes précédentes visent à remettre en cause le cœur de notre consensus social sur la sortie prioritaire des seniors de l'emploi. Il s'agit de normaliser les pratiques en matière de licenciements des seniors. Toutefois, on ne doit pas oublier que des problèmes spécifiques à l'emploi des seniors demeureront, même si la spécificité de la situation française est éliminée. Les progrès technologiques et/ou organisationnels poussent plus naturellement les seniors vers la sortie des entreprises à la pointe de ces évolutions. Faut-il protéger leur emploi, en durcissant par exemple leurs conditions de licenciement ou, au contraire, permettre leur retour dans un autre emploi en développant l'accompagnement et la formation des chômeurs seniors et en les incitant à chercher activement un emploi ? Nous privilégions la deuxième voie qui devrait s'inscrire dans un système rénové de la politique de l'emploi en France.

Proposition 16. Supprimer la contribution Delalande

La protection des emplois a deux inconvénients majeurs : elle peut limiter les embauches en augmentant le coût anticipé de l'emploi, mais également freiner des ajustements nécessaires pour la compétitivité des entreprises. Lorsque les coûts de licenciement sont plus importants pour les seniors, des effets de seuil risquent en outre de s'introduire.

La contribution Delalande a été créée en 1987, et plusieurs fois amendée. Elle prévoit, en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié de 50 ans et plus, ouvrant droit au versement d'une allocation de l'assurance-chômage, le versement à l'Assedic d'une contribution dont le montant varie en fonction de l'âge du salarié et de la taille de l'entreprise. Les entreprises contribuent ainsi au financement des allocations-chômage des travailleurs qu'elles ont licencié. Cette disposition permet indéniablement de faire internaliser par les entreprises le coût social du chômage, ce qui anticipait les récentes recommandations de Blanchard et Tirole (2003), mais de façon ciblée sur les seniors. La contribution va d'un mois de salaire brut pour un salarié de 50 ans dans une entreprise de moins de 50 salariés à douze mois pour une personne de 56 ans dans une grande entreprise. Il faut souligner que, depuis 1992, l'entreprise est exemptée pour le licenciement de personnes ayant été recrutées à plus de 50 ans en situation de chômage et, depuis 2003, pour celui de toutes les personnes ayant été recrutées après 45 ans.

La contribution Delalande a pour objectif de protéger l'emploi des seniors, selon un effet de rétention, et de récupérer des fonds pour financer la protection sociale. Comme toute taxe sur les licenciements, elle a potentiellement des effets pervers sur les embauches parce que les entreprises anticipent les surcoûts des licenciements. Comme elle est ciblée sur les seniors, elle risque de faire porter ces effets désincitatifs sur l'embauche des travailleurs de plus de 40 ans, qui entreront bientôt dans la classe d'âge des plus de 50 ans. En outre, elle peut provoquer plus de licenciements juste avant 50 ans (effet de seuil). Quel est l'effet qui l'emporte ? Les études économétriques vont plutôt dans le sens d'un effet négatif de cette taxe sur l'emploi. Sur la base des travaux en particulier de Behaghel, Crépon et Sédillot (2004), les effets nets sur l'emploi semblent en effet négatifs à cause de forts effets pervers sur les embauches : le retour à l'emploi des plus de 50 ans s'est amélioré lorsqu'ils ont été exemptés de la contribution Delalande. Cette situation a poussé en 2003 à exonérer dorénavant les salariés embauchés après 45 ans. En outre, les changements fréquents de barème de la contribution Delalande n'ont pas modifié significativement le taux de licenciement des plus de 50 ans. Il semblerait que la contribution Delalande soit contournée. On (OCDE, 2005) chiffre à 101 167 le nombre des départs potentiellement soumis, en 2003, au paiement de la taxe, tandis que 42 609 personnes étaient licenciées dans le même temps pour faute ou pour inaptitude au travail, motifs qui exemptent les entreprises du paiement d'une contribution. Les seniors sont en effet sur-représentés dans ce type de licenciements qui peuvent déboucher ensuite sur une dispense de recherche (Pignoni et Zouary, 2003). La montée de ce type de licenciements faisant l'objet d'une transaction financière (versement d'indemnités de licenciement exonérées d'impôt) entre l'entreprise et le salarié a en effet tout d'un contournement de la contribution Delalande. Les grandes entreprises échappent ainsi fréquemment au paiement de la contribution, même si les salariés évincés en récupèrent une partie sous forme d'indemnités de départ.

Centré sur une catégorie particulière de travailleurs, le dispositif Delalande accroît *in fine* le coût du travail associé à cette catégorie et peut provoquer des substitutions défavorables aux seniors. Une contribution de ce type n'a de sens que dans le cadre d'un dispositif de protection s'appliquant aux travailleurs de tous les âges, comme l'ont suggéré Cahuc et Kramarz (2005). Faute d'une évolution plus générale, nous préconisons la suppression de la contribution Delalande.

Proposition 17. Renforcer le contrat initiative emploi

Il existe déjà un dispositif subventionnant les entreprises qui embauchent des chômeurs seniors. Dans un contexte de taux d'emploi si faibles, nous proposons son renforcement.

Créé en 1995, le contrat initiative emploi (CIE) accorde une subvention aux entreprises du secteur marchand qui embauchent des personnes en difficulté. Rappelons que toutes les entreprises ont accès au CIE à condition de ne pas avoir procédé à des licenciements économiques dans les 6 mois précédents. Il s'agit d'un contrat de travail conclu pour une durée indéterminée ou déterminée de 12 à 24 mois. Il peut être à temps partiel. Le salarié peut bénéficier d'une formation d'une durée comprise entre 200 et 400 heures et d'un tuteur.

Le contrat initiative emploi comprend déjà des modalités plus avantageuses pour les seniors. Il couvre en particulier l'embauche d'un demandeur d'emploi de plus de 50 ans inscrit au chômage depuis au moins 12 mois, dans les 18 mois précédant l'embauche, ou de personnes rencontrant de graves difficultés d'accès à l'emploi du fait de leur âge, de leur situation sociale ou familiale. Les entreprises bénéficient de 330 euros par mois, mais de 500 euros par mois pour les personnes de plus de 50 ans, au maximum sur une période de 2 ans, mais de 3 ans pour les plus de 55 ans en CDI.

Nous proposons de maintenir les dispositions spécifiques en faveur des seniors, compte tenu de leurs difficultés présentes en termes de retour en emploi, voire de renforcer ces aides à l'embauche. Le CIE apparaît en effet comme un moyen relativement efficace pour le retour des seniors. Ces derniers sont surreprésentés dans les CIE par rapport à leur poids dans les embauches totales. En outre, 85 % d'entre eux n'avaient reçu aucune autre proposition d'embauche (Adjerad, 2004). Il faut noter que les 50-54 ans forment les trois-quarts des embauches de seniors, ce qui confirme l'effet désincitatif des dispositifs après 55 ans. Les résultats en termes de maintien dans l'emploi sont plutôt bons. Ainsi deux ans et demi après la signature d'un CIE, six seniors sur dix sont encore en emploi, même s'il existe un effet de sélection, et donc un effet d'aubaine dans ces résultats positifs.

Finalement, à l'instar de pays comme les Pays-Bas, la Finlande ou la Suède, des incitations pour les entreprises à l'embauche des seniors peuvent se révéler utiles. Elles n'impliquent pas de coût supplémentaire par rapport à la situation présente marquée par des dispositifs autrement plus

généreux. C'est pourquoi nous proposons de renforcer ce contrat aidé dans le cadre de l'activation des dépenses d'indemnisation.

Proposition 18. Accompagnement spécifique des seniors

Nous proposons que les organismes d'aide à l'emploi aient des objectifs spécifiques en matière d'aide aux seniors, avec un profilage précis de leurs compétences, un encadrement renforcé et des formations adaptées.

Proposition 19. Mise en place d'incitations financières pour les chômeurs seniors

Nous proposons des primes temporaires au retour à l'emploi, modulables en fonction de la durée du contrat d'embauche. Elles pourraient être forfaitaires ou proportionnelles à l'allocation-chômage touchée par les chômeurs avant d'être recrutés, indépendamment du salaire d'embauche. Comme les difficultés de retour à l'emploi touchent une population très hétérogène, des primes proportionnelles jusqu'à un certain plafond, seraient certainement plus pertinentes. La durée de ces primes pourrait être de deux ans.

Mieux gérer les ressources humaines sur l'ensemble du cycle de vie

1. Introduction

Même dans la situation insatisfaisante où nous sommes, les seniors sont nombreux dans l'entreprise, et même de plus en plus nombreux à cause du passage de la vague du baby-boom et du vieillissement général de la population. En 2003, les 55-59 ans représentent ainsi 7,8 % de l'emploi, un pourcentage non négligeable, même s'il est évidemment inférieur à leur proportion dans la population en âge de travailler, qui s'élève⁽³⁹⁾ à 9 %.

Y sont-ils moins productifs et plus malheureux que leurs cadets, ce qui expliquerait le désir – le leur ou celui des entreprises – de les voir quitter leur emploi, et augurerait mal de la possibilité d'augmenter leur proportion. Peu de choses dans les analyses des chapitres précédents permettent de penser que ce double biais soit si marqué. La productivité des seniors, sans doute, peut baisser. Les conditions de travail peuvent être particulièrement difficiles pour eux. Mais aucune frontière insurmontable ne semble les séparer des autres travailleurs. Le biais le plus important à leur égard est autre. C'est celui qui se manifeste dans les sorties de l'emploi et dans les retours. Mais ses causes principales, comme nous l'avons montré, se situent sans doute en grande partie ailleurs que dans leurs qualités intrinsèques.

Il reste qu'une meilleure prise en compte des atouts et des problèmes des seniors en entreprise est hautement souhaitable. Elle peut contribuer à améliorer la productivité globale de l'entreprise et les conditions de travail de tous ses salariés. La formation et les conditions de travail constituent en particulier deux champs importants pour mieux gérer l'intégration des seniors dans l'entreprise et, plus généralement, pour mettre en œuvre une gestion des ressources humaines plus attentive au cycle de vie des travailleurs de l'entreprise.

Cette évolution doit être conduite à plusieurs niveaux. Des principes généraux doivent être définis au niveau professionnel ou interprofessionnel. Des bonnes pratiques peuvent être recensées et diffusées. Mais c'est dans l'entreprise que les problèmes doivent être identifiés et résolus, que des règles doivent être définies et adaptées quand cela se révèle nécessaire.

(39) Le rapport entre ces deux chiffres est, bien entendu, le rapport entre les taux d'emploi de ces deux catégories, soit 54 et 62 %.

2. La formation

La perspective d'un allongement de la vie professionnelle devrait rendre plus évidente la nécessité de gérer les ressources humaines dans une perspective longue, attentive à l'évolution des compétences, définissant des étapes et des profils de carrière et s'appuyant sur une formation au cours de la vie. Il est nécessaire pourtant, dans un souci d'efficacité et de justice, de donner des droits nouveaux aux salariés en termes de formation. L'emploi des seniors passe par une capacité accrue d'adaptation à de nouvelles tâches, voire de nouveaux métiers, dans le cadre d'une mobilité interne à l'entreprise, mais également parfois par une mobilité externe.

Le droit individuel à la formation a été reconnu solennellement par la loi du 4 mai 2004 sur *La formation professionnelle tout au long de la vie et le dialogue social*. Il permet à tout salarié titulaire d'un CDI, et ayant un an d'ancienneté dans l'entreprise, de disposer de 20 heures de formation par an. Ce crédit d'heures peut se cumuler sur six ans, pour atteindre 120 heures⁽⁴⁰⁾. La mise en œuvre de ces heures de formation se fait sur l'initiative du salarié, mais en accord avec l'employeur, sur le temps de travail ou hors du temps de travail.

Ces droits à la formation doivent pouvoir être activés de façon simple et souple. Ils permettront, en particulier aux seniors, de capitaliser leur expérience et déboucheront sur une validation de ces connaissances. La loi de 2004 accorde à tous les salariés ayant au moins deux ans d'ancienneté la possibilité de bénéficier, au moins tous les deux ans, d'un entretien professionnel. Ils pourront à cette occasion formuler des demandes de formation. Celles-ci seront consignées dans un document qui recensera leurs connaissances et leurs expériences professionnelles. Tout salarié âgé de 45 ans ou plus pourra effectuer un bilan de compétences et aura priorité pour effectuer une validation des acquis de l'expérience.

Proposition 20. Deux bilans de compétence à 40 et 50 ans

Bien que cela dépende des branches et des métiers, l'idée, assez courante, d'un bilan unique à 45 ans est problématique dans la mesure où elle fait mesurer trop tard les questions qui peuvent se poser. En outre, un bilan unique fait penser qu'il n'y a ensuite plus rien à faire jusqu'à la retraite, alors que l'on sait bien que le salarié aura bientôt plus de 20 ans de carrière devant lui, avec sans doute autant de changements et d'adaptations qu'il en a connus auparavant. L'idée que le jeune salarié est prêt à des ajustements nombreux et importants, puis que leur fréquence et leur significativité va se réduire avec l'avancée en âge est concevable, mais elle suppose une stabilité des processus productifs et concurrentiels et néglige des ajustements,

(40) En cas de licenciement (sauf pour faute grave), ces heures lui restent acquises. Et, en cas de démission, ces heures pourront être utilisées pour réaliser pendant le préavis un bilan de compétences ou une VAE (validation des acquis de l'expérience).

des adaptations, voire des réglages, qui ont toute chance de devenir ensuite de plus en plus habituels. La carrière qui s'allonge va ainsi, de plus en plus, juxtaposer une phase classique d'entrée dans la trajectoire de carrière, disons jusqu'à quarante ans, et une phase ultérieure d'ajustements de la trajectoire.

Ceci suppose, selon nous :

- à 40 ans, un premier bilan de compétences et de validation des expériences, avec un programme éventuel de formation ;
- suivi à 50 ans, d'un autre bilan de compétences, avec d'éventuelles formations nécessaires et surtout un travail sur des modulations d'activité.

Proposition 21. Favoriser la formation en entreprise

La formation doit plutôt se faire dans l'entreprise. Elle est alors un investissement, et donc un engagement. Elle marque l'inflexion du contenu des activités du salarié, en liaison avec des aménagements prévus des structures. Elle suppose un cadre à moyen terme, un projet, avec de nouvelles responsabilités et de nouvelles définitions de fonctions pour les membres de l'organisation. Quand il s'agit de seniors, la formation ne peut en effet que suivre les bilans de compétence et les validations d'expérience, pour s'inscrire seulement ensuite dans une trajectoire d'activité prolongée. Le problème n'est pas, le plus souvent, d'opposer à ce stade formation générale et spécifique. Car elle doit être spécifique, appliquée, mais en faisant le lien avec des notions générales et théoriques, que souvent les seniors connaissent. La formation des seniors implique ainsi des approches différentes et adaptées, un travail plus important en amont de et dans l'entreprise sur son projet. Elle doit répondre plus directement à la question : « former des seniors, pour quel contenu d'emploi et dans quelle structure ? » de telle façon que les seniors, et la structure en général, adhèrent à cette formation. Il s'agit évidemment d'éviter une approche trop abstraite, il s'agit aussi d'éviter une simple « remise en condition ». On comprend que rien n'est possible sans une réflexion prolongée sur le cadre de travail. À son tour, cette réflexion renforce le contenu pratique des messages, mais en liaison avec des bases. Elle améliore la formation à l'évolution des postes, postes qu'elle aura auparavant redessinés, accroissant, par là même, la crédibilité de la formation et l'intérêt des seniors à y participer. Il s'agit ainsi de sortir d'un cercle vicieux où l'entreprise ne voit pas la nécessité de former des seniors, seniors qui ne voient pas l'intérêt de suivre des formations, les deux s'accordant sur la solution d'un départ plus ou moins anticipé, puisque le capital humain du senior se sera dégradé.

