Les seniors et l'emploi en France : la fin de l'ajustement par l'âge ?

*Employment in France: relinquishing adjustment through age on the labor
market*

Antoine d'Autume

Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3600>

DOI : 10.4000/travailemloi.3600

ISSN : 1775-416X

Éditeur

DARES - Ministère du Travail

Édition imprimée

Date de publication : 5 juin 2009

Pagination : 77-81

ISSN : 0224-4365

Référence électronique

Antoine d'Autume, « Les seniors et l'emploi en France : la fin de l'ajustement par l'âge ? », *Travail et
Emploi* [En ligne], 118 | avril-juin 2009, mis en ligne le 03 décembre 2010, consulté le 19 avril 2019.
URL : <http://journals.openedition.org/travailemloi/3600> ; DOI : 10.4000/travailemloi.3600

Les seniors et l'emploi en France : la fin de l'ajustement par l'âge ?

Antoine d'Autume (*)

L'OCDE s'est proposé de dresser un bilan de la Stratégie pour l'emploi qu'elle a adoptée il y a dix ans. Elle entend aussi l'actualiser, ce qui l'amène à faire apparaître le vieillissement de la population comme un élément nouveau essentiel. Comment rendre possible dans de bonnes conditions l'allongement de la durée d'activité qu'il rend nécessaire, et la déformation de la pyramide des âges dans l'entreprise, qui l'accompagnera ?

La plupart des axes de cette Stratégie pour l'emploi (voir OCDE, 2006, encadré 1.1 p. 24) prennent un sens particulier en ce qui concerne les seniors.

Accroître la flexibilité du temps de travail (aussi bien à court terme que sur toute la durée de la vie) dans le cadre de contrats conclus de gré à gré entre travailleurs et employeurs : convient-il d'encourager le développement de contrats spécifiques pour les travailleurs âgés, qu'il s'agisse de la modulation du temps de travail, allant jusqu'à l'instauration d'une retraite progressive, ou d'un aménagement des tâches dont un exemple-phare serait le tutorat d'employés plus jeunes ?

Accroître la flexibilité des coûts salariaux et de main-d'œuvre : la croissance des salaires à l'ancienneté conduit-elle, pour les travailleurs âgés, à un divorce entre salaires et productivité ?

Mettre davantage l'accent sur les politiques actives du marché du travail : plutôt que d'indemniser les seniors en les plaçant dans des situations proches de la préretraite, ne faut-il pas mettre en place un accompagnement spécifique pour leur permettre de surmonter les très grandes difficultés qu'ils éprouvent à retrouver un emploi ?

Améliorer les qualifications et les compétences de la main-d'œuvre : le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie, inscrit dans la loi du 4 mai 2004 et repris dans l'accord, doit permettre le maintien et l'adaptation des qualifications des seniors.

Revoir les systèmes d'indemnisation du chômage et les prestations connexes de sorte que les objectifs fondamentaux en matière d'équité de la collectivité soient remplis sans porter atteinte au bon fonctionnement du marché du travail : la question se pose avec acuité si l'on souhaite mettre en cause la dispense de recherche d'emploi des travailleurs âgés, et le système d'indemnisation favorable qui l'accompagne, sans rendre insupportable la situation de ceux qui sont exclus de l'emploi.

La Stratégie pour l'emploi revêt donc une pertinence particulière pour les seniors, tant dans les objectifs qu'elle affiche que dans les obstacles que sa mise en œuvre rencontre dans notre pays. À différents égards, la situation des seniors est exemplaire des problèmes de fond du fonctionnement du marché du travail français.

La situation des seniors en France

La France se caractérise par un faible emploi des seniors, que résument les chiffres suivants.

Tableau 1 : Taux d'emploi en France 2007

55-59 ans	60-64 ans	55-64 ans
55 %	16 %	38 %

Source : Statistiques de la force de travail, OCDE.

Le taux d'emploi des 55-59 ans n'est pas si éloigné de la moyenne de l'Europe à quinze, mais nous situe 20 points en dessous de la Suède et plus de 10 points en dessous des États-Unis ou de la Grande-Bretagne. Du fait de la retraite à 60 ans, notre taux d'emploi des 60-64 ans est l'un des plus faibles d'Europe. Au total, notre taux d'emploi des 55-64 ans est inférieur de 10 points à l'objectif de 50 % fixé à Lisbonne.

