



GOUVERNEMENT

Liberté
Égalité
Fraternité



SÉMINAIRE



POLITIQUES DE L'EMPLOI



Interactions de l'économie et du juridique

SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS

Séance du 23 mars 2023

« L'emploi des seniors en France et à l'étranger »

Co-présidé par :

- **Jean-Emmanuel Ray**, Professeur à l'École de Droit de l'université Paris I – Panthéon-Sorbonne
- **Gilbert Cette**, Professeur d'économie associé à la Néoma Business School

Intervenants :

- **Hippolyte d'Albis**, Responsable du pôle Economie de l'inspection Générale des Finances et Professeur à l'Ecole d'Economie de Paris
- **Françoise Schoenberger**, Directrice du Développement Social, Groupe LVMH
- **Jean-Claude Barboul**, Directeur de la stratégie du paritarisme chez Allianz France et ancien président de l'Agirc Arrco
- **Dimitris Mavridis**, Economiste à l'OCDE, vieillissement et politiques de l'emploi

Jean-Emmanuel Ray a introduit le séminaire en rappelant les principaux enjeux associés à l'emploi des seniors en France et à l'étranger. Selon une étude de l'INSEE publiée en septembre 2022, le pic de bonheur de la population française est atteint entre 60 et 69 ans. Cela peut correspondre à l'augmentation du temps libre ou bien à l'arrêt d'un travail pénible, marquant la transition de la vie professionnelle vers la vie personnelle. Dans ce contexte, Jean-Emmanuel Ray souligne que l'emploi des seniors doit s'inscrire dans l'objectif de les motiver à rester en emploi, notamment par le biais d'une transition vers la retraite plutôt que par l'arrêt brutal de l'activité.

Par ailleurs, Jean-Emmanuel Ray a salué les politiques de lutte contre les discriminations sur le marché du travail, tout en faisant une exception avec la situation des seniors. S'il est admis dans la société française que les niveaux de rémunération ou l'accès à l'emploi doivent être indépendants des caractéristiques physiques de chacun, la discrimination par l'âge ne fait pas l'objet du même rejet (cf. les plans de départs volontaires). Et les préjugés sont réels : des considérations sur la faible productivité des seniors peuvent impliquer des discriminations à l'embauche, une incitation plus faible à investir dans leur compétence, ou encore le retrait précoce du marché du travail.

Il faudrait donc deux chocs d'attractivité : rendre le travail attractif pour les seniors, et rendre les seniors attractifs pour l'emploi. L'enjeu principal : comment font la France et les autres pays face au contexte actuel caractérisé par un vieillissement général de la population... et quelles sont les spécificités françaises ?

1) Les seniors et le monde du travail en France et à l'international

S'intéresser au taux d'emploi des seniors nécessite une définition commune de la tranche de population senior. L'OCDE, pour effectuer ses comparaisons internationales, définit les salariés dont l'âge se situe entre « 55 ans et 64 ans ». D'autres définitions peuvent être considérées pour prendre en compte l'effet de la santé des travailleurs sur les taux d'emploi : nombre d'années d'ancienneté sur le marché du

travail à un poste donné ; nombre d'années restant à vivre en moyenne selon l'espérance de vie du pays. Lors du séminaire, les débats portant sur l'emploi des seniors s'appuient sur la définition de l'OCDE.

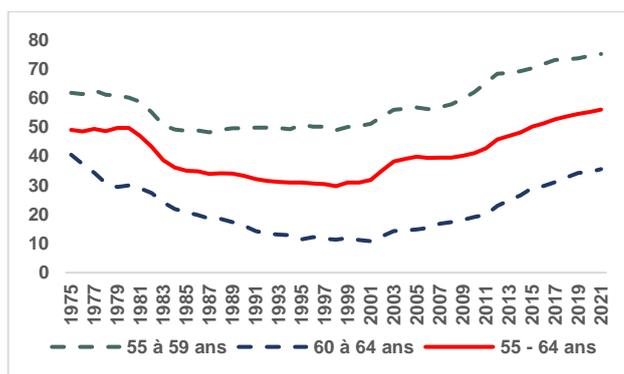
Hippolyte d'Albis a rappelé l'évolution du taux d'emploi des seniors en France depuis la fin des années 1970, qui se caractérise par une courbe en forme de U (cf. graphique 1). Avant 1980, le taux d'emploi des seniors était à un niveau élevé (aux alentours de 50 %), la diminution s'est amorcée au tournant des années 80 pour atteindre moins de 30 % à la fin des années 1990. Depuis cette date, ce niveau a continuellement crû pour dépasser 57 % au deuxième trimestre 2022, mais il reste inférieur au taux d'emploi du reste de la population (24-54 ans). Il est important de comprendre les ressorts de cette augmentation pour maintenir un taux d'emploi élevé de cette tranche d'âge.