Il faut ainsi familiariser les travailleurs avec les changements techniques et organisationnels. Fait plus important encore, et insuffisamment pris en compte, les salariés peuvent davantage se démotiver si on ne modifie pas leur activité, notamment face à une plus longue perspective de carrière. Plus leur âge avance, moins ils ont en effet le sentiment que leur travail leur

permet d'apprendre des choses nouvelles. Et plus leur âge avance, moins il leur sera facile de changer. Il est donc particulièrement important de prévoir des activités nouvelles, et plus encore de les préparer. Ceci implique de présenter les objectifs du changement, de décrire les formations et d'organiser le calendrier du processus d'ensemble.

Proposition 22. Évaluer et améliorer le dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE)

La formation sera d'autant plus mise en pratique qu'elle s'intégrera dans un dispositif de validation de l'expérience professionnelle. Depuis la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, toute personne justifiant de trois années de pratique professionnelle peut demander à valider son expérience par l'obtention d'un diplôme. Toutefois, la procédure est encore assez complexe (Cahuc et Kramarz, 2005) : sur 22 770 dossiers retirés au cours du premier semestre de 2002, seuls 3 089 ont été déclarés recevables. C'est pourquoi une évaluation des premiers résultats de cette réforme doit être effectuée afin d'améliorer son efficacité.

3. Améliorer les conditions de travail

Faut-il aménager les conditions de travail des seniors, voire même les dispenser totalement de travailler en raison d'une pénibilité particulière de certains métiers ?

Proposition 23. La pénibilité doit être au centre des négociations

Dès lors que les cessations d'activité prématurées n'offrent plus d'échappatoire, la question des conditions de travail des seniors doit être au centre des réflexions et des négociations entre les partenaires sociaux au niveau des branches d'activité mais également, au plus près du terrain, dans chaque entreprise. Il faut d'abord que la décision de ne plus lier l'âge de fin d'activité à la pénibilité des métiers s'accompagne d'une amélioration des conditions de travail les plus pénibles tout au long de la vie active. La loi de 2003 prévoit une négociation sur la pénibilité avant le 22 août 2006 sur la définition et sur la prise en compte de la pénibilité au travail dans le secteur privé. Tous les trois ans, les négociations de branche devront obligatoirement avoir un volet « pénibilité » et de façon générale traiter des conditions de travail des seniors. Dans la fonction publique l'accent a été mis sur la prévention de la pénibilité et des risques. Ces questions seront au centre des conférences tripartites qui se tiendront avant la modification des durées de cotisation.

Une plus grande modulation des conditions de travail en fonction de l'âge est nécessaire, soit par « la solution par des postes dédiés aux seniors » soit par « la solution par la réduction du temps de travail ».

Proposition 24. Aménagement des tâches en fin de vie active

Il s'agit d'abord de bien connaître les effets de l'âge sur les aptitudes physiques à travailler, en fonction des différentes tâches⁽⁴¹⁾. Ces dernières peuvent en effet comporter des postures pénibles ou douloureuses, faire subir des vibrations aux salariés, impliquer le port de poids ou des mouvements répétitifs des bras et des mains. Dans chaque cas, il faut commencer par évaluer comment les évolutions des capacités physiques liées à l'âge affectent les personnes âgées, c'est-à-dire quels sont les contraintes et les effets des postes. On peut alors proposer des modalités d'allègement des charges de travail. Celles-ci sont variables et ne consistent pas nécessairement à réduire le temps de travail. Il peut s'agir ainsi d'utiliser davantage des équipements de transport, levage, protection... pour réduire les efforts, les bruits, les chaleurs... dans les usines, ou de revoir l'ergonomie des bureaux ou encore celle des cabines des conducteurs dans les transports⁽⁴²⁾. L'amélioration consiste également à alterner les activités par équipes, à regrouper des activités moins fatigantes dans des ateliers spécialisés, voire à rapatrier des activités effectuées chez des sous-traitants (BMW) pour constituer des postes plus « légers » à tenir, à revoir. La liste est longue des aménagements multiples, adaptés au cas par cas.

Ajoutons que, ici comme ailleurs, associer les salariés aux changements⁽⁴³⁾, avec éventuellement des spécialistes et notamment des ergonomes, constitue un apport. Il permet de préciser les modalités des travaux, des changements, des outils, notamment en bénéficiant des savoirs et des solutions des intéressés, souvent de leurs propres stratégies d'adaptation, et de renforcer leur assentiment une fois les choix décidés et mis en œuvre.

Il s'agit également à la fois de prendre en compte les contraintes croissantes de vitesse qui viennent de la « machine », mais aussi des « autres », en amont de la chaîne de production et de plus en plus en aval, c'est-à-dire des clients. En effet, la concurrence économique qui se renforce ne concerne pas seulement la capacité à produire vite, moins cher, ou à combiner des contraintes de coût et de qualité, qu'à prendre en compte plus rapidement les demandes des clients dans un univers de plus en plus interdépendant. Par âge, les travaux analysés montrent que la pression hiérarchique diminue, comme celle des « machines ». Surtout, les travaux des ergonomes montrent que les contraintes de type industriel sont assez régulières, donc

(41) Voir Molinié (2003).

(42) Cf. Marbot (2005) : « Goteborgs, à Spavargar, offre un exemple d'adaptation des conditions et du temps de travail au vieillissement de la main d'œuvre. Dans cette entreprise de transports urbains, 50 % des chauffeurs de bus ont plus de 55 ans. Peinant à en recruter de nouveaux en raison de la pénibilité du travail, la DRH a choisi de mener une politique d'amélioration des conditions de travail. Elle a donné plus de latitude à ses chauffeurs dans le choix de leurs horaires de travail, en privilégiant le choix des plus anciens et donc par extension des plus âgés d'entre eux. L'ergonomie des sièges a également été revue pour que les chauffeurs ne souffrent plus de leur posture de conduite », page 54.

(43) C'est une des conclusions importantes du programme européen EQUAL de souligner combien les entreprises doivent valoriser la recherche de solution de concert avec les seniors.

prévisibles. Dans ce contexte, les salariés les plus âgés savent adopter des stratégies où ils utilisent leur temps disponible de façon à ne pas être débordés ensuite. En revanche, la contrainte commerciale est par nature instable, donc imprévisible. Dans ce contexte, l'exposition des salariés à la double contrainte : industrie + commerce les conduit à signaler nettement qu'ils manquent de temps pour faire leur travail, ce qui impose un aménagement en conséquence ou une mobilité interne vers d'autres tâches.

Proposition 25. Aménagement des horaires

Les horaires de travail, qu'il s'agisse de travail posté ou d'horaires de nuit, affectent les travailleurs âgés, notamment leur sommeil. En revanche, le degré de stabilité des horaires (même nombre d'heures par jour, même nombre de jours travaillés par semaine, horaires fixes d'entrée et de sortie), une fois corrigés les effets sectoriels, n'a pas de corrélation forte avec l'âge, sauf peut-être les horaires dits « instables » des femmes à partir de 55 ans, qui deviennent plus fréquents.

En revanche, des situations très tranchées existent dès qu'il s'agit d'horaires postés ou nocturnes. Le travail occasionnel de nuit diminue nettement à partir de 55 ans, et le travail de nuit plus régulier (au moins cinq nuits par mois) baisse plus tôt, à partir de 45 ans. Une étude française, assez ancienne⁽⁴⁴⁾, montre que près de la moitié des salariés en horaires décalés quittaient ce type d'horaires après dix à vingt ans, pour être remplacés par des jeunes. Il s'agit surtout de salariés de l'industrie. En règle générale, les travailleurs les plus jeunes préfèrent de longues périodes en horaires décalés, suivies de longues périodes de repos compensateur. Les personnels âgés privilégient quelques postes de nuit à la suite.

4. Définir de nouveaux types d'emplois, en interne et en externe

Même si l'inadaptation des seniors à leurs conditions de travail n'est ni aussi répandue ni aussi sévère qu'on ne le dit souvent, elle est parfois une réalité. Le problème peut être tout simplement physique et tenir à l'incapacité de supporter des postures ou des cadences. Il prendra plus souvent la forme d'un déficit de connaissances, théoriques ou pratiques, devant de nouvelles techniques. L'impression de sentir son savoir-faire dévalorisé, les frustrations de toute une carrière peuvent se conjuguer pour faire peser sur le senior une charge mentale qui réduit ses capacités de remplir les tâches qui lui sont confiées et d'évoluer dans l'entreprise.

Mais cette frustration peut précisément être l'indice d'un gaspillage ressenti, à juste titre, par le travailleur. Sa contribution à la vie de l'entreprise pourrait être bien supérieure si on laissait son expérience s'exprimer.

(44) « Enquête Santé, travail et vieillissement » (ESTEV). Cf. Derriennic, Touranchet et Volkoff (1996).

Une question se pose ici. Est-ce à l'État de favoriser l'émergence de nouvelles formes d'organisation du travail ou doit-il laisser les entreprises et les salariés s'en charger ? Pourquoi, par exemple, l'État devrait-il favoriser le travail à temps partiel ? Employeurs et employés devraient être capables de s'entendre pour le faire, en négociant d'ailleurs les conditions de rémunération de ces emplois ainsi, évidemment, que les devoirs et obligations des deux parties.

Il nous semble indéniable que l'initiative principale doit revenir aux intéressés eux-mêmes dans le cadre de la négociation entre les partenaires sociaux. Mais il nous semble que les pistes suivantes pourraient être approfondies.

Proposition 26. Intégrer différemment les seniors dans l'organisation du travail

Réorganiser le travail en équipe, permettre le *coaching* de plus jeunes par des seniors peuvent être des solutions qui contribuent à l'amélioration de la productivité de l'entreprise. Il peut ainsi exister des gains inexploités qu'une organisation du travail plus innovante pourrait capter.

Proposition 27. Développer le temps partiel en fin de vie active

La même démarche consistant à rechercher de nouvelles formules mutuellement avantageuses pour le salarié et son entreprise peut être suivie à propos du temps partiel. Les seniors sont souvent désireux de disposer de temps supplémentaire pour s'investir dans des activités extra-professionnelles ou familiales et pour préparer ainsi un passage progressif à la retraite. De son côté, l'entreprise peut trouver son compte à utiliser à temps partiel des travailleurs dont elle connaît les compétences mais dont elle a un besoin moindre, en allégeant ainsi ses coûts salariaux.

Les expériences dans les autres pays ont bien montré que le redéploiement sur le temps partiel en fin de vie active ne se décréait pas, mais qu'il devait s'insérer dans une organisation du travail à tout âge couplant temps partiel et temps complet.

Proposition 29. Favoriser une retraite progressive mais sans surcotes

Cette montée du temps partiel pourrait se traduire, mais pas nécessairement, par une retraite progressive avec liquidation partielle de la pension. La réforme des retraites en 2003 offre un dispositif allant dans ce sens. La retraite progressive est un dispositif ouvert dans le régime de base et dans les régimes alignés qui consiste en un versement partiel de la pension⁽⁴⁵⁾ à laquelle on a droit au moment de sa demande, proportionnellement à la durée non travaillée. Ce temps partiel est validé comme un temps complet dans les années de cotisation. Cet avantage relatif n'est concevable que sur

(45) La fraction de pension à servir est égale à 30 % (50 ou 70 %) lorsque la durée du travail à temps partiel comprise entre 60 et 80 % (60 et 40 % ou 40 et 20 %).

une période courte. En tout cas, contrairement à la situation actuelle, le temps partiel ne peut donner accès à des surcotes.

Proposition 30. Mener une vaste campagne nationale de promotion de l'image des seniors et des mesures destinées à augmenter leur taux d'emploi

L'ensemble des actions publiques en faveur des seniors doivent être présentées de façon cohérente dans un plan d'ensemble qui doit faire l'objet d'une vaste campagne médiatique annonçant et expliquant le changement radical de perspectives. Il doit en outre permettre de donner une image positive des seniors dans l'entreprise à travers des expériences concrètes.

On pourra s'inspirer ici du programme *Age Positive*, au Royaume-Uni, et du *Programme national pour les travailleurs vieillissants*, en Finlande.

Diminuer l'emploi des seniors augmente-t-il l'emploi des jeunes ?

La volonté collective de favoriser la sortie des seniors repose sur l'idée qu'elle aidera à augmenter l'emploi des jeunes. Ceux-ci, pense-t-on, pourront se substituer aux seniors dans la demande de travail des entreprises. Cette idée trop simple doit être complétée par de nombreux éléments. Quelles sont les possibilités de substitution entre les uns et les autres ? Quels rôles jouent la rentabilité de l'entreprise et sa perception de la demande qui s'adresse à elle sur son marché ? Un cadre d'analyse simple va nous permettre de clarifier ces mécanismes en isolant quelques paramètres cruciaux.

1. Sureffectifs et coûts d'ajustement

Pour poser le problème de manière réaliste, nous nous plaçons dans un contexte où les entreprises se trouvent dans une situation de sureffectifs. Les salaires des différentes catégories de travailleurs sont donnés et ne peuvent être modifiés. Aux salaires en vigueur, et compte tenu de la perception qu'elles ont de leur marché, les entreprises souhaiteraient réduire l'emploi mais ne peuvent le faire librement. Elles sont engagées dans un processus de négociation avec les syndicats représentant les travailleurs. Les réductions d'effectifs sont coûteuses en termes d'indemnités mais aussi de paix sociale dans l'entreprise.

Nous synthétisons ces éléments en admettant que la recette marginale $R'(L)$ tirée de l'emploi L d'une catégorie de travailleurs s'écarte du salaire w d'un montant c représentant un coût marginal d'ajustement :

$$R'(L) = w - c$$

Une entreprise envisageant de réduire l'emploi perd la recette marginale, économise le salaire mais subit un coût d'ajustement supplémentaire.

En l'absence de coût d'ajustement, l'entreprise égaliserait sa recette marginale au salaire. En présence d'un coût d'ajustement, elle égalise sa recette marginale au salaire net du coût d'ajustement. Comme la recette marginale est décroissante, ceci implique un niveau d'emploi plus élevé.

Ce coût marginal d'ajustement est en principe une variable endogène, dépendant du niveau d'emploi choisi mais ayant aussi une forte dimension d'anticipation. Dans un modèle dynamique, il prendrait la forme d'un prix

fictif résumant les conditions futures de production et d'ajustement de l'emploi. Nous le traitons ici comme une donnée dont l'existence exprime la situation de sureffectif ressentie par l'entreprise.

2. La demande de travailleurs jeunes

Étudions maintenant les décisions combinées d'emploi des jeunes et des seniors. L'entreprise choisit simultanément les niveaux d'emploi L_1 des jeunes et L_2 des seniors qui maximisent son profit :

$$R[F(L_1, L_2, X)] - w_1 L_1 - (w_2 - c_2) L_2$$

La fonction de production F exprime la quantité produite et vendue Y en fonction de l'emploi des jeunes et des seniors et d'un ensemble X d'autres facteurs de production que nous n'explicitons pas : capital, travailleurs d'âges intermédiaires... L'entreprise prend en compte le coût d'ajustement des seniors. On admet en revanche que l'emploi des jeunes peut être ajusté sans coût.

Les mesures en faveur de l'emploi des seniors se traduisent, du point de vue de l'entreprise, par une réduction du coût d'ajustement des seniors. Ceci se traduit par une hausse de $w_2 - c_2$ et donc par une baisse de L_2 , le résultat recherché.

La demande de travailleurs jeunes découle de l'égalisation de leur recette marginale et de leur salaire, soit :

$$R'[F(L_1, L_2, X)] F_1'(L_1, L_2, X) = w_1$$

Cette égalité exprime une relation décroissante entre la demande L_1 de travailleurs jeunes et leur salaire w_1 . La question est d'étudier l'influence de L_2 .

Cette influence est double.

Une baisse du niveau d'emploi des seniors augmente la demande de jeunes, selon un effet de substitution qui s'exerce à travers la fonction de production et la recette marginale. Cet effet joue d'autant plus que la recette marginale est sensible au niveau de la production.

En second lieu, une baisse du niveau d'emploi des seniors diminue la productivité marginale des jeunes, ce qui réduit leur demande. Un effet de complémentarité joue en effet, vraisemblablement, à ce niveau.