Qui plus est, nous faisons peu de progrès depuis dix ans, là où d'autres en font en orchestrant une augmentation du taux d'emploi des seniors bien supérieure à celle de l'emploi global.

* École d'Économie de Paris, université Paris 1 : dautume@univ-paris1.fr. Ce travail s'appuie sur le rapport *Les seniors et l'emploi en France*, 2005, rédigé pour le Conseil d'analyse économique (CAE) en collaboration avec Jean-Olivier Hairault et Jean-Paul Betbèze.

Tableau 2 : Taux d'emploi des 55-59 ans

	France	Finlande	Pays-Bas	UK
1994	52 %	49 %	42 %	59 %
2007	55 %	68 %	67 %	69 %
variation	3 %	19 %	25 %	10 %
Variation 15-64 ans	6 %	10 %	12 %	4 %

Source : *Statistiques de la force de travail*, OCDE.

Le vieillissement prévu de la population française rend à la fois plus nécessaire et plus délicate un changement de direction.

La population en âge de travailler (20-64 ans) augmente et vieillit. Elle commencera à diminuer en 2010 sous l'impact du départ des *baby-boomers*, mais continuera à vieillir sous l'effet de l'allongement de la durée de vie et de la baisse de la natalité. La population active ou employée suit le même chemin, malgré la faiblesse des taux d'activité des *seniors* qui ralentit quelque peu son vieillissement. L'augmentation – que l'on souhaite – des taux d'emploi des *seniors* ralentirait sa régression mais accentuerait son vieillissement. Tel est pourtant le défi qu'il faut relever : comment augmenter l'emploi et gérer une présence accrue de travailleurs âgés dans les entreprises ? Cette exigence qui semble aujourd'hui problématique ne constitue pourtant qu'un retour à une situation que nous avons déjà connue. En 1962, l'âge moyen de départ à la retraite était encore de 68 ans en France.

Quelles sont les causes de cette situation difficile des *seniors* ? Trois types d'explication peuvent être avancés.

Un divorce entre la productivité et les salaires

La première cause des difficultés rencontrées par les *seniors* n'est-elle pas la baisse de leur productivité ? L'âge, joint à des conditions de travail pénibles, réduit les capacités physiques et mentales des travailleurs. Les nouveaux procédés de production accroissent la charge mentale qui pèse sur eux, tandis que l'usure du temps engendre la démotivation. Bien sûr, l'expérience acquise au cours de la vie professionnelle joue en sens inverse. Mais le changement technique accéléré que nous connaissons dévalue cette expérience et les *seniors* peuvent se sentir inadaptés aux nouveaux types de production, ou être perçus comme tels.

Cette baisse de productivité ne semble pourtant ni inéluctable ni de grande ampleur. Il est difficile de considérer aujourd'hui des travailleurs de 55 ou 60 ans comme des vieillards. En outre, la formation aux techniques nouvelles devrait pouvoir enrayer assez facilement le phénomène.

Le problème pourrait alors ne pas tenir à l'évolution de la productivité, mais à celle des salaires. Leur progression à l'ancienneté peut les amener au dessus du niveau correspondant à la productivité du travailleur âgé.

Les chiffres bruts semblent corroborer cette hypothèse. La France se singularise en effet au sein des pays développés par une très forte croissance des salaires des travailleurs âgés – surtout d'ailleurs des hommes – comme le montre par exemple un graphique très parlant du rapport *Vieillesse et politique de l'emploi*, France, de l'OCDE (2005). Mais il est clair que c'est là avant tout le résultat d'un effet de composition et de sélection. Les hauts salaires restent plus souvent en emploi, ce qui fait augmenter le taux de salaire moyen mais ne dit rien sur l'évolution des salaires individuels. Un examen plus approfondi (1) laisse penser que la hausse des rémunérations avec l'âge est peu marquée et ne vaut que pour des travailleurs très qualifiés. Elle n'explique donc pas le sous-emploi des travailleurs âgés peu qualifiés, pourtant plus marqué que celui des qualifiés.

Ces résultats sont confirmés par l'étude de AUBERT et CRÉPON (2004) qui concluent à l'absence d'une tendance très marquée à la diminution des gains de productivité avec l'âge, tandis que AUBERT (2005) souligne la non-corrélation – au niveau sectoriel – entre le niveau des salaires et la part des *seniors* dans l'emploi.