L'âge légal de départ à la retraite, les dispenses de recherche d'emploi selon l'âge ou encore la durée de cotisation expliquent une partie des variations observées du taux d'emploi des seniors, mais avec un décalage temporel important pour mesurer les effets de ces politiques publiques. Dans une perspective historique, l'âge minimum de départ à la retraite est passé de 65 ans après 1945 à 60 ans à compter de 1983, pouvant contribuer à réduire le taux d'emploi des seniors sur la période, bien qu'il ait commencé sa décrue en amont. Ces effets ont pu être renforcés par l'introduction de la dispense de recherche d'emploi. À partir de 1994, s'est amorcé un allongement de la durée de travail avec, dans un premier temps, un passage progressif de 37,5 ans à 40 ans de la durée de cotisation pour pouvoir bénéficier d'une pension à taux plein. En 2003, la réforme Fillon a augmenté la durée de cotisation au-delà de 40 ans, mais cette réforme ne sera effective qu'en 2012. Enfin, en 2011, l'âge légal de départ à la retraite est reporté à 62 ans.

Si les réformes relatives à l'âge légal de départ à la retraite ou à la durée de cotisation tendent à accroître le taux d'emploi des seniors, les économistes préfèrent parler de concomitance

plutôt que d'effet mécanique. En effet, d'autres facteurs ont contribué à la hausse du taux d'emploi des seniors sur la période : la meilleure santé des générations (aujourd'hui, l'espérance de vie sans incapacité à 65 ans est de 11,3 ans pour les hommes et de 12,6 ans pour les femmes contre 8,5 ans pour les hommes et 9,9 pour les femmes en 2008, selon la DREES), et la féminisation de la force de travail contribuent également à maintenir les seniors en emploi.

Graphique 1 : Taux d'emploi depuis 1975 selon les tranches d'âge



Concept : emploi au sens du BIT ; âge atteint à la date de l'enquête.
 Lecture : en 2021, 56 % des 55-64 ans, 75,1 % des 55-59 ans et 35,5 % des 60-64 ans sont en emploi
 Champ : population des ménages ; France hors Mayotte.
 Source : Insee, séries longues, enquête Emploi 1975-2021

Dimitris Mavridis a mis en perspective le taux d'emploi des seniors en comparaison internationale. Bien que le taux d'emploi des seniors ne cesse de progresser depuis la fin des années 1990 en France, il reste inférieur à ceux observés dans les autres pays européens (57 % en 2022 contre 60 % en moyenne dans l'UE). Le taux d'emploi des seniors est à contextualiser avec le vieillissement rapide et généralisé de la population depuis 1992. À titre illustratif, en 1992, l'âge médian de la population française était de 34 ans, aujourd'hui il se situe à 42 ans, et les projections de l'OCDE tablent sur un âge médian à hauteur de 46 ans d'ici 2050. Ce phénomène, commun à tous les pays de l'OCDE, est plus ou moins accentué selon les pays (à l'instar du Japon où l'âge médian est de 50 ans 2022 et passera à 54 ans en 2050 selon l'OCDE). Dimitris Mavridis a rappelé qu'à l'échelle internationale, les populations vivent plus longtemps et en meilleure santé depuis

2000. Ce constat est une bonne nouvelle, mais pose dans le même temps plusieurs défis.

En premier lieu, le taux d'inactifs âgés de 50 ans et plus est amené à augmenter dans l'ensemble des pays. Pour la France, les projections de l'OCDE prévoient une augmentation de 20 points du taux d'inactifs de 50 ans et plus entre 2018 et 2050. D'autre part, bien qu'en augmentation depuis les 30 dernières années, le taux d'emploi des seniors, en particulier des personnes entre 60 et 64 ans, reste inférieur de 17 points en France par rapport à la moyenne de l'OCDE, alors que celui des 55-59 ans est légèrement supérieur (aux alentours de 75 % contre une moyenne à 70 % pour les pays de l'OCDE). La France fait ainsi partie des pays ayant l'écart de taux d'emploi entre ces deux tranches d'âge le plus élevé parmi les pays de l'OCDE.