L'effet total est donc ambigu.

Un élément crucial est alors l'élasticité de la recette marginale à la quantité offerte. Une baisse de son coût de production incite une entreprise à produire plus. Mais si l'entreprise se trouve dans une situation de concurrence imparfaite, elle sait qu'une augmentation de sa production s'accompagnera d'une baisse de prix qui diminue sa recette marginale et elle sera donc moins tentée d'augmenter sa production.

Appelons ρ l'inverse (en valeur absolue) de l'élasticité de la recette marginale. Une valeur élevée de ρ signifie que la quantité offerte par l'entreprise réagit fortement aux variations de son coût unitaire de production. Une valeur infinie correspond au cas de la concurrence parfaite, où l'entreprise perçoit une recette marginale indépendante de la quantité produite puisqu'elle est égale au prix de marché. Une valeur nulle correspond au cas d'une entreprise percevant une contrainte de débouchés limitant de manière rigide la quantité qu'elle peut vendre. Le cas keynésien peut ainsi être intégré dans notre analyse comme un cas limite où la recette marginale tombe à zéro quand l'entreprise produit une quantité supérieure à la demande^(*).

Un second paramètre crucial est l'élasticité de complémentarité entre les deux sortes de travail. Bien que cette élasticité puisse *a priori* être négative, nous la supposons positive ou nulle. Nous admettons ainsi qu'une hausse de l'emploi des vieux augmente la productivité marginale des jeunes, ce qui traduit précisément une sorte de complémentarité entre les deux facteurs.

Nous définissons les deux élasticités :

$$\eta_{12} = \frac{F F'_{12}}{F'_1 F'_2}, \quad \eta_{11} = \frac{F F'_{11}}{(F'_1)^2}$$

Comme nous venons de le dire, nous supposons l'élasticité croisée positive. L'élasticité propre η_{11} , en revanche, est négative.

Dans le cas CES, l'élasticité de complémentarité croisée n'est autre que l'inverse de l'élasticité de substitution. Si σ désigne cette dernière et si les rendements sont constants, on a alors :

$$\eta_{12} = \frac{1}{\sigma}, \quad \eta_{11} = -\frac{1 - \alpha_1}{\alpha_1} \frac{1}{\sigma}$$

Nous désignons par α_1 et α_2 les élasticités de la production par rapport aux deux facteurs.

La différentiation de la condition définissant la demande donne :

$$-\frac{1}{\rho} \left(\alpha_1 \frac{dL_1}{L_1} + \alpha_2 \frac{dL_2}{L_2} \right) + \left(\eta_{11} \alpha_1 \frac{dL_1}{L_1} + \eta_{12} \alpha_2 \frac{dL_2}{L_2} \right) = \frac{dw_1}{w_1}$$

ou encore, dans le cas CES :

$$-\frac{1}{\rho} \left(\alpha_1 \frac{dL_1}{L_1} + \alpha_2 \frac{dL_2}{L_2} \right) + \frac{1}{\sigma} \left(-(1 - \alpha_1) \frac{dL_1}{L_1} + \alpha_2 \frac{dL_2}{L_2} \right) = \frac{dw_1}{w_1}$$

(*) Nous supposons la recette marginale positive et décroissante. Le paramètre ρ dépend non seulement de l'élasticité de la demande mais aussi de la dérivée seconde de la fonction de demande. Il est donc possible de le faire varier entre l'infini et zéro.

On en déduit alors :

$$\frac{dL_1}{L_1} = \frac{(1/\sigma - 1/\rho)\alpha_2}{\alpha_1/\rho + (1-\alpha_1)/\sigma} \frac{dL_2}{L_2} - \frac{1}{\alpha_1/\rho + (1-\alpha_1)/\sigma} \frac{dw_1}{w_1}$$

ainsi que :

$$\frac{dY}{Y} = \frac{\alpha_2/\sigma}{\alpha_1/\rho + (1-\alpha_1)/\sigma} \frac{dL_2}{L_2} - \frac{\alpha_1}{\alpha_1/\rho + (1-\alpha_1)/\sigma} \frac{dw_1}{w_1}$$

La diminution de l'emploi des seniors n'exerce un effet positif sur l'emploi des jeunes que si ρ est inférieur à σ , c'est-à-dire si l'effet de substitution dans la fonction de production l'emporte sur l'effet de complémentarité dans la productivité marginale.

Le phénomène s'explique en remarquant que la diminution de l'effectif des seniors employés conduit toujours à une diminution de la production.

Si ρ est grand, l'entreprise réagit fortement, comme nous l'avons vu en définissant ce paramètre. La baisse de la production nécessite alors une baisse de l'emploi des jeunes. Si ρ est faible, la production baisse faiblement, et la baisse de l'emploi des seniors s'accompagne d'une augmentation de celui des jeunes.

Les formules permettent de retrouver les cas limites.

Dans le cas de la concurrence parfaite, ρ est infini et les formules donnent, à salaire donné :

$$\frac{dL_1}{L_1} = \frac{dY}{Y} = \frac{\alpha_2}{1-\alpha_1} \frac{dL_2}{L_2}$$

L'emploi des jeunes baisse, de manière à maintenir constante leur productivité marginale.

Dans le cas keynésien, ρ est nul et les formules donnent :

$$\frac{dL_1}{L_1} = -\frac{\alpha_2}{\alpha_1} \frac{dL_2}{L_2}, \quad \frac{dY}{Y} = 0$$

La demande étant donnée, toute diminution de L_2 se traduit par une hausse compensatrice de L_1 .

Cette analyse nous a montré comment les possibilités de substitution entre catégories de travailleurs et la perception que l'entreprise a de son marché interagissent pour déterminer les effets à attendre d'une réduction de l'emploi des seniors. Des effets positifs en ce qui concerne l'emploi des jeunes ne se manifestent que lorsque l'entreprise réagit peu aux variations des coûts de production et ne souhaite donc pas modifier fortement son

niveau de production. Il n'est pas sûr que ce soit là le cas le plus réaliste. Mais en tout état de cause, il nous reste à introduire un élément supplémentaire.

3. Introduction des impôts

Le départ des seniors de l'entreprise et leur mise en préretraite nécessite un effort financier de la nation qui se traduira très probablement par une augmentation des charges sociales pesant sur l'ensemble des travailleurs. Il est clair que cette hausse du coût du travail pèsera sur l'emploi des jeunes et rend encore moins probable son augmentation.

La hausse requise du salaire brut des jeunes peut être calculée comme suit. Le financement nécessaire pour assurer un taux de remplacement λ aux seniors exclus est $-\lambda w_2 dL_2$. On peut admettre qu'une proportion α_1 de cette somme est prélevée sur le salaire des jeunes. À emploi constant des jeunes, ceci nécessite une augmentation dw_1 de leur salaire brut telle que $L_1 dw_1 = -\alpha_1 \lambda w_2 dL_2$, soit :

$$\frac{dw_1}{w_1} = -\lambda \alpha_2 \frac{dL_2}{L_2}$$

Cet effet s'ajoute aux effets déjà calculés.

Le choix de l'âge de la retraite

Un individu rationnel choisit son âge de retraite en arbitrant entre les gains et les coûts associés à une prolongation d'activité. Pour poser ce problème de manière simple mais précise, on peut considérer qu'il prend sa décision en début de vie. Il est alors soumis à une contrainte budgétaire de vie entière qui indique que la valeur actualisée de sa consommation ne peut dépasser sa richesse de vie entière.

Celle-ci se compose de deux éléments, sa *richesse salariale*, valeur actualisée de ses salaires, et sa *richesse de sécurité sociale*, définie comme la valeur actualisée des pensions qu'il recevra, nette de celle des cotisations qu'il paiera.

Explicitons ces éléments en nous plaçant dans un cadre simplifié.

L'agent prend sa retraite à un âge z et connaît sa durée de vie D . Ces deux grandeurs sont mesurées à partir de l'entrée dans la vie active. L'âge z mesure donc la durée d'activité tandis que la durée de retraite est $D - z$.

Admettons que l'agent reçoit le même salaire et paye la même cotisation pendant toute sa durée d'activité. Il reçoit la même pension pendant toute sa période de retraite. Soit w le salaire, θ le taux de cotisation et λ le taux de remplacement, c'est-à-dire le rapport entre la pension reçue et le salaire de l'individu.

L'agent sait que le taux de remplacement dont il bénéficiera est influencé positivement par son âge de retraite selon un barème $\lambda(z)$.

Enfin, pour alléger les écritures, nous écrivons la contrainte budgétaire de l'agent comme si le taux d'actualisation était nul.

Sa richesse de vie entière est alors :

$$R(z) = w(1 - \theta)z + w\lambda(z)(D - z)$$

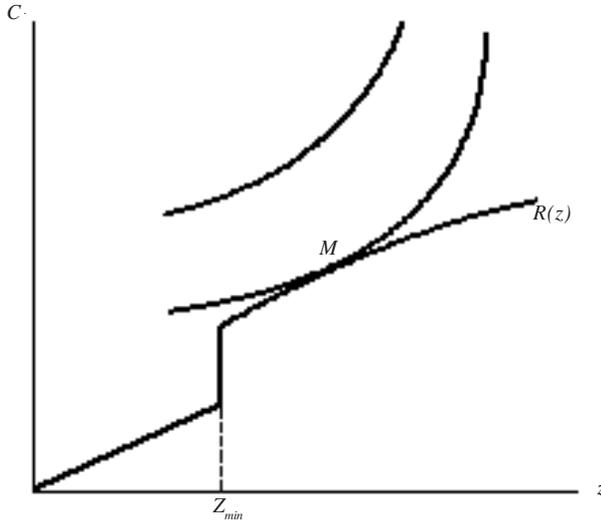
La richesse salariale est wz tandis que la richesse de sécurité sociale est $R_{ss}(z) = -w\theta z + w\lambda(z)(D - z)$.

L'utilité de l'agent dépend positivement de sa consommation et négativement de son âge de retraite car le travail a pour lui une désutilité. Son problème est de choisir la consommation de vie entière C et l'âge de retraite z qui maximisent son utilité $U(C, z)$ sous la contrainte $C = R(z)$.

Ce choix est illustré dans la figure 1. La contrainte de budget présente une discontinuité au niveau de l'âge minimum de retraite. Un agent prenant

sa retraite avant cet âge minimal n'a droit à aucune pension. Formellement, $\lambda(z) = 0$ si $z < z_{min}$.

1. Le choix de la durée d'activité



L'agent choisit son point préféré M sur sa contrainte de richesse. Nous supposons sur la figure qu'il correspond à une durée d'activité supérieure à la durée minimale.

La condition d'optimalité est alors que le taux de substitution entre loisir de retraite et consommation soit égal au rendement marginal de la prolongation d'activité :

$$- U'_z / U'_c = R'(z)$$

On peut mettre cette condition sous la forme qu'elle prend habituellement dans la théorie de l'offre de travail :

$$- U'_z / U'_c = w(1 - T'(z))$$

en faisant intervenir le taux marginal implicite de taxation de la prolongation d'activité $T'(z)$.

Notre cadre d'analyse simplifié nous permet d'éclairer cette notion. Nous avons en effet :

$$T'(z) = \theta + \lambda(z) - \lambda'(z)(D - z)$$

Trois éléments interviennent. Repousser son âge de retraite amène à subir une année de cotisation supplémentaire et à renoncer à une année de

pension. En revanche, cela augmente le taux de remplacement et donc la pension perçue pendant la période de retraite. Les deux premiers éléments l'emportent en général sur le troisième. $T'(z)$ est donc positif. Le système de retraite impose une taxe à la prolongation d'activité.

1. La neutralité actuarielle du barème de retraite

Cette taxe implicite signifie aussi qu'une prolongation de la durée d'activité diminue la richesse de sécurité sociale d'un agent. On a en effet :

$$R'_{ss}(z) = -wT'(z)$$

A contrario, un barème de retraite est actuariellement neutre s'il n'impose aucune taxe à la prolongation d'activité. C'est le cas, par définition, d'un système de retraite par capitalisation, où la valeur actualisée des pensions est strictement égale à celle des cotisations. La richesse de sécurité sociale est alors nulle.

On peut aussi considérer un barème de retraite qui ne serait actuariellement neutre qu'à la marge. Le bilan actualisé des suppléments de cotisations et de pensions à partir d'un âge donné est nul. En d'autres termes, la richesse de sécurité sociale devient constante au-dessus d'un certain niveau d'âge de retraite, et le taux marginal de taxation s'annule.

Dans le cas d'un taux d'actualisation nul, la nullité du taux marginal implique :

$$\lambda'(z) = \frac{\theta + \lambda(z)}{D - z}$$

Cette formule nous indique comment le taux de remplacement doit augmenter, à la marge, pour maintenir le caractère actuariellement neutre du barème. L'augmentation du taux de remplacement est égale au coût d'opportunité de la prolongation d'activité – cotisation et pension non touchée – divisée par l'espérance de durée de retraite. Cette formule met en évidence deux effets positifs de z et montre que le taux de remplacement doit croître de plus en plus vivement avec l'âge de retraite.

Ce mécanisme peut être illustré d'une autre façon en explicitant le niveau du taux de remplacement actuariellement neutre. La constance de la richesse de sécurité sociale, disons à un niveau wA , implique :

$$\lambda(z) = \frac{A + \theta z}{D - z}$$

Si l'on considère un barème actuellement neutre au-dessus d'un âge z_1 et assurant, pour cet âge, un taux de remplacement λ_1 on doit avoir $\lambda_1 = (A + \theta z_1)/(D - z_1)$, et on obtient en définitive :

$$\lambda(z) = \frac{\theta(z - z_1) + \lambda_1(D - z_1)}{D - z}$$

L'âge de retraite exerce une double influence positive sur le taux de remplacement. La présence de z au numérateur traduit un effet de proratisation : l'augmentation de la durée d'activité s'accompagne d'une hausse des cotisations perçues et conduit à une hausse des pensions reçues. La présence de z au dénominateur traduit le fait qu'une durée d'activité plus longue diminue l'espérance de retraite, c'est-à-dire la durée pendant laquelle sera touchée la pension. Elle justifie donc, à un second titre, une hausse du taux de remplacement.

Le taux de remplacement actuariellement neutre réagit donc fortement à la durée d'activité. Cette propriété typique est indépendante de la présence d'un taux d'actualisation positif, mais celle-ci la renforce.

2. Décote et surcote

Les réformes récentes du barème de retraite vont dans le sens d'un rapprochement avec un barème actuariellement neutre.

Le barème de la loi sur les retraites de 2003 intègre une surcote au taux s et une décote au taux d . Si x désigne la durée d'activité donnant droit à la retraite au taux plein $\bar{\lambda}$, le taux de remplacement dépend de la durée d'activité x selon la formule suivante⁽¹⁾ :

$$\lambda(x) = \begin{cases} \text{Min}\left(\frac{x}{\bar{x}}, 1\right) \left[1 - d(\bar{x} - x)\right] \bar{\lambda} & \text{si } x \leq \bar{x} \\ \left[1 + s(x - \bar{x})\right] \bar{\lambda} & \text{si } x \geq \bar{x} \end{cases}$$

Face à cette formule générale, les individus se trouvent dans des situations variées puisqu'ils se distinguent, au même âge, par la durée d'activité que leur histoire personnelle leur a permis de valider. Comme leur espérance de vie et leurs perspectives dépendent de leur âge, il faut transposer ce barème en termes d'âge de retraite. Un individu n'ayant validé qu'une durée d'activité x_0 quand il atteint l'âge minimum z_{\min} de la retraite aura une durée d'activité $x = x_0 + z - z_{\min}$ quand il atteindra l'âge z . Le taux de remplacement auquel il a droit est donc $\lambda(x_0 + z - z_{\min})$.

3. Choix des agents et équilibre financier des retraites

Rapprocher le barème de retraite de la neutralité actuarielle réduit le taux de taxe implicite et incite les agents à prolonger leur durée d'activité. Une telle réforme a, en principe, un impact positif sur l'activité et le revenu. Plus profondément, elle rapproche de l'optimalité sociale puisqu'elle fait disparaître les distorsions introduites par le système de financement des retraites.