Si l'on suit la démarche de l'OCDE en recherchant les rigidités susceptibles d'entraver le fonctionnement du marché du travail des *seniors*, ce n'est sans doute pas dans le divorce entre productivité et salaire qu'il faut les chercher, mais plutôt dans un choix collectif implicite que la société française a opéré il y a une trentaine d'années.

Le syndrome des préretraites

À la montée du chômage au début des années 1980, la France a choisi de répondre par l'éviction des travailleurs âgés. Un consensus s'est dégagé pour considérer qu'il s'agissait du moyen le moins coûteux pour gérer notre problème général d'emploi et qu'il convenait donc d'en payer le prix en mettant en place des dispositifs institutionnels généreux, dont le financement était assuré par la collectivité. Les formes ont varié au cours du temps. La dispense de recherche d'emploi, après 57 ans et demi, a remplacé les préretraites. Mais l'utilisation de l'âge comme variable d'ajustement du marché du travail a été une constante des trente dernières années.

(1) Cf. notre rapport pour le CAE et les références qui y sont données.

Le schéma ci-dessous en est l'illustration. On n'y considère que les hommes, pour éviter que la progression importante de l'activité féminine sur la période ne vienne brouiller le tableau. On constate que le taux d'emploi des 25-54 ans se maintient à un niveau supérieur à 80 %, alors que le taux d'activité des 60-64 ans baisse régulièrement, sanctionnant ainsi la mise en œuvre de la retraite à 60 ans, et qu'il en va de même, à l'autre extrémité du spectre des âges, des 15-24 ans, sous l'influence de la prolongation des études. Mais l'élément le plus marquant est le changement de palier du taux d'emploi des 55-59 ans qui passe en quelques années, au début des années 1980, de 80 à 60 %.

Graphique 1 : Taux d'emploi des hommes en France

Sources : rapports CAE et OCDE.

Ce syndrome des préretraites a été régulièrement dénoncé, pour son coût social et économique, le dernier exemple en étant le propos liminaire du *Plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors*, adopté en juin 2006, qui appelle à ne plus utiliser l'âge comme variable d'ajustement. Il s'est pourtant maintenu avec constance.

Ne faut-il pas alors évaluer, de manière plus approfondie, les avantages d'un tel système. Après tout, n'est-il pas socialement optimal, dans une situation d'emploi difficile, que ce soit les personnes âgées qui s'en aillent ? La considération de modèles d'appariement peut nous orienter dans ce sens. Il suffit de se rappeler que le taux de séparation y exerce une influence négative sur la valeur des emplois et donc positive sur le taux de chômage. Le taux de séparation des vieux étant plus élevé pour des raisons évidentes, on sent que leur niveau de chômage d'équilibre devrait être plus élevé et qu'il en irait sans doute de même du niveau optimal. La gestion optimale des fluctuations inévitables de l'emploi dans les entreprises, en réaction aux chocs externes qu'elles subissent, pourrait ainsi consister à se séparer en premier lieu des *seniors* (voir CHÉRON, HAIRAUT, LANGOT, 2006).

Ce raisonnement, s'il est cohérent, ne nous semble pourtant pas pertinent dans la situation où nous nous trouvons. Notre marché du travail est déformé et fonctionne souvent sur un mode malthusien, où le problème est perçu comme celui de la répartition d'un nombre limité d'emplois. Le problème n'est donc pas d'affiner la réponse aux chocs d'un marché

du travail fonctionnant de manière efficace. Il est d'augmenter le niveau général de l'emploi et, pour cela, d'éviter le coût économique que représente le non-emploi des *seniors*. Dans ce cadre, l'ajustement par l'âge constitue un système pervers et coûteux.

On est alors conduit, inévitablement, à préconiser la suppression de la dispense de recherche d'emploi accordée aux travailleurs de plus de 57 ans et demi. Ceci apparaît comme le seul moyen crédible d'afficher la volonté de quitter un système reposant sur la cessation anticipée d'activité. L'expérience montre que les autres pays, même les plus attachés au consensus social comme la Finlande, ont été amenés à prendre des mesures dures de ce type. Ceci ne signifie pourtant pas qu'on ne doive pas se soucier des situations individuelles très difficiles qui seront ainsi créées. Il est indéniable que les chances de retour à l'emploi de ces types de travailleurs sont aujourd'hui très faibles, même si l'objectif général est de les augmenter à terme assez rapproché. Il convient donc sans doute de ne pas supprimer complètement les possibilités d'indemnisation prolongée qui accompagnent la DRE. Mais il convient de les rendre réellement conditionnelles aux possibilités de retrouver un emploi.