Dans le cadre du programme d'action de l'OCDE pour de meilleures opportunités de travail pour les seniors, Dimitris Mavridis a présenté les 3 axes identifiés par l'OCDE pour accroître le taux d'emploi des seniors : (i) renforcer les incitations à travailler plus longtemps ; (ii) encourager les employeurs à conserver et à embaucher les travailleurs âgés ; (iii) promouvoir l'employabilité tout au long de la vie professionnelle.

S'agissant des incitations à travailler plus longtemps, la situation française, selon l'indicateur composite développé par l'OCDE, est bien en deçà de la moyenne des pays de l'OCDE. En particulier, la France se distingue par un âge précoce de départ à la retraite par rapport aux autres pays de l'OCDE, et une retraite anticipée particulièrement répandue, alors que les dispositifs de cumul emploi-retraite sont très peu utilisés. Certains dispositifs peuvent en effet limiter l'incitation à cumuler emploi et retraite (prélèvement des cotisations sans ouverture de droits) ou à reprendre un emploi (la durée d'indemnisation chômage est plus élevée en France pour les demandeurs d'emploi plus âgés).

Dimitris Mavridis souligne que l'embauche et la rétention des travailleurs en fin de carrière est également un défi majeur en France. En effet, seuls 40 % des travailleurs âgés entre 60 et 64 ans en 2019 sont chez le même employeur depuis cinq ans contre 50 % en moyenne pour les pays de l'OCDE. Si le roulement des effectifs est élevé pour ces tranches d'âge, le taux d'embauche diminue avec l'âge selon l'OCDE. Cet effet provient principalement des préjugés des employeurs, qui constitue un obstacle important à l'emploi. En France, 75 % des managers estiment que les candidats âgés peuvent être désavantagés en 2015, c'est le deuxième taux le plus élevé d'Europe après les Pays-Bas.

Enfin, selon l'OCDE, la France se situerait au-dessus de la moyenne de l'OCDE en termes de performance relative à l'employabilité des seniors. L'OCDE évalue cette dimension par le taux de formation pour ces catégories d'âge, la qualité des enseignements reçus en début de carrière, le taux d'usure professionnelle, et l'espérance de vie à 65 ans. La France se situe au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE sur cet axe, en raison de la bonne santé des seniors et d'une formation de qualité reçue en début de carrière. En complément, le stress au travail ne diffère pas selon l'âge en France et le niveau de pénibilité au travail est même légèrement inférieur pour les salariés âgés entre 55 et 64 ans par rapport aux plus jeunes. Toutefois, l'OCDE met en avant un taux de participation à la formation professionnelle des seniors plus faible en France par rapport aux autres pays de l'OCDE (12 % contre environ 30 % en moyenne pour l'OCDE en 2014/2015). Face aux mutations technologiques, inciter les seniors à continuellement se former leur permettrait d'être plus attractifs sur le marché du travail.

2) Vieillesse et organisation du travail : enjeux et outils

Jean-Claude Barboul est ensuite revenu sur l'évolution de la vision et de l'organisation du travail depuis les « trente glorieuses ». Avant 1980, la vie s'articulait autour du travail

salarié. À partir du milieu des années 80, les politiques d'emploi se sont davantage orientées vers l'aménagement du temps de travail et par conséquent vers une réduction du temps de travail. Enfin, depuis la crise sanitaire, l'organisation du travail a été bousculée avec la généralisation du télétravail.

Selon Jean-Claude Barboul, les changements démographiques auxquels la France est confrontée (*le baby-boom* post 1945 et *l'octo boom* à venir) et le développement des années de césure rallongeant l'âge d'entrée dans la vie professionnelle contribuent à diminuer la population active par rapport aux inactifs. Dans ce contexte, la CDFT propose notamment un outil de « banque du temps » pour permettre aux actifs de gérer leur temps de travail tout au long de leur carrière professionnelle, répondant à la fois aux changements des mentalités (années de césure professionnelle, reconversion, formation...) et aux contraintes familiales induites par *l'octo boom* (aide aux personnes âgées, congés parentaux).