(1) En outre, la décote et la surcote sont plafonnées à partir de deux années d'écart avec la durée d'activité donnant droit à la retraite à taux plein.

Il n'y a, en revanche, pas de raison pour qu'elle améliore l'équilibre financier des systèmes de retraites. Par définition, l'augmentation de la durée d'activité dans un système actuariellement neutre n'apporte pas de ressources financières supplémentaires à l'État. Elle modifie pourtant le calendrier des recettes et des dépenses de la caisse de retraite.

Un exemple numérique nous permet de mieux comprendre la situation. Les tableaux suivants décrivent, de manière très stylisée, les effets de l'introduction d'un mécanisme de surcote et de l'allongement de la période d'activité qui en résulte.

Nous nous plaçons dans une situation théorique où les agents vivent trois périodes. Les lignes du tableau représentent les générations successives ; les colonnes, des dates (c'est-à-dire des périodes) successives.

Le tableau 1 représente les effets de l'adjonction d'une surcote actuariellement neutre à un régime de retraite par répartition.

1. Instauration d'une surcote actuariellement neutre

Dépenses de la caisse	0	0	0	0	- 10	5	5	5	...
Recettes individuelles									
...									
- 10	- 10	5	5						
- 10		- 10	5	5					
- 10			- 10	5	5				
- 10				- 10	- 5	20			
- 10					- 10	- 5	20		
- 10						- 10	- 5	20	
...									

Source : Calculs des auteurs.

Dans la situation initiale, les individus versent une cotisation-retraite égale à 10 pendant la première période et touchent des pensions égales à 5 pendant les deux périodes suivantes de leur vie. Le taux de croissance de la population et de l'économie est nul. Le taux d'intérêt réel est égal à 50 %. Tous ces chiffres n'ont aucun caractère réaliste mais ils vont nous permettre de mettre en évidence des propriétés générales.

Avec une croissance nulle de la population, le régime initial est équilibré financièrement puisqu'un tiers des individus paye une cotisation de 10 et que les deux autres tiers reçoivent des pensions de 5. Le solde des dépenses et des recettes de la caisse est nul. Il apparaît sur la première ligne et représente la somme des termes de la colonne.

Prenons maintenant le point de vue des agents en déterminant leur richesse de sécurité sociale. Le bilan actualisé des cotisations et pensions d'un individu, calculé en utilisant un taux d'intérêt de 50 %, est reporté en début de chaque ligne. Il est égal⁽²⁾ à - 10. Comme dans tout système de retraites par répartition, la richesse de sécurité sociale d'un agent est négative.

(2) Le bilan actualisé est calculé en fin de vie.
On obtient $-10 \times (1 + 0,5)^2 + 5 \times (1 + 0,5) + 5 = -10$.

Ce résultat ne fait qu'exprimer le fait bien connu selon lequel le rendement de la répartition est inférieur au rendement de la capitalisation. Le taux de rendement de la répartition est le taux de croissance de l'économie (croissance de la population plus progrès technique). Il est généralement inférieur au taux d'intérêt, qui constitue le taux de rendement de la capitalisation. Chaque individu aurait intérêt, en principe, à sortir du système de répartition pour adhérer à un système de capitalisation où il gagnerait le taux d'intérêt.

Examinons maintenant les effets de l'introduction d'une surcote actuariellement neutre. Nous supposons qu'elle conduit les agents à repousser leur date de retraite en travaillant la seconde période. Ils payent en seconde période de vie une cotisation égale à 5 et reçoivent une pension égale à 20 en troisième période.

On vérifie que cette surcote est actuariellement neutre. Le bilan actualisé sur les deux dernières périodes de vie est le même qu'avant la réforme : $5 \times (1 + 0,5) + 5 = -5 \times (1 + 0,5) + 20 = 12,5$.

Quel est le bilan financier pour la caisse de l'introduction de cette surcote et de la modification des comportements qu'elle a induits ? Il est indiqué sur la première ligne du tableau. La première période après la réforme, la caisse a un déficit de -10, c'est-à-dire un excédent de 10. Elle collecte en effet des cotisations supplémentaires, alors qu'elle n'a pas commencé à verser des pensions supplémentaires. Elle atteint dès la période suivante son régime permanent, caractérisé par un déficit de 5.

La décote actuariellement neutre se traduit donc, en régime permanent, par un déficit de la caisse.

Ce résultat un peu surprenant s'éclaire si l'on fait le bilan actualisé de la réforme. On peut vérifier que le bilan actualisé d'une période d'excédent égal à 10 et d'un flux ultérieur de déficits égaux à 5 est nul. On retrouve l'idée selon laquelle une réforme actuariellement neutre n'affecte pas la situation financière des caisses. La caisse pourrait placer les excédents initiaux et utiliser par la suite le produit du fonds ainsi constitué pour faire face aux pensions supplémentaires. Il reste pourtant que la caisse converge vers une situation de déficit. Si le produit des cotisations initiales sert à combler un déficit initial, la situation financière ultérieure n'est pas assurée.

Le tableau 2 décrit une situation différente où la surcote est calibrée de manière à être équilibrée en répartition. La cotisation de 5 en seconde période rapporte une pension en troisième période réduite à 15.

Cette réforme est équilibrée financièrement en régime permanent. À chaque période, les dépenses et recettes de la caisse s'équilibrent. En phase transitoire, la caisse connaît un excédent de 10, lorsqu'elle perçoit les cotisations supplémentaires avant de verser les pensions associées.

Du point de vue des agents, le nouveau système se traduit par une dégradation de leur richesse de sécurité sociale. L'extension du système par répartition impose une taxe aux individus.

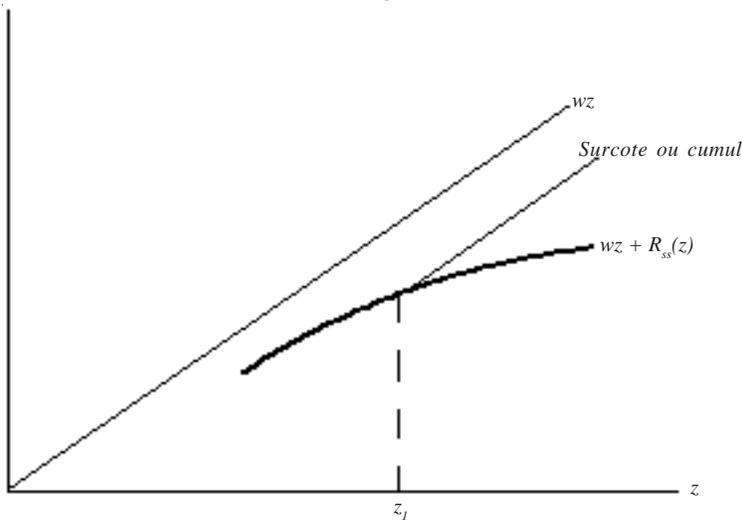
2. Instauration d'une surcote gérée en répartition

Dépenses de la caisse Recettes individuelles	0	0	0	0	-10	0	0	0	...
...									
-10	-10	5	5						
-10		-10	5	5					
-10			-10	5	5				
-15				-10	-5	15			
-15					-10	-5	15		
-15						-10	-5	15	
...									

Source : Calculs des auteurs.

La figure 2 représente la richesse salariale et la richesse de sécurité sociale en fonction de l'âge de retraite. La courbe $R(z) = wz + R_{ss}(z)$ représente la richesse totale, somme de la richesse salariale, représentée par une droite, et de la richesse de sécurité sociale qui est négative. Si la taxe implicite sur la prolongation d'activité augmente avec l'âge de la retraite, la courbe a l'allure représentée sur la figure.

2. La richesse des agents en cas de surcote actuariellement neutre ou de cumul emploi-retraite



L'âge z_1 est celui auquel l'agent peut choisir de rentrer dans un dispositif de surcote actuariellement neutre. La taxe implicite s'annule alors et le barème devient parallèle à la courbe de richesse salariale. La richesse de sécurité sociale, écart entre la richesse salariale et la richesse totale devient constante.

On pourrait compléter la figure en représentant les courbes d'indifférence. On pourrait alors montrer comment la rotation vers le haut du barème incite les agents à prolonger leur activité.

4. Le cumul emploi-retraite

Le cumul emploi-retraite est également un moyen de permettre aux agents d'accéder, au-delà de l'âge légal de la retraite, à un barème actuariellement neutre. Une forme totalement déréglementée du cumul autoriserait les agents à liquider leurs droits et à prendre un nouvel emploi sans être assujettis à de nouvelles cotisations, mais également sans bénéficier de droits supplémentaires à pension. La période d'activité supplémentaire ne s'accompagnerait donc d'aucune variation de la richesse de sécurité sociale de l'agent.

La figure 2 illustre également le cumul emploi-retraite.

Imaginons un agent atteignant en z_1 l'âge légal de la retraite.

S'il choisit de prolonger son activité en restant dans le système de droit commun, avec une surcote non actuariellement neutre, sa richesse de sécurité sociale évolue en fonction de son âge de retraite z comme nous l'avons vu ci-dessus :

$$R(z) = w(1 - \theta)z + w\lambda(z)(D - z) = wz + R_{SS}(z)$$

Supposons, au contraire, qu'il choisisse de prendre sa retraite à l'âge z_1 et de s'engager alors dans un cumul emploi-retraite jusqu'à l'âge z . Pendant la période entre z et z_1 , l'individu cumule sa pension $w\lambda(z_1)$ et son salaire w . Sa richesse devient :

$$w(1 - \theta)z_1 + w\lambda(z_1)(D - z_1) + w(z - z_1) = wz + R_{SS}(z_1)$$

Elle est la somme de sa richesse salariale et de sa richesse de sécurité sociale, dont le niveau a été bloqué lors de la liquidation de ses droits.

Le système est équivalent, du point de vue des agents, à une surcote actuariellement neutre.

Il n'en va pas de même en ce qui concerne l'équilibre financier de la caisse, du moins en ce qui concerne son profil temporel.

Le cumul emploi-retraite pur n'implique ni entrées ni sorties pour le budget de la caisse. Si le régime de base est celui de la retraite par répartition, le solde reste nul à toutes les dates. Le tableau correspondant à toutes ses lignes identiques, égales dans le cas de notre exemple à $(-10, 5, 5)$.

Références bibliographiques

- Abowd J. et F. Kramarz (2003) : « The Costs of Hiring and Separations », *Labour Economics*, vol. 10, n° 5, pp. 499-530.
- Acemoglu D. et J-S. Pischke (1999) : « The Structure of Wages and Investment in General Training », *Journal of Political Economy*, n° 107, pp. 539-572.
- Adjerad S. (2004) : « Les seniors dans les emplois aidés », *Premières synthèses DARES*, n° 38.3, septembre.
- ANACT (2004) : *Travail et changement, revue de la qualité de vie au travail*, n° 294, février-mars.
- Ananian S. et P. Aubert (2004) : « Travailleurs âgés, nouvelles technologies et changements organisationnels : un réexamen à partir de l'enquête REPONSE », *Document de Travail INSEE*, n° G 2004/11.
- Anglaret D. et M. Massin (2002) : « Les préretraites : un outil important de la gestion des âges dans les entreprises », *Premières Synthèses DARES*, n° 45.1, novembre.
- Askenazy P. (2004) : *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*, Le Seuil, coll. 'La République des idées'.
- Assous L., C. Bonnet et C. Colin (2000) : « Comparaison des régimes de retraites des cadres et des non cadres », *Dossier Solidarité-Santé*, n° 3, juillet-septembre.
- Aubert P. (2004) : « Les quinquagénaires dans l'emploi salarié privé », *Économie et Statistique*, n° 368.
- Aubert P. et B. Crépon (2004) : « La productivité des salariés âgés. Une tentative d'estimation », *Économie et Statistique*, n° 368, pp. 95-119.
- Aubert P., D. Blanchet et D. Blau (2005) : « Le marché du travail après 50 ans : éléments de comparaison franco-américaine » in *L'économie française : comptes et dossiers*, Edition 2005-2006, INSEE, pp. 93-123.
- Aubert P., E. Caroli et M. Roger (2004) : « New Technologies, Workplace Organisation and the Age Structure of the Workforce: Firm-Level Evidence », *Document de Travail INSEE*, n° G 2004/07.
- Bardaji J., B. Sédillot et E. Walraet (2002) : « Évaluation de trois réformes du régime général d'assurance-vieillesse à l'aide du modèle de micro-simulation Destinie », *Document de Travail INSEE*, n° G2004/14.
- Becker G.S. (1964) : *Human Capital*, New York, Columbia University Press, réédition 1975.

- Behaghel L. (2004) : *Le rôle de la demande de travail dans le faible emploi des seniors. Politiques publiques et pratiques des entreprises*, Thèse de doctorat, Université de Marne-La-Vallée.
- Behaghel L. et N. Greenan (2005) : « Training and Age-Based Technical Change: Evidence from French Micro Data », *Document de Travail CREST*, n° 2005-06, juin.
- Behaghel L., B. Crépon et B. Sédillot (2005) : « Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail », *Économie et Statistique*, n° 372, février.
- Bettendorf L. et D. Broer (2003) : « Lifetime Labor Supply in a Search Model of Unemployment », *Tinbergen Institute Discussion Papers*, n° 03-032/2, mars.
- Blanchard O. et J. Tirole (2003) : « La protection de l'emploi » in *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, Rapport du CAE, n° 44, La Documentation française, octobre.
- Blanchet D. (1995) : « Équité, efficacité et fonctions assurantielles de la retraite et de la préretraite », *Revue Économique*, n° 46(3), pp. 993-1002.
- Blanchet D. et J-A. Monfort (1996) : « L'âge et la durée de la retraite depuis 50 ans », *INSEE Première*, n° 448, avril.
- Blanchet D. et L.P. Pelé (1999) : « Social Security and Retirement in France » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press.
- Blundell R. et P. Johnson (1998) : « Pensions and Retirement in the UK » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press.
- Boldrin M., S. Jimenez et F. Peracchi (1999) : « Social Security and Retirement in Spain » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press.
- Bommier A., T. Magnac et M. Roger (2004) : « Le marché du travail à l'approche de la retraite : évolutions en France entre 1982 et 1999 », *Revue Française d'Économie*, vol. 18, n° 1, pp. 24-82.
- Boulanger J-M. (2003) : *Cumul emploi retraite*, Rapport au Conseil d'orientation des retraites, La Documentation française, mars.
- Brugiavini A. (1999) : « Social Security and Retirement in Italy » in *Social Security and Retirement all Around the World*, Gruber et Wise (eds), NBER, University of Chicago Press, pp. 181-237.
- Brutel C. (2001) : « Projections de population à l'horizon 2050. Un vieillissement inéluctable », *INSEE Première*, n° 762, mars.
- Burricand C. et N. Roth (2000) : « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », *Économie et Statistique*, n° 335, décembre.