L'allongement de l'horizon des agents

L'axe le plus original des mesures que nous avons proposées dans notre rapport au CAE est sans doute l'importance attachée à l'allongement de l'horizon temporel des agents. Il suffit de regarder les données d'emploi par âges pour remarquer que des *effets de bord* affectent l'emploi des *seniors* dans tous les pays. Les taux d'emploi se détériorent progressivement lorsqu'on se rapproche de l'âge moyen de cessation d'activité. La différence est que le phénomène se produit en France dès 55 ans alors qu'il apparaît plus tard dans les autres pays. La retraite à 60 ans est devenue une exception française.

Mais il convient de bien comprendre que cet effet de bord ne fait qu'exprimer les incitations négatives auxquelles est soumis l'ensemble des agents. Le raccourcissement de l'horizon réduit la valeur d'un emploi pour les entreprises comme pour les salariés. Les premières n'ont pas intérêt à supporter les coûts d'embauche et de formation. Les seconds n'ont guère intérêt à rechercher un emploi qui ne leur rapportera pas beaucoup plus que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre – pendant deux ou trois ans – et ne changera rien à la retraite qu'ils toucheront par la suite. Il faut changer ce système d'incitation en assurant la rentabilité de la prolongation d'activité, notamment à travers ses effets sur le niveau des droits à pension.

Selon des termes plus théoriques, popularisés notamment par les travaux comparatifs de l'OCDE,

il faut diminuer le taux implicite de taxation de la prolongation d'activité. Ce taux exprime, pour chaque âge, le bilan actualisé des gains – sous forme de droits à pensions – et des coûts – sous forme de cotisations – attachés à la prolongation d'une année de la durée d'activité. Il est un déterminant essentiel de la durée d'activité (2).

L'incitation à la prolongation de l'activité est bien l'un des axes de la réforme sur les retraites de 2003, et on peut *a priori* en attendre des effets favorables pour l'emploi des *seniors*. L'instauration de surcotes rapproche le barème cotisations-pensions d'un barème actuariellement neutre, à la marge, et réduit ainsi le taux implicite de taxation.

La première évaluation de la réforme, en 2008, a en fait montré que l'objectif d'augmentation de la durée moyenne d'activité n'a guère été atteint.

La première raison est que les incitations mises en place restent limitées. Le graphique ci-dessous décrit le barème 2003 des décotes et surcotes, en fonction de la durée d'activité. Avant la réforme, une prolongation de la durée d'activité n'augmentait pas le taux de remplacement. Les agents n'avaient donc aucune incitation à prolonger leur durée d'activité au-delà de l'âge minimum de 60 ans. La mise en place des surcotes et décotes change les choses, mais – comme on peut le constater – laisse encore le barème assez éloigné de la neutralité actuarielle. Il existe donc une marge pour augmenter les surcotes et le caractère incitatif du système.

Il est probable pourtant que ceci se révélera insuffisant. Le choix proposé de travailler plus longtemps aujourd'hui pour toucher ultérieurement des pensions plus élevées, pendant une longue période, se heurte à la myopie des agents. Le bilan actualisé leur semble peu concret. Pour remédier à ce problème, nous avons proposé de remplacer le mécanisme des surcotes par une dotation en capital. Les agents toucheraient au moment de leur départ en retraite un capital représentant le supplément de pension auquel leur donne droit leur prolongation d'activité. Cette procédure aurait de nombreux avantages. Ainsi touché à un terme rapproché, le capital reçu serait parfaitement anticipé par les agents. Il leur procurerait une somme non négligeable puisque le bénéfice pour les comptes sociaux d'une prolongation d'activité d'une année n'est pas loin de représenter le montant annuel des salaires, car on doit y ajouter la pension non touchée et la cotisation versée. Enfin, il serait remis au salarié à un moment où il change de vie et doit faire face à des dépenses spécifiques. Ce mécanisme serait également avantageux sur le plan de la justice. Un inconvénient du mécanisme des surcotes est que leur rentabilité dépend de l'espérance de vie, qui est, comme l'on sait, plus basse pour les travailleurs moins qualifiés. Le mécanisme de sortie en capital serait plus juste et simple. On peut penser que ces vertus incitatives seraient importantes pour les travailleurs à salaires relativement bas.