Dans une perspective historique, la vision des politiques d'emploi selon l'âge a changé. Avant les années 80, l'ambition était de ne pas conserver les seniors en emploi après 55 ans pour promouvoir l'emploi des jeunes. À ce titre, différentes politiques d'emploi visant à inciter les seniors à se retirer du marché du travail ont été mises en place, comme la durée de chômage plus élevée selon l'âge, l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE), ou la rupture conventionnelle.

Au-delà du coût pour les finances publiques de ces dispositifs, Jean-Claude Barboul a mis en avant le coût sociétal lié au faible investissement permettant de maintenir et d'améliorer les compétences des seniors, et réduisant *in fine* leur employabilité. Dans une économie où les changements technologiques ont un effet majeur sur la demande de travail, le déficit de compétences des seniors dans ce domaine par rapport aux plus jeunes accentue les écarts d'attractivité entre ces deux populations.

Plus généralement, les enjeux actuels consistent, pour Jean-Claude Barboul, à trouver les voies et les moyens d'augmenter l'offre de travail des 60 à 64 ans, d'améliorer la correspondance avec la demande de travail et de promouvoir l'emploi des seniors auprès des entreprises.

Françoise Schoenberger a présenté les retours d'expérience sur l'environnement de travail au 21^{ème} siècle. Aujourd'hui, les employeurs font face à la numérisation croissante de leur service provoquant une pénurie de compétences informatiques sur le marché du travail. En parallèle, Françoise Schoenberger a rappelé les différentes dimensions prises en compte dans le choix d'emploi des salariés, comme le contenu du travail, la reconnaissance au travail, le niveau de rémunération proposé, les possibilités de formation au sein de l'entreprise, la conformité des valeurs de l'entreprise avec celle des salariés, ou encore la conciliation des temps de vie personnelle avec ceux liés au travail.

Afin de rapprocher ces attentes, nombreuses sont les dispositions créées à cette fin : compte épargne temps (CET), retraite progressive ou cumul emploi retraite par exemple. Selon Françoise Schoenberger, les dispositifs existent mais ils sont trop peu utilisés, à la fois par les entreprises et par les salariés. Ceci s'expliquerait principalement, pour Françoise Schoenberger, par une adaptation législative trop lente, une frilosité de la part des entreprises à mettre en place des dispositifs innovants (par exemple les CET) et une communication insuffisante de la puissance publique et des entreprises pour démocratiser ces outils.

Hippolyte d'Albis relève que le faible taux d'emploi de seniors contribue également à auto-alimenter les préjugés qu'ont les employeurs sur ces profils. Certains employeurs considéreraient que les seniors seraient moins productifs et trop chers par rapport aux jeunes, justifiant leur retrait du marché du travail. Ces situations provoquent des discriminations importantes selon l'âge, qui sont les premières citées parmi les demandeurs

d'emploi. Sur la question de la productivité selon l'âge, Hippolyte d'Albis plaide pour une appréciation de la productivité à l'échelle d'un groupe plutôt que centrée sur l'individu. À titre illustratif, les études économiques montrent qu'il n'y a pas de concurrence entre les jeunes et les seniors en raison de compétences et de savoir-faire complémentaires. Ainsi, les politiques d'emploi doivent favoriser la complémentarité plutôt que d'induire une substitution entre ces deux tranches d'âge, à l'instar du contrat de génération qui a eu pour incidence d'évincer les seniors du marché du travail.

Selon Jean-Claude Barboul, l'enjeu du taux d'emploi des seniors a été compris par les décideurs publics, qui ont, à ce titre, adopté de nouveaux textes pour l'accroître. Au-delà des réformes structurelles mises en place (réduction de la durée de chômage pour les seniors, augmentation de l'âge de la retraite), il est prévu de mieux communiquer avec les salariés sur les possibilités d'aménagement du temps de travail en fin de carrière, notamment sur les mesures de retraite progressive. Du point de vue de la motivation au travail, les volontés ne sont pas les mêmes selon l'âge, l'accent est mis sur les incitations à rester en emploi avec des missions animant les seniors. Le mécénat de compétences est notamment une initiative de transmission de connaissances exercée par les seniors vers les plus jeunes. Jean-Claude Barboul alerte toutefois sur un potentiel effet caché de réduction des effectifs seniors, *via* l'attribution de missions en dehors du champ d'activité de l'entreprise.