- Cahuc P. et F. Kramarz (2005) : *De la précarité à la mobilité : vers une Sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, La Documentation française, juin.
- Cahuc P. (2005) : « Le difficile retour en emploi des seniors », *Centre d'Observation Économique*, Rapport, n° 69.
- Charpin J-M. (1999) : *L'avenir de nos retraites*, La Documentation française, coll. 'Rapports officiels'.
- Cloarec N. (2000) : « Les passages de l'emploi à la retraite », *Premières Synthèses DARES*, n° 05-1.
- Cohen D., A. Lefranc et G. Saint-Paul (1997) : « French Unemployment: A Transatlantic Perspective », *Economic Policy*, n° 25, octobre, pp. 265-285.
- Colin C., V. Léhlé et R. Mahieu (2000) : « Les trajectoires de fins de carrière des salariés du secteur privé », *Dossiers Solidarité Santé DREES*, n° 3, juillet-septembre.
- COR (Conseil d'orientation des retraites) (2001) : *Retraites : renouveler le contrat social entre les générations*, La Documentation française, décembre.
- COR (Conseil d'orientation des retraites) (2004) : *Les réformes en France et à l'étranger : le droit à l'information*, juin.
- Coutrot T. et L. Wolff (2005) : « L'impact des conditions de travail sur la santé : une expérience méthodologique », *Document d'Études DARES*, n° 97.
- Delteil V. et D. Redor (2003) : *L'emploi des salariés de plus de 55 ans en Europe du Nord*, Miméo.
- Derriennic F., A. Touranchet A. et S. Volkoff (1996) : *Âge, travail, santé. études sur les salariés âgés de 37 à 52 ans. Enquête ESTEV 1990*, Éditions de l'INSERM, Coll. 'Questions en santé publique'.
- Derriennic F., M-F. Saurel-Cubizolles et C. Monfort (2003) : « Santé, conditions de travail et cessation d'activité des travailleurs », *Travail et Emploi*, n° 96, DARES, octobre.
- Destinie (1999) : « Le modèle de microsimulation dynamique DESTINIE », *Document de Travail INSEE*, Division redistribution et politique sociale, n° G9913.
- Devillechabrolle V. (2004) : « Moins de retraités mais plus de quinquas malades ou inaptes », *Liaisons Sociales*, n° 48, janvier.
- Disney R. et D. Hawkes (2003) : *Declining Employment of Older Workers: Has Britain Turned the Corner?*, Mimeo, février.
- Doeringer P. et M. Piore (1971) : *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Heath, Lexington, Massachusetts.

- Duval R. (2003) : « The Retirement Effects of Old-Age Pension Systems and Other Social Transfer Programmes in OECD Countries », *OECD Economics Department Working Papers*, n° 370.
- Gautié J. (2004) : « Les marchés internes du travail, l'emploi et les salaires », *Revue Française d'Économie*, vol. 18, n° 4.
- Godet M. et É. Sullerot (2005) : *La famille, une affaire publique*, Rapport du CAE, n° 57, La Documentation française.
- Gruber J. et D.A. Wise (1999) : *Social Security and Retirement all Around the World*, NBER, University of Chicago Press.
- Guignon N. et A. Pailhé (2004) : Les conditions de travail des seniors, *Premières Synthèses DARES, Premières Informations*, n° 19.2, mai.
- Guillemard A-M. (2002) : « L'Europe continentale face au retrait anticipé. Barrières institutionnelles et innovations en matière de réforme », *Revue Française de Sociologie*, n° 2, pp. 333-368.
- Hairault, J-O., F. Langot et T. Sopraseuth (2004a) : *Le double dividende des incitations à la prolongation d'activité*, Rapport finalisé du CEPREMAP pour le Commissariat général du plan
- Hairault J-O., F. Langot et T. Sopraseuth (2004b) : « Retraite choisie et réduction des déficits : quelle surcote proposer ? », *Revue Française d'Économie*, vol. 18, n° 1, pp. 75-136.
- Hairault, J-O., F. Langot et T. Sopraseuth (2005a) : « L'effet à rebours de l'âge de la retraite sur le taux d'emploi des travailleurs âgés », *Document de Travail CEPREMAP*, n° 0513.
- Hairault J-O., F. Langot et T. Sopraseuth (2005b) : « Inciter à différer le départ en retraite : une analyse en termes de Courbe de Laffer », *Revue d'Économie Politique*, n° 2, mars-avril.
- Hellerstein J., D. Neumark et K. Troske (1999) : « Wages, Productivity, and Worker Characteristics: Evidence from Plant-Level Production Functions and Wage Equations », *Journal of Labor Economics*, n° 17, pp. 409-446.
- IGAS (Inspection générale des affaires sociales) (2004) : *Gestion des âges et politiques de l'emploi*, Rapport annuel, La Documentation française.
- Lainé F. (2003) : « Les seniors et la formation continue », *Premières Informations et Premières Synthèses DARES*, n° 12.1, mars.
- Lazear P. (1979) : « Why is There Mandatory Retirement? », *Journal of Political Economy*, n° 87, pp. 1261-1284.
- Lelarge G. (2004) : *Quinquas : votre carrière après 50 ans*, Dunod.
- Lerais F. et P. Marioni (2004) : « Dossier âge et emploi : synthèse des principales données sur l'emploi des seniors », *Document d'études DARES*, n° 82, mai.
- Lieurade-Billou C. (2005) : « En quatre ans le salaire de référence des chômeurs a progressé plus vivement que le salaire des actifs occupés », *Point Statis*, n° 8, janvier.

- Marbot E. (2005) : « La place des seniors dans l'entreprise : une comparaison internationale », *Note de Benchmarking International, Institut de l'entreprise*, mai.
- Merlier R. (2005) : « Tassement des préretraites en 2004 », *Premières Informations DARES*, n° 19.3, mai.
- MINEFI (2004) : *Projet de loi de finance pour 2004, Rapport économique, social et financier*, MINEFI.
- Minni C. et A. Topiol (2002), « Les entreprises se préoccupent peu du vieillissement démographique », *Premières Synthèses DARES*, n° 15.1, avril.
- Molinié A-F. (année) : « Âges et conditions de travail dans l'Union européenne », *Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail*, Dublin, Office des publications officielles des communautés européennes.
- OCDE (1999) : *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2005) : *Vieillesse et politique de l'emploi. France*, Rapport.
- Okba M., L. Olier, B. Salzman, A. Savary et C. Zaidman (2000) : « Bilan des dispositifs existants de cessation définitive ou partielle d'activité » in *Retraites choisies et progressives*, Rapport CAE n° 2, La Documentation française.
- Paoli P. et D. Merlié (2000) : *Third European Survey on Working Conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.
- Pignoni M-T. et P. Zouary (2003) : « Les nouveaux usages du licenciement pour motif personnel », *Premières Informations et Premières Synthèses DARES*, n° 28.2, juillet.
- Pison G. (2005) : « France 2004 : l'espérance de vie franchit le seuil de 80 ans », *Population et Sociétés*, n° 410, mars.
- Richet-Mastain L. (2005) : « Bilan démographique 2004 : nette diminution des décès », *INSEE-Première*, n° 1 004, février, et *Bulletin Mensuel de Statistique*, n° 2-2005, INSEE.
- Sala-i-Martin X. (1996) : « A Positive Theory of Social Security », *Journal of Economic Growth*, vol. 1, n° 2, pp. 277-304, juin.
- Schulz T.W. (1961) : « Investment in Human Capital », *The American Economic Review*, n° 1(2), pp. 1-17.
- Struillou Y. (2003) : *Pénibilité et retraite*, Rapport au Conseil d'orientation des retraites, La Documentation française.
- UNEDIC (2005) : « L'équilibre financier de l'assurance-chômage. Années 2004, 2005 et 2006 », *Direction des études et des statistiques, Département équilibre technique et prévisions*, 9 mars. Disponible sur : <http://www.assedic.fr/unistatis/>
- Volkoff S., A-F. Molinié et A. Jolivet (2000) : « Efficaces à tout âge ? Vieillesse démographique et activités de travail », *Dossier 16*, Centre d'études de l'emploi.

Commentaire

Daniel Cohen

*Professeur à L'École normale supérieure,
Directeur du CEPREMAP*

Le chômage en France témoigne principalement du sous-emploi de deux catégories de la population : les jeunes de moins de vingt-cinq ans et les seniors de plus de cinquante-cinq ans. Les travailleurs âgés de 25 à 55 ans n'ont pas les mêmes difficultés. Ils ont, par exemple, le même taux d'emploi qu'aux États-Unis, qu'il s'agisse des hommes ou des femmes.

Comprendre le sous-emploi des seniors est donc fondamental : le champ couvre la moitié du problème français (et on verra qu'il a en partie la même source que le chômage des jeunes).

Le rapport qui est présenté est donc crucial. Il a le mérite d'explorer dans le plus grand détail le spectre couvert par cette question, sans négliger de pistes, tout en apportant une réponse nette à la question posée.

Pour simplifier, le chômage des seniors peut se comprendre à partir de deux types d'explications possibles. La première relève des facteurs individuels, biologiques, des personnes concernées. Parce qu'ils ne parviennent pas à suivre les cadences du nouveau paradigme productif, que ce soit physiquement ou intellectuellement, les seniors ne sont plus employables.

La seconde explication met l'âge social, plutôt que l'âge biologique, au premier rang des facteurs causaux. Sous cette explication, c'est le raccourcissement du temps qui les sépare de la retraite qui réduit l'employabilité des seniors, et non pas le temps qui s'est écoulé depuis le début de leur vie active.

La conclusion du rapport est sans ambiguïté : *c'est l'âge social et non l'âge biologique qui est le principal responsable du chômage des seniors.*

Cette conclusion est obtenue en comparant dans le temps et l'espace le taux de non-emploi d'une population en fonction de son âge biologique et du temps qui la sépare de la retraite (son âge social). Les résultats sont clairs : d'un pays à l'autre, ou de la France des années soixante-dix à celle d'aujourd'hui, c'est le temps qui le sépare de la retraite qui détermine le taux d'emploi d'un travailleur.

En avançant l'âge de la retraite, on a réduit le taux d'emploi, non pas seulement des personnes concernées, mais aussi de tout ceux dont l'horizon est raccourci par la mesure.

Pourquoi l'horizon pèse-t-il autant ?

Plusieurs mécanismes sont en jeu. La proximité de la retraite conduit tout d'abord à sacrifier les seniors dans les négociations sociales : ils sont les premiers à subir des plans de licenciements, les premiers menacés par les destructions d'emplois. Il semble moins injuste de licencier quelqu'un qui comptait arrêter bientôt qu'une personne à mi-parcours dont la vie professionnelle risque d'être brisée par le chômage. En termes utilitaristes, le licenciement des seniors est rationnel...

Cet horizon court explique aussi pourquoi ils sont peu employables, une fois licenciés. Une firme hésitera à les former, et eux-mêmes sont vite découragés de chercher un emploi si le temps de trouver un emploi stable est plus long que le temps qui sépare de la retraite.

Une parenthèse s'impose ici sur le parallélisme avec le chômage des jeunes. Dans les deux cas, la baisse du taux d'emploi est l'effet d'un même malthusianisme qui a conduit dans un cas à avancer l'âge de la retraite, dans l'autre à allonger la durée des études (sans se donner les moyens d'accueillir convenablement les populations concernées).

Un même effet multiplicateur est à l'œuvre pour les jeunes, comme il l'est pour les vieux. Un jeune qui se présente plus âgé sur le marché du travail devra traverser, plus tard que ses prédécesseurs, mais dans les mêmes proportions, une phase d'apprentissage qui décalera dans le temps le sous-emploi des tranches d'âge concernées.

Un autre mécanisme est à l'œuvre, qui explique en partie le parallélisme entre les deux courbes. Du fait des CDD, le temps qui sépare un chômeur d'un emploi stable est beaucoup plus long que le seul temps moyen passé au chômage. Ceci suffit à expliquer à la fois pourquoi les jeunes sont souvent au chômage, et aussi pourquoi les seniors sont vite découragés de retrouver un emploi. Il ne suffit pas à cet égard d'interdire les préretraites : une personne de 57 ans au chômage, qui doit prendre sa retraite à 60 ans, mettra plus de temps à trouver un emploi qu'à le garder.

La force de ces « effets de bord » explique l'échec de la contribution Delalande. Elle n'a pas empêché les entreprises de licencier les seniors,

mais elle a en plus introduit un biais à l'embauche les concernant (voir Luc Behagel, Bruno Crépon et Béatrice Sédillot, *Économie et statistique*, n° 372, février 2005).

Comment casser ces « effets de bord » qui menacent l'emploi des seniors ? La réponse s'impose, sans ignorer les autres : il faut rajeunir socialement les seniors. Outre le recul de l'âge de la retraite, mesure déjà prise, il faut accroître l'horizon économique des travailleurs qui le souhaitent. Une mesure importante, déjà recommandée dans le rapport Camdessus, serait d'autoriser de manière souple et pragmatique le cumul emploi-retraite. On pourrait dire par exemple que jusqu'à 68 ans (l'âge autorisé pour les professeurs d'université), on doit pouvoir cumuler librement sa retraite et un emploi.

Cette mesure aurait le mérite d'encourager ceux qui le souhaite à persévérer sur le marché du travail et, les concernant, d'envoyer le signal qu'ils comptent sur un horizon long. Un cercle vertueux pourrait se mettre en place, où les seniors cesseraient d'être perçus comme des inactifs en puissance.

Commentaire

Pierre Pestieau

Professeur à l'Université de Liège, CORE, PSE et CEPR

La France connaît un taux d'emploi de ses travailleurs âgés dramatiquement faible : 13 % seulement des 60-64 ans et 54 % des 55-59 occupent un emploi. Dans un pays où la longévité ne cesse d'augmenter, cela veut dire que les Français connaissent une période de retraite qui, en moyenne, augmente chaque année. Pourquoi s'en plaindre ? Après tout, n'est-ce pas là une façon intelligente de profiter des fruits de la croissance ? Certes. Malheureusement, tous les travaux le montrent, à ce rythme les retraites ne sont pas finançables et les bas revenus pourraient être les premiers à subir les conséquences d'une absence de réforme sérieuse en la matière.

Comment expliquer cet état de chose ? Comment y remédier ? La, ou plutôt les réponses à la première question permettent d'esquisser les voies de la réforme. Pour expliquer la baisse du taux d'activité des travailleurs âgés, il est courant de distinguer le côté demande et le côté offre. Du côté offre, apparaissent les facteurs qui amèneraient les travailleurs à arrêter de travailler de plus en plus tôt : la croissance, la pénibilité du travail et les dispositions fiscales et parafiscales qui incitent les travailleurs à sortir individuellement ou collectivement du marché du travail. La croissance permet certainement d'expliquer une partie du problème ; il est difficile de penser que le travail est plus pénible aujourd'hui qu'il ne l'était au temps de Zola. Restent les dispositifs qui incitent à un départ à la retraite anticipée. Le

(1) Gruber et Wise (1999).

NBER⁽¹⁾ et l'OCDE⁽²⁾ ont étudié cette question aux niveaux macro et microéconomiques. Ces études ont été accompagnées de nombreux travaux nationaux, notamment en France. La conclusion que l'on peut tirer de cet ensemble de recherches est qu'il existe une relation étroite entre la décision de quitter le marché du travail et les incitants financiers que représentent les dispositifs tels que les préretraites, l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité. Cela n'explique pas pourquoi ces dispositifs ont été développés. C'est ici qu'apparaît le côté demande.

Deux explications dominent. D'une part, il y aurait l'écart croissant entre les salaires des travailleurs âgés et leur productivité. Ils bénéficieraient de carrières salariales qui accorderaient une trop grande place à l'ancienneté alors qu'ils ne parviennent pas à suivre l'évolution du changement technique et le rythme intense de l'organisation du travail. D'autre part, il y aurait la croyance, comme par hasard fort répandue dans les pays où le chômage des jeunes est élevé, que les problèmes d'emploi peuvent être résolus par la cessation anticipée d'activité. Cette croyance qu'un moindre emploi des travailleurs âgés fera de la place aux jeunes a longtemps été largement partagée dans le monde politico-syndical. Le patronat y trouvait son compte parce qu'ainsi il pouvait recourir à l'État pour rationaliser sa gestion des ressources humaines. Et pourtant, cette croyance n'a aucun fondement économique et il semblerait que progressivement l'opinion s'en rende compte. Non seulement le cadre incitatif qui conduit aux cessations anticipées d'activité ne réduit pas le chômage des jeunes, mais il contribue parfois à augmenter le chômage global.

Les lignes qui précèdent résument l'état de nos connaissances⁽³⁾. Par rapport à cet état, comment se situe le rapport de Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault ? Pour l'essentiel, il s'inscrit dans la même ligne, avec quelques inflexions que je voudrais discuter.

Le rapport reprend la thèse aujourd'hui largement acceptée par les économistes que le travail libéré par les vieux n'est pas repris par les jeunes chômeurs. Il présente des tableaux indiquant qu'il n'existe pas de relation entre retraite anticipée et emploi des jeunes. Ces tableaux ne constituent pas une preuve et on peut regretter qu'il n'existe pas de travaux sérieux sur cette question cruciale.

Le rapport insiste sur le contraste entre le taux d'emploi des 30-54 ans extrêmement élevé et celui des 55-64 particulièrement bas. Il fait allusion à un contrat tacite entre ces deux groupes d'âge. Les aînés assumeraient les chocs d'emploi pour permettre aux travailleurs âgés de 30 à 54 ans d'échapper au chômage. Les jeunes feraient les frais de cet accord tacite. Cette hypothèse d'un contrat implicite devrait être davantage étayée pour convaincre le lecteur.

(2) Blöndal et Scarpetta (1998).

(3) Voir par exemple Fenge et Pestieau (2005).

Le rapport ne me semble, en revanche, pas convaincu par l'explication fondée sur l'écart entre productivité et salaires des travailleurs âgés. Cet écart, s'il existe, pousserait les entreprises et les administrations à se débarrasser d'une main d'œuvre jugée trop coûteuse pour ce qu'elle rapporte. Je me rends bien compte qu'il n'est pas facile d'estimer la productivité indépendamment du salaire. Les quelques études existantes semblent indiquer qu'il existe un écart croissant avec l'âge entre salaire et productivité.

Il y a deux dimensions sur lesquelles le rapport de Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze et Jean-Olivier Hairault me paraît discret : les dimensions redistributive et médicale. Une des grandes contributions de nos systèmes de retraite est d'avoir réduit la pauvreté chez les personnes âgées. Il semblerait que le maintien du *statu quo*, et spécialement la persistance de faibles taux d'emploi chez les travailleurs âgés devraient avoir de lourdes conséquences redistributives. Au contraire, une augmentation de l'âge de la retraite permettrait de résoudre les problèmes financiers, mais aussi de garantir un certain niveau de vie aux retraités les plus pauvres.

On continue à définir le vieillissement par rapport à une norme invariante : 60 ou 65 ans. Et pourtant, les médecins, et particulièrement les gérontologues, nous disent que, non seulement nous vivons de plus en plus longtemps, mais dans un état de santé s'améliorant. Si tel est le cas, ne faudrait-il pas ajuster l'âge pivot sur lequel se calcule le ratio de dépendance ?

Propositions de réforme

Avant de discuter les propositions de réforme présentées dans le rapport, deux remarques. D'abord, il me semble devoir insister sur le fait qu'il faut avant tout expliquer ce qui dans de nombreux pays paraît clair et qui, en France, ne l'est pas vraiment, à savoir la nécessité d'une réforme du système de protection sociale tel qu'il concerne les travailleurs âgés et les retraités. Par là on ne se limite pas aux seules retraites, mais on inclut l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage, les préretraites et les régimes spéciaux. Dans la résistance aux réformes que l'on observe, il y a certainement le souci de préserver des droits acquis, mais il y a surtout une incompréhension des mécanismes économiques. La croyance en un système de vases communicants reliant l'emploi des jeunes et celui des vieux est à cet égard symptomatique.

Deuxième remarque liminaire : il faut revenir à la notion de neutralité actuarielle. Par là, on veut dire qu'il n'y a pas d'encouragement à un départ anticipé du marché du travail. Toute année supplémentaire de travail doit se traduire par une augmentation des prestations annuelles attendues. Cela ne veut pas dire que le système ne continue pas à couvrir les situations d'invalidité, ni à opérer une certaine péréquation au bénéfice des bas revenus. Cela ne veut pas dire que le système ne doit pas être figé ; il faut en effet qu'il puisse être accroché à l'évolution de la longévité.

Je n'ai pas d'objection aux réformes proposées dans le rapport. Étant donné qu'elles restent générales, j'aurais préféré qu'elles soient moins nombreuses. Il n'est pas toujours facile de distinguer leur spécificité. Si on en reste aux généralités, l'essentiel est un système qui soit davantage actuariellement neutre, qui évolue avec la longévité et qui réussisse à distinguer les situations d'invalidité qui relèvent d'une autre logique.

La discussion entre pénibilité et invalidité (propositions 14, 15, 24) aurait dû se faire avant d'introduire des propositions concrètes. Je ne pense pas que la préretraite publique doive être recentrée sur l'invalidité ; il existe une assurance pour l'invalidité.

La question du cumul emploi-retraite ou, en d'autres mots, la suppression des tests de ressources (*earnings tests*) dépend de la nature plus ou moins redistributive du système de retraite. Dans un système contributif à la française, surtout s'il est rendu davantage actuariellement neutre, il serait légitime de cumuler emploi et retraite. Dans la même lignée, il devrait être possible de dissocier départ à la retraite et liquidation de la retraite.

Pour conclure, la question essentielle n'est pas de faire une liste de réformes, mais bien plus de trouver la façon de modifier la manière de penser la retraite que l'on trouve en France à tous les niveaux de la société. Les hommes politiques, les journalistes économiques, les enseignants, les syndicalistes, ... sont encore nombreux à penser que le relèvement de l'âge de la retraite n'est pas une priorité. Bien sûr, dans une réunion à l'échelon de l'Union européenne ou de l'OCDE ils réaffirmeront l'urgence de relever le taux d'activité des travailleurs âgés. Mais le lendemain, on les entendra proposer comme solution à une fermeture d'entreprise un plan de préretraite. La première réforme, c'est la réforme des mentalités.

Références bibliographiques

- Blöndal S. et S. Scarpetta (1998) : « The Retirement Decision in the OECD Countries », *OECD Economic Department Working Paper*, n° 202, Paris.
- Fenge R. et P. Pestieau (2005) : *Social Security and Retirement*, MIT Press.
- Gruber J. et D. Wise (eds) (1999) : *Social Security and Retirement Around the World*, University of Chicago Press.

Complément

Recrutements et départs des seniors : des différences sectorielles importantes^(*)

Frédéric Lainé et Pierre Marioni

DARES

Le poids des seniors dans l'emploi salarié privé est en augmentation depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, principalement sous l'effet des évolutions démographiques. Mais la mobilité des seniors reste très inférieure à celle de leurs cadets, et leurs départs des entreprises sont plus nombreux que leurs recrutements, même hors cessations définitives d'activité. Au-delà de ces tendances moyennes, les embauches sont plus fréquentes dans certaines activités, de même le solde des entrées-sorties d'entreprises qui accuse un déficit plus ou moins prononcé selon les secteurs. La situation des seniors n'est donc pas figée, et les seniors ne subissent pas tous une éviction de l'emploi. Ce complément montre qu'il existe même un véritable marché du travail pour une partie d'entre eux.

1. Les seniors occupent une part croissante de l'emploi salarié privé

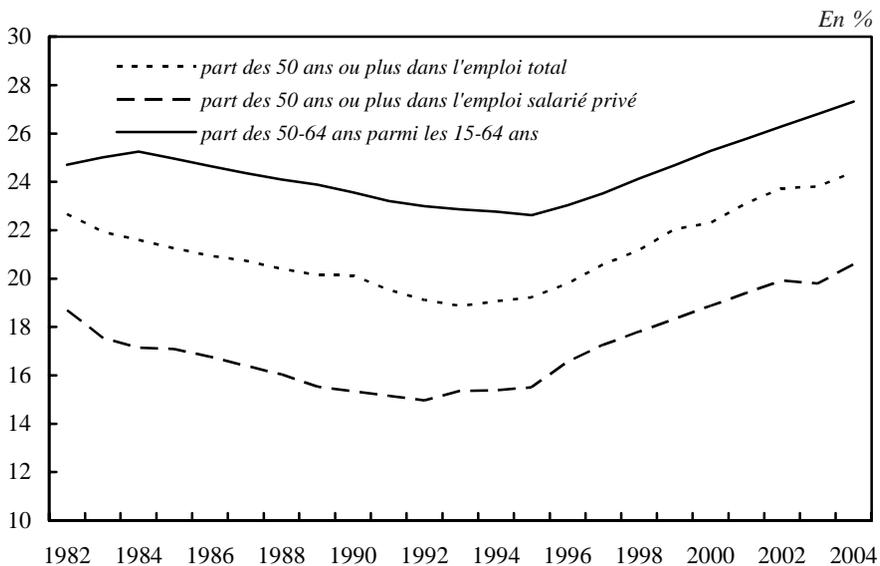
Les plus de 50 ans occupent une place structurellement plus faible dans l'emploi salarié privé que dans l'ensemble des emplois (graphique 1). Chez les non salariés du secteur agricole et du petit commerce, l'érosion de l'emploi a entraîné un vieillissement de la population. On accède aussi à certains

(*) La partie traitant des entrées et sorties des entreprises sur le long terme va être développée dans un article de *Données sociales* (à paraître en 2006).

métiers d'indépendants plutôt en seconde partie de vie professionnelle. Enfin, dans la fonction publique, où la gestion de la main d'œuvre est de type marché interne, la part des générations embauchées dans les années soixante-dix est importante.

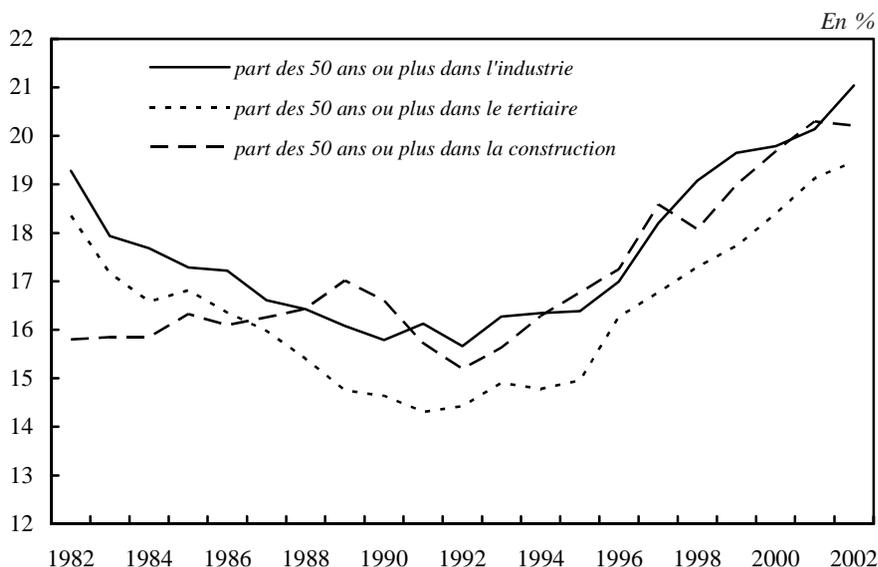
Entre 1982 et 1992 la part des seniors dans l'emploi salarié privé a continuellement baissé (graphique 1), à la fois dans la tranche d'âge des 50-54 ans et des 55 ans ou plus. Depuis elle s'est redressée, surtout à partir de 1996, sous l'impulsion d'une progression forte des 50-54 ans jusqu'en 2000, puis des 55 ans ou plus. Cette augmentation des seniors se retrouve à la fois dans l'industrie, la construction et le tertiaire (graphique 2). La trajectoire du secteur de la construction est atypique : en 1982, la part des seniors était bien inférieure à celle des autres secteurs ; elle a continuellement augmenté depuis 1992, de telle sorte que le poids des seniors est maintenant un peu supérieur à la moyenne. Dans l'industrie, le poids des seniors est structurellement plus élevé que dans les autres grands secteurs d'activité. Pourtant les restructurations ont entraîné le départ des salariés les plus âgés dans certains secteurs industriels. Mais on a assisté au vieillissement des générations embauchées dans les années soixante-soixante-dix, et à de moindres embauches de jeunes.

1. Évolution de la part des seniors dans la population et l'emploi



Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES. Les données de 2003 et 2004 sont calculées à partir de l'Enquête Emploi en continu, elles se rapportent donc à un emploi salarié moyen sur l'année, alors que la série de 1982 à 2002 est relative à une situation de l'emploi en mars de chaque année.

2. Part des plus de 50 ans parmi les salariés de l'industrie, de la construction et du tertiaire



Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES.

2. Une orientation professionnelle davantage tournée vers les métiers des services aux particuliers, de la santé et de l'enseignement

La structure des métiers salariés occupés par les seniors dans le secteur privé s'est considérablement modifiée en vingt ans (tableau 1). Les métiers de l'agriculture, du bâtiment, du travail des métaux, des industries de *process* et des industries légères ont perdu de leur importance. En revanche, les seniors occupent beaucoup plus souvent des métiers des banques et assurances, des services aux particuliers, de la santé-action sociale et de l'enseignement. Cette évolution est le produit conjoint de la déformation globale de la structure professionnelle et de l'évolution de la place occupée par les seniors par rapport aux autres tranches d'âge. Le poids relatif des seniors augmente ainsi dans les métiers des banques et assurances, de l'enseignement et de la santé-éducation ; ces métiers sont en effet insérés dans des marchés internes du travail. En revanche, leur poids relatif baisse dans les métiers agricoles, du commerce, de l'étude et recherche et chez les ingénieurs de l'industrie : dans ces métiers, le renouvellement des effectifs et la satisfaction de besoins de main d'œuvre se font beaucoup plus par l'embauche des jeunes générations.

1. L'emploi salarié des 50 ans ou plus du secteur privé par domaine professionnel^(*)

En %

	Part du domaine professionnel parmi les salariés de 50 ans ou plus		Poids relatif des 50 ans ou plus dans le domaine professionnel ^(***)		
	1982	2002	1982	Évolution	2002
A. Agriculture	4,2	2,0	1,5	↑	0,9
B. Bâtiment, travaux publics	9,2	7,6	0,9	↑	1,0
C. Électricité, électronique	1,8	1,6	0,7	↑	0,9
D. Mécanique, travail des métaux	8,4	6,9	0,8	↑	1,0
E. Industrie de <i>process</i>	7,7	6,1	1,0	↓	0,9
F. Industries légères	6,0	2,7	1,0	→	1,0
G. Maintenance	3,2	3,2	1,0	→	1,0
H. Ingénieurs industrie	1,6	1,5	1,8	↓	1,5
J. Tourisme, transports	10,7	9,4	1,0	↓	0,9
K. Artisanat	0,8	0,4	0,9	↓	0,8
L. Gestion, administration	14,1	14,6	1,0	→	1,0
M. Informatique	0,5	1,5	0,4	↑	0,6
N. Études et recherche	0,9	1,5	1,6	↓	1,2
Q. Banques assurances	2,7	4,0	0,9	↑	1,4
R. Commerce	9,4	9,3	1,0	↓	0,8
S. Hôtellerie, restauration	2,6	2,5	0,7	↓	0,6
T. Services aux particuliers	11,7	15,1	1,7	↓	1,5
U. Comm., information, spectacles	1,0	1,1	1,0	↓	0,7
V. Santé, action sociale	1,7	3,8	0,7	↑	0,9
W. Enseignement, formation	0,4	3,5	0,8	↑	1,5

Notes : (*) Les domaines professionnels regroupent des professions relativement homogènes au regard des spécialités professionnelles exercées, ils ne doivent pas être confondus avec les secteurs d'activité, même si certains intitulés sont très voisins ; (**) Le total est de 100 % en incluant les professions juridiques, le personnel administratif qui a un statut « fonction publique » mais travaille dans le privé (comme La Poste), et le domaine « politique-religion » (***) Cet indice est le rapport entre la part des plus de 50 ans dans le domaine professionnel et la part des plus de 50 ans dans l'ensemble des emplois. Un indice supérieur à 1 indique une part des plus de 50 ans plus importante que ce qu'elle est pour l'ensemble de la population en emploi, un indice inférieur à 1 indique au contraire une sous-représentation.

Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES.

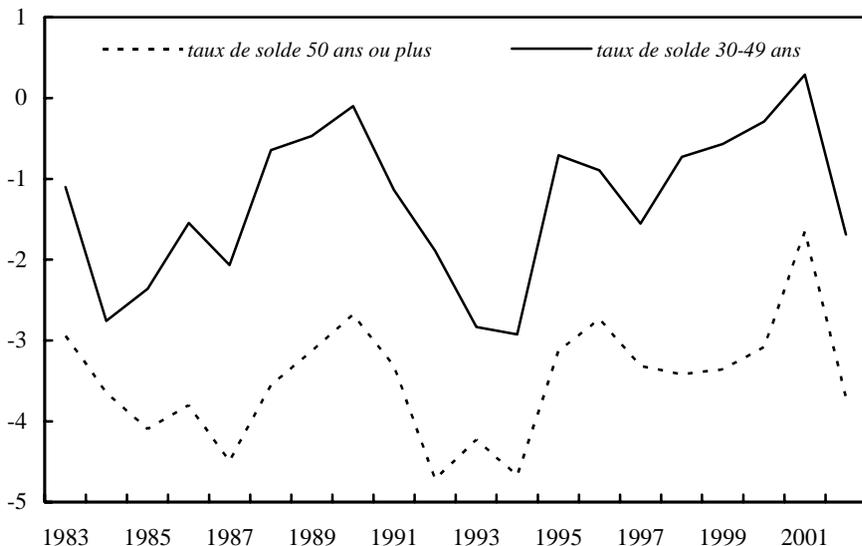
3. Un solde d'entrées sorties d'entreprises dépendant de la conjoncture

La position des seniors sur le marché de l'emploi se mesure aussi par les recrutements et départs des entreprises. Leur mobilité professionnelle est moindre que celle des autres catégories d'âge. Ils sont davantage présents sur des marchés internes et changent moins souvent d'entreprise. Ils sortent aussi plus difficilement du chômage ou se retrouvent dans des situations pérennes de cessation anticipée d'activité (préretraites, dispenses de re-

cherche d'emploi). Leur part dans les mouvements d'emploi, est donc nettement plus faible que leur poids dans les effectifs. Les plus de 50 ans ne représentent que 6,8 % des embauches des établissements de plus de 10 salariés en 2004. Leur part dans les départs est un peu plus importante (11,8 %), même en excluant les départs définitifs en retraite ou vers des dispositifs de cessation anticipée d'activité (8,5 %).

Le solde des embauches et des départs, hors retraites et préretraites, des personnes âgées de plus de 50 ans est bien plus négatif que celui des 30-49 ans (graphique 3). Il varie nettement avec la conjoncture, se redressant dans les périodes de hausse de l'activité (1988-1990, 1995-1996, 1998-2001), replongeant dans les moments où elle baisse (1984-1986, 1992-1994), de plafonnement de la reprise de l'emploi (1997) ou de début de retournement conjoncturel (2002). En période de reprise (1988, 1998-1999), ce solde se redresse beaucoup moins rapidement que pour les 30-49 ans.

3. Évolution entre 1982 et 2002 du solde des entrées-sorties d'entreprises^(*) hors retraites et préretraites, pour les salariés de plus de 50 ans et de 30 à 49 ans

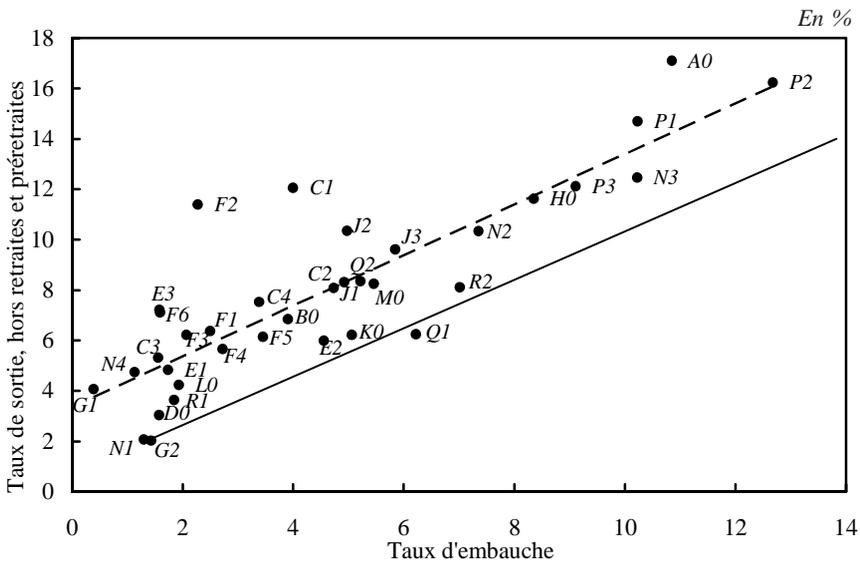


Lecture : Durant la période mars 2001 et mars 2002, le solde des entrées-sorties des entreprises des plus de 50 ans a été négatif. Il correspond à 3,7 % des effectifs de mars 2001.

Note : (*) Pour une date donnée n , solde des entrées-sorties d'entreprises entre n et $n - 1$ rapporté au stock d'emploi de $n - 1$.

Source : Enquêtes Emploi, INSEE, calculs : DARES.

4. Taux d'embauche et de sortie des 50 ans ou plus par secteur d'activité (1997-2002)



A0	Agriculture, sylviculture, pêche	H0	Construction
B0	Industries agricoles et alimentaires	J1	Commerce et réparation automobile
C1	Industrie habillement, cuir	J2	Commerce de gros
C2	Édition, imprimerie, reproduction	J3	Commerce de détail, réparations
C3	Pharmacie, parfumerie et entretien	K0	Transports
C4	Industrie des équipements du foyer	L0	Activités financières
D0	Industrie automobile	M0	Activités immobilières
E1	Const. navale, aéronaut. et ferroviaire	N1	Postes et télécommunications
E2	Indus. des équipements mécaniques	N2	Conseils et assistances
E3	Indus. des équip. électr. et de précision	N3	Services opérationnels
F1	Industrie des produits minéraux	N4	Recherche et développement
F2	Industrie du textile	P1	Hôtels et restaurants
F3	Industrie du bois et du papier	P2	Act. récréatives, culturelles et sportives
F4	Chimie, caoutchouc, plastiques	P3	Services personnels
F5	Métallurgie et transform. des métaux	Q1	Éducation
F6	Indus. des comp. électr. et électron.	Q2	Santé, action sociale
G1	Product. de combust. et de carburants	R1	Administration publique
G2	Eau, gaz, électricité	R2	Activités associatives

Lecture : Moyenne tous secteurs confondus : taux d'embauche : 5,3 – taux de sortie hors retraite : 8,4.

Notes : Droite en pointillés : telle que le taux d'embauche = taux de sortie ; Droite en trait plein : de régression linéaire taux de sortie = $a \times$ taux d'embauche + b .

Source : Enquêtes Emploi, INSEE : calculs DARES.

4. Des taux de départ et d'entrée d'entreprises qui se différencient fortement selon les secteurs d'activité

Quel que soit le secteur d'activité les taux d'entrée et de sortie (hors cessation définitive d'activité) des seniors (voir encadré méthodologique) sont inférieurs à ceux des 30-49 ans (tableau 2). Mais la rareté des embauches n'est pas le lot de tous les secteurs d'activité. Dans certains secteurs, les entrées et sorties de seniors sont fréquentes, indiquant ainsi que les seniors sont positionnés dans une logique de marché externe du travail. Dans d'autres au contraire, le taux d'embauche de seniors est particulièrement faible : le marché interne du travail prédomine. En fonction des taux d'embauche et de sortie des secteurs, il est donc possible de dresser un panorama des différents types de marché du travail dans lesquels s'insèrent les seniors.

Le repérage des taux d'embauche et des taux de sortie des seniors dans l'Enquête Emploi

Le taux d'embauche est défini comme le rapport (en %) entre les salariés de 50 ans ou plus ayant moins d'un an d'ancienneté dans l'entreprise l'année n et le stock d'emploi en $n - 1$ des salariées de 50 ans ou plus

Le taux de sortie hors retraites et préretraites est défini comme le rapport (en %) entre les salariés de 50 ans ou plus observés en n comme sorties des entreprises (hors retraites et préretraites) et le stock d'emploi en $n - 1$ des salariés de 50 ans ou plus. Il est malheureusement impossible de distinguer aisément retraites et préretraites dans l'enquête emploi.

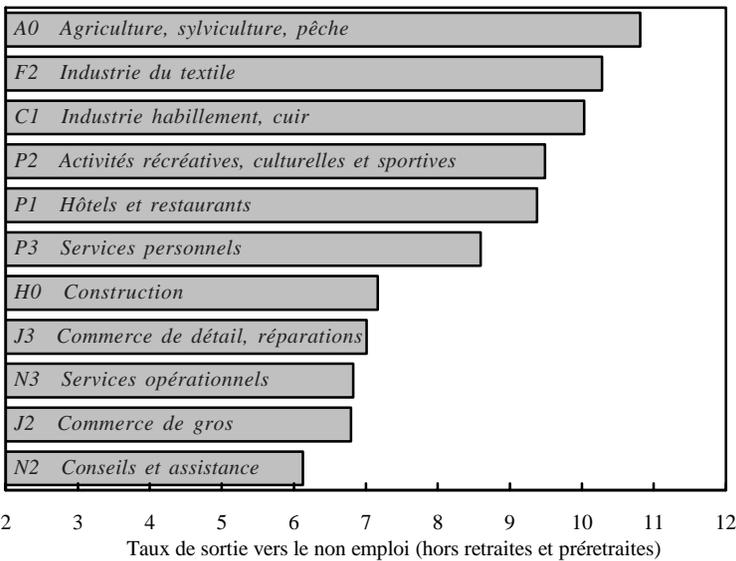
On distingue ensuite deux types de sortie : sortie vers une autre entreprise et sortie vers l'inactivité ou le chômage. Une sortie vers une autre entreprise peut s'effectuer avec ou sans changement de secteur ou de métier.

Les calculs des taux d'entrée et de sortie sont effectués sur les enquêtes emploi cumulées de 1997 à 2002. Le calcul des entrées et des sorties à partir de l'Enquête *Emploi* traite des changements de situation d'une personne. Il est différent de celui que l'on peut réaliser à partir des déclarations de mouvements de main d'œuvre où on comptabilise l'ensemble des mouvements intervenus (une personne pouvant faire l'objet de plusieurs durant une année).

Un premier ensemble de secteurs cumule des taux d'entrée et de sortie d'entreprises beaucoup plus élevés que la moyenne (cadran nord-est du graphique 4), symptomatiques d'une gestion à dominante externe de la main d'œuvre. Par ailleurs, le taux de risque de perte d'emploi y est élevé (graphique 5), témoignant d'une certaine précarité de l'emploi. Sont concernés les secteurs de l'agriculture, le bâtiment et les secteurs de services aux particuliers (hôtels et restaurants, activités récréatives, culturelles et sportives, services personnels). Au sein de ce groupe, le taux de sortie excède de loin le taux d'entrée dans le secteur agricole, les hôtels-restaurants et les activités récréatives, culturelles et sportives. En revanche, dans les services opérationnels, le déficit d'entrées par rapport aux sorties est moins important.

À l’opposé, un autre groupe se distingue par des taux d’entrée et de sortie des seniors faibles par rapport à la moyenne (cadran sud-ouest du graphique), les taux d’entrée sont aussi beaucoup plus faibles que chez les 30-49 ans (tableau 2), les seniors sont ainsi dans des marchés internes du travail. Sont concernés les secteurs de l’énergie, les postes et télécommunications, l’industrie automobile, les activités financières, la recherche-développement et la pharmacie, la construction navale, aéronautique et ferroviaire. Dans la construction navale et la production de combustibles et carburants, les nombreuses restructurations industrielles se sont traduites par des « évictions » de l’emploi des seniors, bien qu’ils fassent partie de marchés internes : les taux de sortie sont ainsi très supérieurs aux taux de sortie des 30-49 ans (tableau 2).

5. Taux de sortie vers le non emploi (hors retraites et préretraites) : les principaux secteurs concernés



Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES.

D’autres secteurs se démarquent par des sorties largement supérieures aux entrées dans le cadre d’un *turnover* moyen. Il s’agit surtout de secteurs industriels : des secteurs industriels en déclin avec fortes pertes d’effectifs : l’industrie de l’habillement-cuir et l’industrie textile ou encore de secteurs en restructuration mais aussi fort utilisateur de NTIC : l’industrie des équipements électriques et l’industrie des composants électroniques. On y trouve aussi le commerce de gros. Pour l’ensemble de ces secteurs, on peut parler d’un véritable phénomène d’éviction des seniors par rapport à la catégorie des 30-49 ans (colonne 3 du tableau 2) : le différentiel entre sorties et entrées est accentué par rapport à la tranche d’âge 30-49 ans. Par ailleurs, le risque chez les salariés âgés de perte d’emploi est particulièrement élevé dans le textile, l’habillement-cuir et le commerce de gros (graphique 5).

2. Les spécificités^(*) des taux d'embauche et de sortie des plus de 50 ans par rapport aux 30-49 ans

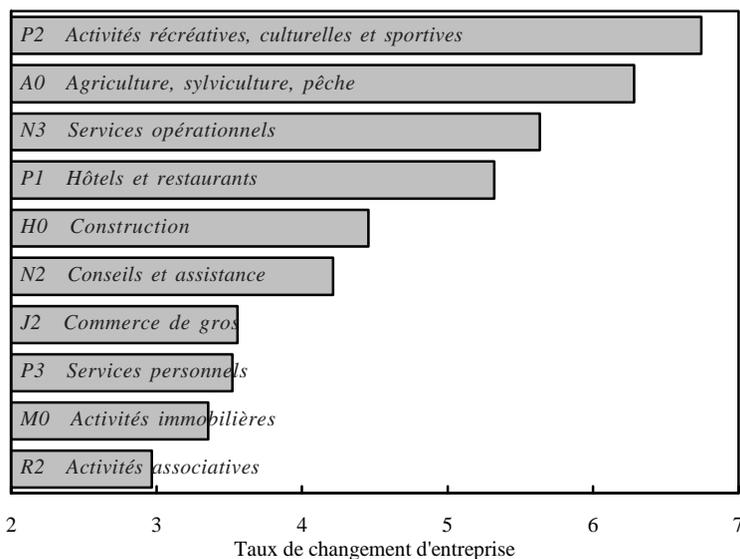
Secteurs d'activité ^(**)		Taux d'embauche Indicateur de spécificité	Taux de sortie hors retraite : indicateur de spécificité	spécificité de la différence embauches - sorties
		(1)	(2)	(3) = (1) - (2) ^(***)
E1	Const. navale, aéron. et ferroviaire	0,2	0,8	- 0,6
F2	Industrie du textile	0,3	0,9	- 0,6
E3	Industries des équip. électriques	0,2	0,7	- 0,5
F6	Ind. composants électriques et électroniques	0,2	0,7	- 0,5
G1	Production de combustibles et de carburants	0,1	0,6	- 0,5
F1	Industrie des produits minéraux	0,3	0,7	- 0,4
F3	Industrie du bois et du papier	0,2	0,6	- 0,4
F4	Chimie, caoutchouc, plastiques	0,3	0,7	- 0,4
J2	Commerce de gros	0,4	0,8	- 0,4
A0	Agriculture, sylviculture, pêche	0,7	0,9	- 0,3
C1	Industrie habillement, cuir	0,4	0,7	- 0,3
C3	Pharmacie, parfumerie et entretien	0,2	0,5	- 0,3
C4	Industrie des équipements du foyer	0,3	0,7	- 0,3
F5	Métallurgie et transformation des métaux	0,4	0,7	- 0,3
G2	Eau, gaz, électricité	0,3	0,6	- 0,3
L0	Activités financières	0,3	0,7	- 0,3
N4	Recherche et développement	0,1	0,5	- 0,3
Q2	Santé, action sociale	0,4	0,7	- 0,3
B0	Industries agricoles et alimentaires	0,3	0,5	- 0,2
C2	Édition, imprimerie, reproduction	0,4	0,6	- 0,2
D0	Industrie automobile	0,2	0,4	- 0,2
H0	Construction	0,5	0,7	- 0,2
J1	Commerce et réparation automobile	0,4	0,6	- 0,2
J3	Commerce de détail, réparations	0,4	0,6	- 0,2
M0	Activité immobilières	0,4	0,6	- 0,2
N3	Services opérationnels	0,5	0,6	- 0,2
P3	Services personnels	0,5	0,6	- 0,2
R1	Administration publique	0,2	0,4	- 0,2
E2	Industries des équipements mécaniques	0,4	0,5	- 0,1
K0	Transports	0,4	0,6	- 0,1
N1	Postes et télécommunications	0,2	0,3	- 0,1
N2	Conseils et assistances	0,5	0,6	- 0,1
P1	Hôtels et restaurants	0,5	0,6	- 0,1
P2	Activités récréatives, culturelles et sportives	0,6	0,7	0,0
Q1	Éducation	0,3	0,3	0,0
R2	Activités associatives	0,5	0,5	0,0

Notes : (*) Le coefficient de spécificité associé à chaque indicateur est le rapport entre la valeur de l'indicateur pour les plus de 50 ans et la valeur de l'indicateur pour les 30-49 ans. Exemple de lecture du tableau : dans le secteur de l'industrie automobile le taux d'embauche des plus de 50 ans est 0,2 fois celui des 30-49 ans ; (**) L'arrondi de (3) est effectué après calcul de la différence taux d'embauche (sans arrondi)-taux de sortie (sans arrondi). Les secteurs sont classés selon cet indicateur.

Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES.

Enfin, dans certains secteurs, les taux de changements d'entreprises sont importants, sans pour autant que les risques de pertes d'emploi soient élevés (graphique 6) : le conseil et assistance et les activités immobilières sont dans ce cas de figure, les seniors y sont sans doute encore insérés dans un marché du travail de type « marché professionnel ».

6. Taux de changement d'entreprises : les principaux secteurs concernés



Sources : Enquête Emploi, INSEE et calculs DARES.

Résumé

1. 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 l'un des plus faibles 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.

... appelant 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'emploi 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.

2. 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 syndrome 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 payent 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. 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 éprouvantes 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 contrepoids 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 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 potentiel 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.

3. 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.

4. 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 translaté 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 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.

5. 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 préretraites, 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.

Summary

The overs-50s and Employment in France

A worrying situation...

Compared to other developed countries, the level of employment among the over 50s in France (both above and below the age of 60) is worrying.

In the 55-59 age group, over 50% of people are out of work. While this may be close to the EU-15 average, it is still 15-20 percentage points below the Nordic countries (Sweden 78% for example), the US (68%) or the UK (67%). In the 60-64 age band, our rate of employment is 13% –by far the lowest of any industrialised country.

This dismal picture looks even worse if we consider that other countries in a similar position to France ten years ago have improved their employment rates, whilst the position in France has remained static. Finland and the Netherlands have seen a 16 percentage-point increase in the last 10 years, and the UK 8. France clearly needs to draw on the experiences of such countries.

The usual interpretation of these statistics focuses on the shortage of employment under the age of 60. This age group poses the most significant diagnosis problem, as low employment after the age of 60 seems simply to be the result of the normal retirement age (currently set at 60). But unemployment among the over-60s is a cause for great concern for two reasons. Firstly, it highlights France's position so far off the Lisbon target (employment in the 55-64 age group of 37%, compared to a 2010 target of 50%). And secondly, the employment rate of the over-60s is far from independent of the high unemployment rate prevailing among 55-59 year olds, and is actually one of its primary causes.

... a change of direction required

Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze and Jean-Olivier Hairault assess the impact of this low rate of employment. It reduces the size of the active population and hence the potential level of output. The gap between France's current position and the Lisbon target equates to 800,000 jobs, i.e. 3.3% of total employment. The increase in output resulting from a return

to employment amongst over the over-50s would therefore amount to over 20 billion euros. The low rate of employment has an enormous effect on balance sheets, most notably of pension funds, but also of unemployment insurance funds. The benefits of the return to work of an over 50 are twofold: firstly a reduction in the payment of social security benefits, and secondly an increase in social security contributions received. Meeting the Lisbon targets would improve the financial position of social welfare bodies by some ten billion euros. Looking ahead, the return to employment of those in the 55-64 age band is necessary to maintain the dependency ratio (the number of retired versus active members of the population) at a sustainable level, and rising life expectancies make this possible.

2. Reasons for low employment in the 55-59 age bracket

What then are the reasons for the low rate of employment below the retirement age, in the 55-59 age group? Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze and Jean-Olivier Hairault show how French society has gradually developed a real 'seniority trap' due to the rigid approach to the retirement age, combined with the introduction of early retirement schemes for the over 50s.

On the face of it, there are three possible explanations. First, the phenomenon of early retirement, second, the over 50s' difficulties or inability to adapt to the rapid pace of technical progress, and third, the consequences of proximity to retirement.

The early retirement phenomenon

The first explanation for the low rate of employment among the over 50s is the constant level of early retirement. French society's consensus solution to the employment problem entails making "adjustments at the extremes" of the age range: the over-50s stop work early, while the young suffer unemployment and a precarious employment position. Between these two "extremes", employment in the 30-55 age band, on the other hand, is particularly strong and stable. An implicit pact links the social partners, who think they have found the lesser of two evils in reducing the conflict over employment and paying the price in the form of payments to early retirees. Early retirement in itself has to a large extent disappeared, only to be replaced by provisions such as the exemption from seeking employment that applies to those over the age of 57 and a half. For their part, the public authorities benefit from this measure via a reduction in the number of registered unemployed.

This pact also links the generations. The young do not really challenge it, perhaps because they know that one day they will have more stable jobs. In

everyone's eyes, early retirement is an extension of the still meaningful concept of jobs for life. If you have spent your whole life working for the same company, you are hardly well prepared for suddenly seeking a job elsewhere, and unemployment with benefits seems like the most natural and deserved solution. The concept of an adjustment in the labour market through mobility –including inevitable phases of unemployment enabling workers to be better matched to jobs– is still foreign to French society.

In the opinion of Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze and Jean-Olivier Hairault, this adjustment by the over 50s reflects a Malthusian vision and should be combated. As the chart shows, reducing employment in the over 50s age group does not increase employment in the young. The solution to the employment problem does not lie in a distribution of work.

The productivity characteristics of the over 50s

The second explanation for under-employment in the over 50s lies in the problems experienced by such workers in withstanding demanding working conditions and keeping up with a rate of technical progress that devalues their experience and places new constraints on them. The rise in pay with length of service increases the risk, as workers get older, of a gap appearing between their productivity and their cost to their employers. However, stripping out measurement bias, statistics and surveys show that the increase in pay with age is limited, and that the over 50s are often capable of adapting to new working conditions. Within some sectors there is undoubtedly an issue of productivity versus cost in the over 50s. In other words, the experience they have acquired is not sufficient to compensate for the attrition of age. But this phenomenon seems to be limited, and in particular, it is hard to see why it would be especially pronounced in France. Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze and Jean-Olivier Hairault conclude that the characteristics of over-50s employment in France stem from other sources.

Proximity to retirement

A third explanation can be added to that of early retirement. Proximity to retirement is a key contributor to lower employment among the over-50s, influencing the behaviour of all parties involved. What is the pay-off of actively seeking work when the expected duration of such employment will be very short? But this decline in the value of employment also affects the behaviour of companies. Why bother hiring or training a worker when in all likelihood you will part company in the near future? The key distinguishing factor in France is simple and obvious: retirement is too early. Consequently, in France, workers come up against the problems faced everywhere by workers close to retirement at an earlier age. The standard retirement age of 60 explains not only the very low rate of employment in the 60-64 age band, but is also

a cause of low employment in the 55-59 age group. To support this argument, Antoine d'Autume, Jean-Paul Betbèze and Jean-Olivier Hairault use data from the French Employment Survey (*Enquête Emploi*) to illustrate how the gap between the age of the over 50 concerned and their potential retirement age impacts their chances of finding a job. Evidence of this 'distance effect' is even more convincing given that the impact of all other individual characteristics is stripped out.

3. Clear diagnosis confirmed by the experience of other countries

For d'Autume, Betbèze and Hairault, the diagnosis is clear. We need to end the implicit consensus which makes over-50s employment the main adjustment variable in the labour market. We need to lengthen the horizons of the parties involved and raise the retirement age. These simple ideas conflict with widely-held beliefs. Resorting to adjustment in employment of the over-50s is a poor solution at a time of low employment, as it increases the cost of labour and further restricts the functioning of the labour market. Reducing employment in the over 50s does not create jobs for the young. A lack of jobs is therefore no justification for failing to increase the length of employees' working lives. The true causality which would manifest itself in a healthier climate, operates in the opposite direction. And this is what we need to depend upon.

This conclusion is supported by an analysis of the experience of other countries. Countries that have succeeded in solving their over-50s employment problems have done so on the back of a general recovery in employment. But progress on this issue has gone way beyond this point. When overall employment (15-64 years) increased by 7% in Finland and 9% in the Netherlands, employment among the over-50s rose by 17% and 16% respectively. These results have been achieved through bold policies that go beyond implementing general measures designed to empower social partners. The State displayed its commitment by reducing the attractiveness of early retirement schemes and increasing the benefits of extending working life.

France needs to take a similar approach. It is the responsibility of the State to create a healthier framework that encourages a longer working life and restricts provision for early retirement. This will require employers and employees to work together to find better solutions and more effectively manage the issue of employee aging within organizations.

Stringent measures will thus be required. But these measures will need to be accompanied by compensation comprising additional rights for workers and financial aid for companies and workers to facilitate the return of the over 50s to the labour market.

4. Three sets of proposals

There are three proposals: 1) extend the 2003 pensions reforms by boosting the ability of employees to choose when they retire, 2) rebuild the employment market for the over 50s, and 3) improve human resource management in companies. These proposals are inseparable. Together they create a virtuous circle aimed at increasing the value of employment for employees, companies and public institutions.

Extend pension reforms

The first set of proposals entails increasing and extending the provisions of the 2003 pension reforms. The aim of these proposals is to extend the length of individuals' working lives and make them less uniform. The 2003 reforms established the main guidelines and fields of action. In the opinion of the authors of the report, these reforms can be refined and expanded in certain areas, without changing these key provisions. A gradual increase in the length of contributions required to obtain full pension rights has been agreed. Maintenance of the minimum retirement age at 60 for what appear to be largely symbolic reasons, is questionable. The minimum retirement age has lost much of its importance in a system in which retirement age has become an individual choice. It can therefore be left intact without causing too much damage.

The maximum working age, on the other hand, should rise automatically in line with life expectancy. The concept of an absolute maximum working age should be abolished altogether. A benchmark maximum working age (currently set at 65) plays an important role in the joint decision to stop working. For the worker, this is the age at which they receive full pension rights, even if they have not paid full contributions. For the employer, it is the age at which employees can be retired automatically. It is thus a cornerstone of the pensions system. It could be clearly specified that the benchmark maximum working age will be gradually increased, and exemptions under sector agreements permitting automatic early retirement will be abolished immediately.

The authors of the report stress the need to revive the concept of retiring when one chooses and encouraging us to work longer. The aim would be to reduce further the implicit tax on continuing to work after a certain age. With this aim in mind, the level of premiums should be increased so as to achieve a neutral actuarial position. The authors recommend some innovative measures to make the scheme more attractive. This premium could, for example, take the form of a lump sum payment when pension rights are liquidated. The payment could replace the higher pension obtained by working for a longer period. Replacing an annuity with a lump-sum payment has several advantages. As an incentive it is more clear-cut, and will therefore have a greater impact on peoples' choices (which often tend to be short-sighted). It is a fairer system, primarily because employees will not have to

make decisions based on their individual life expectancy. A lump sum thus benefits those workers with the lowest life expectancies, who are also frequently the most short-sighted.

Workers should also be encouraged to combine employment and retirement as soon as they have worked long enough to become eligible for retirement. The major barriers that currently prevent this course of action need to be removed. On the other hand, it is sensible for this combination to continue to trigger the payment of pension contributions without giving the employee any right to a higher pension. The continuation of pension contributions would even out competition between those combining employment and retirement and normal workers. And it would also release funds for a partial redistribution to workers unable to take advantage of this combination.

Rebuild a labour market for the over-50s

The second set of proposals entails rebuilding a labour market for the over-50s – a market that is currently almost non-existent.

Early retirement schemes must be abolished, or at least made conditional. The exemption from the requirement to seek employment from the age of 57.5 should also be abolished. On the other hand, unemployed over-50s should continue to receive unemployment benefits until they are eligible for a full pension, provided this is combined with stricter control on the lack of job vacancies suitable for this age group. In the same vein, contrary to the situation regarding invalidity, workers should not be entitled to take early retirement on grounds of harsh work conditions. This *ex post* compensation does not encourage changes in working conditions and reflects a questionable concept of fairness.

Even if the general framework for employment in the over-50s is improved in this way, jobs are not going to multiply overnight. Financial incentives to encourage the over 50s to return to work will therefore be necessary. The authors recommend helping companies via the *contrat initiative emploi* (incentive scheme to encourage employment of long-term unemployed) and employees by paying temporary premiums for being employed.

Better human resource management

The final raft of proposals is designed to improved human resource management within companies, taking into account age considerations. Companies have accepted their responsibility, and detailed measures need to come out of social dialogue.

The right to life-long learning in accordance with the law of 2004 needs to be implemented. Improvement in work conditions and the struggle against

a harsh work environment are key requirements if the social partners accept a new framework whereby maintaining employment of the over-50s becomes the general rule. This could lead to changes in duties and hours for such workers. Other methods could be looked at, such as increasing voluntary part-time work at the end of employees' working lives, or increasing the provision for gradual retirement (without the right to premiums).

Comments

Daniel Cohen comments that the employment of the over-50s is a critical issue as, in his opinion, it accounts for 50% of the employment problem in France (youth employment making up the other 50%). Cohen is in full agreement with the authors' viewpoint that social age (i.e. the age attributed by our various institutions) rather than biological age is the primary cause of underemployment in the over-50s. 'Extreme effects' resulting from proximity to retirement play a substantial role and are accentuated by retirement schemes.

For Cohen, the Malthusian view of the labour market produces a higher retirement age at one extreme, and more time spent in education at the other. Instead of improving the situation, these policies have had a multiplier effect bringing forward the impact on employment rates at each age. The solution is thus to 'socially rejuvenate' the over-50s by extending their horizon. From this perspective, Cohen sees concurrent employment/retirement as a priority.

Pierre Pestieau agrees with the authors' central diagnosis, which extends beyond France. On the one hand, social provisions such as early retirement, unemployment or invalidity benefits act on the supply side by removing large numbers of over-50s from the labour market. On the other hand, these provisions have grown, fuelled by demand issues (lower employability of over-50s, pay/productivity gap) and the Malthusian beliefs of politicians and trade unions. Pestieau regrets that the report does not tackle in more detail the redistributive and medical angles. Poor, elderly people would be the first victims of the status quo. Pestieau argues in favour of increasing the age on which the dependency ratio is calculated.

He is struck by the French mental block on what he sees as essential reforms of the social protection system. In his view, the resistance to reform is due mainly to a lack of understanding of the economic mechanisms rather than to a desire to protect existing interests. As a result, he stresses the need for a change in decision-makers' and opinion leaders' attitudes towards the pensions issue. Raising the retirement age must be prioritised.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

66 rue de Bellechasse 75007 PARIS

Téléphone : 01 42 75 53 00

Télécopie : 01 42 75 51 27

Site Internet : www.cae.gouv.fr

Cellule permanente

Christian de Boissieu

Président délégué du Conseil d'analyse économique

Hervé Bonnaz

Secrétaire général

Isabelle Bensidoun

Conseillère scientifique

Commerce international

Laurent Flochel

Conseiller scientifique

Microéconomie

Jérôme Glachant

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Théorie de la croissance

Fabrice Lenseigne

Conseiller scientifique

Macroéconomie

Politiques structurelles

Christine Carl

Chargée des publications et de la communication

01 42 75 77 47

christine.carl@cae.pm.gouv.fr

Agnès Mouze

Chargée d'études documentaires

01 42 75 77 40

agnes.mouze@cae.pm.gouv.fr