Graphique 2 : Durée de cotisation et taux de remplacement dans le secteur privé en France

(2) Il convient, en principe, d'identifier toute la courbe des taux marginaux puisque c'est face à elle que chaque agent choisit sa durée d'activité. La résumer par un taux unique propre à chaque pays, fait perdre beaucoup d'information. La moyenne des taux marginaux, que l'on calcule en général, se ramène en substance au taux moyen subi par un individu sur toute sa vie.

Les difficultés rencontrées par la réforme de 2003 tiennent aussi à la présence des surcotisants. Ces travailleurs ayant atteint quarante années de

cotisations avant l'âge minimum de 60 ans ont été autorisés à prendre leur retraite dès qu'ils ont atteint la durée de cotisation normale. Cette mesure est conforme à la justice, mais ce droit nouveau par rapport à la situation antérieure contribue à la baisse de la durée d'activité.

Un dernier élément contribue à fragiliser la réforme. La loi a prévu que la réforme serait réexaminée et prolongée en 2008. Le risque de durcissement de la loi a logiquement amené des salariés à faire valoir leurs droits dès que possible. Le caractère incomplet et incertain de la réforme fait ici sentir ses effets négatifs.

*
* *

Le faible emploi des *seniors* qui caractérise la France a un coût économique et social qui le rend insupportable. On ne peut le considérer ni comme un choix conscient en faveur d'une retraite précoce, ni comme un moindre mal dans une économie dans l'attente d'un retour au plein-emploi. Il contribue au contraire au problème d'ensemble et cristallise en outre un bon nombre de caractéristiques néfastes du marché du travail français. Assainir la situation en

mettant en place des incitations plus favorables à l'emploi s'impose donc, conformément aux préconisations générales de la Stratégie pour l'emploi de l'OCDE. Supprimer les encouragements à la cessation précoce d'activité inciter positivement à la prolongation, en laissant les salariés libres de choisir l'âge de leur départ à la retraite, sont des conditions *sine qua non* à l'émergence d'un marché du travail des *seniors* et, au-delà, de l'ensemble des travailleurs.

D'autres éléments de politique peuvent et doivent alors être mis en place. Changer les mentalités, faire évoluer les représentations socioculturelles vis-à-vis de l'âge représente une nécessité. On ne peut sans doute pas échapper non plus à la mise en œuvre de mesures spécifiques temporaires d'aide au retour à l'emploi, pour amorcer la pompe et changer les anticipations des acteurs. Mais ces mesures – sur lesquels les partenaires sociaux s'accordent plus facilement – ne peuvent intervenir qu'après que l'on ait eu le courage de procéder à des modifications structurelles pour changer le cadre incitatif. C'est ce que confirme l'analyse des expériences étrangères retracées dans les études *Vieillesse et politique de l'emploi* menée par l'OCDE pour les différents pays.

Bibliographie

AUBERT P. (2005), «Les salaires des *seniors* sont-ils un obstacle à leur emploi?», in *Les salaires en France*, Paris, INSEE.

AUBERT P., CREPON B. (2004), «La productivité des salariés âgés. Une tentative d'estimation», *Économie et Statistique*, n° 368, pp. 95-119.

D'AUTUME A., HAIRAUT J.-O., BETBÈZE J.-P. (2005), *Les seniors et l'emploi en France*, rapport pour le Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

BASSANINI A., DUVAL R. (2006), "Employment Patterns in OECD Countries: Reassessing the Role of Policies and Institutions", Working Paper, OECD.

CHÉRON A., HAIRAUT J.-O., LANGOT F. (2006), "Job Creation and Job Destruction over the Life Cycle: the Older Workers in the Spotlight", Mimeo.

OCDE (2005), *Vieillesse et politique de l'emploi*.

OCDE (2006), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*, disponibles sur le site : <http://www.sourceocde.org/emploi/9264023860>

CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL (2006), *Plan national d'action concertée pour l'emploi des seniors*.