Des études montrent par ailleurs certains effets indirects que peut avoir l'augmentation de l'emploi des seniors. En Italie, par exemple, le recul de l'âge légal de départ à la retraite a provoqué un report de l'âge auquel les ménages décident d'avoir un enfant, en raison de l'indisponibilité des grands-parents pour garder leur enfant. Hippolyte d'Albis évoque également l'effet sur le taux d'emploi des femmes qui diminuerait si l'on augmente le taux d'emploi de seniors, en raison de la substitution entre les femmes et les grands-parents dans la garde d'enfants. Par conséquent, le développement

des modes de garde d'enfant est un enjeu majeur pour éviter que la hausse du taux d'emploi des seniors n'altère le taux d'emploi d'autres catégories de salariés ou ne diminue la croissance démographique.

3) Quels leviers pour favoriser l'emploi des seniors ?

Dimitris Mavridis a mis en exergue les principaux enseignements et bonnes pratiques qui pourraient être tirés des politiques d'emploi à l'international. Ces enseignements s'inscrivent dans le cadre des trois axes de recommandation de l'OCDE pour favoriser l'emploi des seniors mentionnés précédemment, à savoir (i) renforcer les incitations à travailler plus longtemps ; (ii) encourager les employeurs à embaucher et retenir des seniors ; et (iii) promouvoir l'employabilité tout au long de la vie.

Le renforcement des incitations à travailler plus longtemps passe en premier lieu par des politiques limitant les voies de l'inactivité vers la retraite. À ce titre, Dimitris Mavridis a évoqué la dissociation de la durée de l'assurance chômage avec l'âge (mis en œuvre en Finlande ou aux Pays-Bas par exemple) ou l'évaluation médicale de la capacité de travail restante (Chypre). De plus, plusieurs pays ont mis en œuvre des mesures visant à flexibiliser les transitions entre l'emploi et la retraite, comme le cumul emploi-retraite, pour rendre plus progressif le passage de l'emploi à la retraite. Enfin, les mesures limitant la retraite obligatoire selon l'âge permettent de maintenir certains seniors en emploi. La Pologne, le Danemark et le Royaume-Uni ont à ce titre aboli l'âge de la retraite obligatoire, qui est de 67 ans en France dans la fonction publique.

Pour encourager les employeurs à embaucher et retenir plus longtemps les seniors, Dimitris Mavridis a insisté sur la nécessité de lutter contre la discrimination basée sur l'âge. Par exemple, les Pays-Bas ont lancé une campagne médiatique avec des ambassadeurs seniors pour communiquer sur les effets positifs qu'ils apportent. Certains pays ont également mis

œuvre des mesures de conseils en management de l'âge, comme en Autriche, où des organismes (du type Pôle Emploi) ont pour mission d'échanger directement avec les entreprises pour faciliter l'insertion des seniors dans les structures.

Enfin, promouvoir l'employabilité tout au long de la vie requiert le développement de politiques actives de formation. Par exemple, pour répondre aux innovations technologiques, la Grèce et la Slovaquie proposent des formations numériques pour renforcer l'attractivité des seniors sur le marché du travail.

Jean-Claude Barboul a ensuite mis l'accent sur la nécessité de définir un pacte pour l'emploi et de s'appuyer sur dialogue social, et les branches professionnelles pour augmenter le taux d'emploi des seniors. En réponse aux discriminations persistantes et aux changements d'aspirations au cours de la carrière professionnelle, Jean-Claude Barboul a défini les contours d'un pacte pour l'emploi, décidé à l'échelle interprofessionnelle et dont la portée viserait à anticiper les périodes d'activité des salariés privés et publics selon l'âge. Il a également mis en évidence le rôle des branches professionnelles dans la connaissance des besoins de qualification par secteur et dans la réalisation des perspectives sur l'emploi, notamment grâce à la gestion prévisionnelle d'emploi et des compétences (GPEC). Enfin, Les instances syndicales, au sein des entreprises, sont également les plus compétentes pour informer et sensibiliser les entreprises qu'elles représentent sur les besoins de formation des seniors et les moyens pour les intégrer à l'entreprise.

Afin de répondre aux motivations des travailleurs seniors, Françoise Schoenberger s'est exprimée sur la capacité collective à penser et organiser le travail autrement, et ce de manière universelle. Cela passe par une réflexion autour du travail et l'individu tout au long de la vie, et quelle que soit la nature de l'activité. L'entreprise joue un rôle primordial dans la mesure où elle est capable d'anticiper le travail de ses effectifs selon la période de la vie du salarié. Le point essentiel

est une valorisation par l'entreprise du travail salarié, notamment pour les travailleurs plus âgés. Sur cette question, Françoise Schoenberger a présenté l'exemple des « virtuoses » chez LVMH, permettant aux seniors de valoriser leur travail auprès d'autres salariés. D'autre part, une étude de la Dares montre qu'un tiers des salariés ne se sentent pas capables de continuer leur travail jusqu'à la retraite, cette proportion se réduit de moitié si le salarié en question devient indépendant. À travers cet exemple, Françoise Schoenberger met en évidence le rôle de la puissance publique et de nos outils juridiques pour repenser l'activité, sans se restreindre uniquement à l'augmentation de l'emploi salarié.

En conclusion, Gilbert Cette est revenu sur les raisons qui conduisent à s'intéresser à l'emploi des seniors. Pour caractériser le propos, il convient d'observer les écarts de PIB par habitant entre les pays avancés. Par rapport à des pays européens similaires (pays nordiques, Allemagne, Pays-Bas...), le PIB par habitant de la France est d'environ 10 % plus faible. Cet écart n'est pas expliqué par une productivité plus faible en France par rapport aux autres pays (elle est, au contraire, plus élevée), mais essentiellement par des écarts de taux d'emploi, qui atteignent de l'ordre de 10 points de pourcentage (pp). Pour la tranche d'âge entre 60 et 64 ans, l'écart de taux d'emploi est plus important et s'élève à 30 pp. Ce plus faible niveau de PIB a des conséquences pour la collectivité dans son ensemble et, par exemple, réduit notre capacité à financer d'autres politiques publiques majeures, telles que la santé ou l'éducation. Cela justifie l'action publique dans le domaine de l'emploi des seniors.

La question des incitations au travail, mentionnée dans les présentations, est centrale pour appréhender le sujet de l'emploi des seniors. Gilbert Cette est ainsi revenu sur les dispositifs de cumul emploi-retraite, très peu développés en France comparée aux autres pays, ce qui réduit les incitations à l'offre de travail des seniors. Il en est de même des

spécificités françaises relatives à l'indemnisation chômage des seniors, particulièrement longue, ainsi que de la mise à la retraite d'office dans la fonction publique.

Par ailleurs, le sujet de l'emploi des seniors s'apprécie sur le temps long. En effet, les politiques publiques modifiant les incitations ont des effets progressifs sur l'emploi des seniors, et les évolutions de la perception de la société à l'égard des seniors s'inscrivent également dans une perspective de long terme.

Gilbert Cette a également évoqué l'existence de dispositifs sous-utilisés, qui pourraient sans doute contribuer à améliorer l'emploi des seniors, comme le CET ou les retraites progressives. À l'inverse, il convient d'éviter des mesures bien intentionnées qui aboutiraient à des effets contreproductifs, comme cela avait été le cas de la contribution Delalande.

Enfin, Gilbert Cette a souligné que le dialogue social doit jouer un rôle essentiel dans le domaine de l'emploi des seniors. À ce titre, la question de la pénibilité au travail, souvent évoquée comme un obstacle majeur à l'emploi des seniors, devrait être décentralisée au niveau des branches, surtout, voire dans certains cas des entreprises. Il conviendrait de faciliter, à ces niveaux de négociation, les mobilités professionnelles pour renforcer l'emploi des seniors.

Pour résumer, la collectivité dans son ensemble a intérêt à augmenter l'emploi des seniors, alors qu'il existe une spécificité française dans ce domaine au regard des évolutions ces dernières années. Gilbert Cette a clôturé le séminaire en insistant sur le fait que l'action publique est légitime dans ce domaine, tout en soulignant le rôle central que peut jouer ici le dialogue social, en particulier sur le sujet de la pénibilité.

Pour toute information complémentaire,
consultez le [site Internet de la DG Trésor](#)
ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr