

Dynamiser l'emploi des «seniors» en France : quelques pistes¹

En raison du vieillissement démographique qui touche la France comme ses partenaires de l'OCDE, la situation professionnelle des travailleurs âgés de 50 à 64 ans (les «seniors») se trouve aujourd'hui au cœur du débat économique et social.

Les seniors sont plus actifs et plus souvent en emploi qu'il y a 10 ans. Cependant, ce phénomène est essentiellement dû, et surtout pour les hommes, à l'arrivée dans la cinquantaine des générations nombreuses du baby-boom qui entraîne mécaniquement, au sein de la tranche d'âge des 50–64 ans, un afflux de personnes plus jeunes que la moyenne et plus souvent actives. Surtout, en comparaison européenne, les taux d'activité et d'emploi des seniors en France restent parmi les plus faibles (33,8% en 2002 contre 39,8% en moyenne UE), notamment pour les plus de 55 ans et en grande partie à cause de la faiblesse des taux d'emploi masculin.

Cette faiblesse des taux d'emploi et d'activité des seniors ne s'explique pas seulement par des départs en retraite concentrés autour de l'âge de 60 ans, mais aussi et surtout par certains dispositifs publics qui ont permis et encouragé, depuis les années 1980, le départ anticipé du marché du travail de nombreux travailleurs âgés.

La diminution des préretraites publiques ne représente cependant plus aujourd'hui un levier d'action efficace pour stimuler l'emploi des seniors, car les entrées dans ces dispositifs ont déjà considérablement diminué depuis 1997. En revanche, il paraît toujours nécessaire de veiller aujourd'hui à une utilisation pertinente et modérée des autres «mesures d'âge» : préretraites ciblées sur les activités pénibles, préretraites d'entreprises, dispenses de recherche d'emploi. En parallèle, dans le cadre du système d'indemnisation du chômage, l'assurance d'un suivi personnalisé renforcé pour les chômeurs âgés est une garantie pour les aider à retrouver un emploi et pour éviter tout phénomène de découragement.

Par ailleurs, toute tentative pour stimuler le marché du travail des seniors du côté de l'offre (stimuler l'activité) devra s'accompagner d'une modification du côté de la demande des entreprises, pour éviter qu'elle n'entraîne un chômage massif pour ces travailleurs. En effet, les comportements et représentations des employeurs semblent indiquer une forte réticence à recruter des travailleurs âgés, et de manière conjointe un moindre accès à la formation continue au-delà de 45 ans.

Ainsi, toute réforme du marché du travail des seniors doit être globale, et jouer par le biais des incitations à la fois sur l'offre (réforme des retraites, encadrement des préretraites, accompagnement des chômeurs âgés,...etc.) et sur la demande (primes à l'embauche,...etc.). Un changement radical des représentations collectives, des employeurs comme des salariés, apparaît également indispensable pour assurer le dynamisme du marché du travail des seniors.

C'est cette optique de réforme globale qui a été privilégiée dans d'autres pays comme les Pays-Bas ou la Finlande et qui leur a permis en quelques années d'augmenter massivement le taux d'emploi de cette catégorie. En France, si une telle politique globale était mise en œuvre, l'objectif d'un taux d'emploi de 50% pour les 55–64 ans d'ici cinq ans serait accessible.

1. Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la Direction de la Prévision et de l'Analyse Economique et ne reflète pas nécessairement la position du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

En raison du vieillissement démographique, la situation professionnelle des travailleurs âgés de 50 à 64 ans («des seniors») se trouve au cœur du débat économique et social.

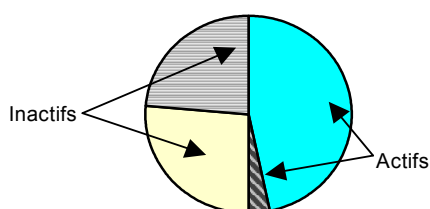
Un segment du marché du travail qui fonctionne mal

En 2002, on comptait près de 10 millions de personnes âgées de 50 à 64 ans, soit plus de 20% de la population totale en âge de travailler. Cette proportion est en nette augmentation depuis 1991 (+18%) en raison de l'arrivée à l'âge de 50 ans des générations du baby-boom nées dans les années 1950.

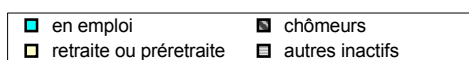
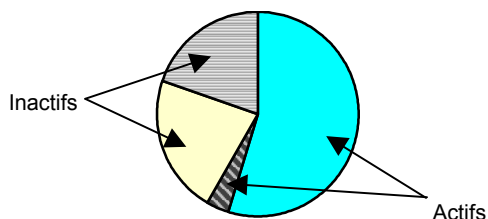
Les seniors sont plus actifs qu'il y a 10 ans : le taux d'activité des 50–64 ans a ainsi augmenté de plus de 8 points entre 1991 et 2002, passant de 49,9% à 58,5%. Ce phénomène est dû essentiellement, et surtout pour les hommes, au vieillissement démographique (ou effet de structure) i.e. au poids croissant des 50–54 ans au sein de la tranche d'âge qui entraîne un afflux de personnes plus jeunes que la moyenne et plus souvent actives. Le développement de l'activité est encore plus marqué pour les femmes âgées, puisqu'à l'effet de structure précité s'ajoute un effet de comportement, qui suit la tendance globale au développement de l'activité féminine. En raison de l'inertie du chômage pour cette classe d'âge, l'augmentation de l'activité s'est entièrement répercutée par une augmentation de l'emploi (+8,2 points entre 1991 et 2002, cf. Graphiques).

Répartition des 50–64 ans

en mars 1991



en mars 2002



Sources : Enquêtes Emplois, INSEE.

Cependant, il reste que les taux d'activité et d'emploi des seniors en France sont parmi les plus faibles en

comparaison européenne, notamment pour les plus de 55 ans : le taux d'emploi des 55–64 ans est ainsi de 33,8% en France en 2002 contre 39,8% en moyenne dans l'Union Européenne (Eurostat, 2002). C'est la faiblesse du taux d'emploi des hommes âgés de 50–64 ans qui explique l'essentiel de cet écart (cf. annexe).

La faiblesse du taux d'emploi des seniors en France est surtout marquée pour les plus de 60 ans (16% pour les 60–64 ans, contre 57% pour les 55–59 ans et 77% pour les 50–54 ans), en raison de l'âge moyen de fin d'activité estimé à environ 58 ans. Cependant, les départs en retraite n'expliquent pas tout : le taux d'emploi des quinquagénaires reste très inférieur à celui des quadragénaires.

Ainsi, pour une majorité de salariés, la retraite est précédée d'une période sans emploi : par exemple pour les hommes partis à la retraite en 1996, seulement 45% étaient en emploi.

Les comportements d'inactivité hors retraite multiplient les possibilités de quitter l'emploi autres que le chômage. De ce fait, le taux de chômage BIT des actifs âgés de 50–64 ans apparaît nettement plus faible que celui des actifs moins âgés (6,4% en mars 2002) mais il ne s'agit pas d'un indicateur pertinent pour décrire les difficultés professionnelles d'insertion que connaît cette population. Il apparaît en effet que le chômage des plus âgés est moins réactif à la conjoncture et que ces chômeurs connaissent beaucoup plus de difficultés pour retrouver un emploi. La proportion de chômeurs de longue durée (depuis plus d'un an) est ainsi de 63% pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, contre 33% pour l'ensemble des chômeurs. Contrairement à d'autres pays, notamment l'Allemagne, il n'existe pas pour l'instant de dispositif d'aide à la (re)prise d'un emploi spécifique aux chômeurs âgés. Les principaux dispositifs de la politique de l'emploi ne sont pas spécifiques aux chômeurs âgés même s'ils sont plus généreux pour eux (aide dégressive à l'emploi de l'UNEDIC, incitation à la reprise d'une activité réduite, contrat de qualification adulte, Contrat initiative-emploi) et ils concernent encore relativement peu de bénéficiaires.

L'utilisation massive des mesures d'âge qui incitent au retrait précoce du marché du travail, va donc de pair avec un marché du travail peu dynamique pour les plus âgés. Au total, près de 380 000 chômeurs de 50–64 ans s'ajoutent à quelque 150 000 préretraités et 350 000 dispensés de recherche d'emploi (DRE) ; près d'un million de seniors se retrouvent ainsi aux marges de l'activité sans être à la retraite. En outre, une part croissante des seniors en emploi bénéficient de contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand (CES, CEC). Cette situation ne permet pas en général une insertion professionnelle durable.

Évaluer et contrôler les freins spécifiques à l'emploi des seniors :

Du côté de l'offre : le problème des préretraites

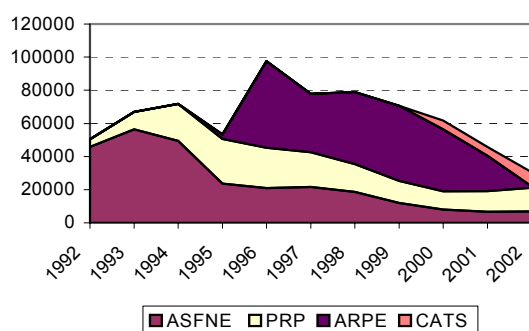
Créées initialement dans les années 1970 pour permettre le départ anticipé des travailleurs âgés, les dispositifs publics de préretraites se sont fortement développés dans les années 1980 pour répondre à 3 objectifs : 1) lutter contre la hausse du chômage, surtout en période de déclin de certains secteurs industriels, 2) gérer la pyramide des âges dans l'entreprise, et 3) prendre en compte de manière ciblée la pénibilité du travail.

Depuis 1992, quatre principaux dispositifs de préretraite différents existent qui répondent différemment à chacun de ces objectifs (ASFNE, ARPE, PRP, CATS, cf. Lexique). Ces dispositifs concernent essentiellement les travailleurs âgés de 55 à 59 ans, et en grande majorité les hommes (à près de 80%) dans les secteurs industriels.

Le recours aux préretraites publiques est en diminution régulière depuis 1997...

Les entrées en préretraites publiques sont en forte diminution (-58% entre 1997 et 2002, cf. Graphique 2). Même si une grande partie de cette évolution peut s'expliquer par la très bonne conjoncture de l'emploi à partir du milieu des années 1990, elle dénote sans doute aussi un changement général d'attitude vis-à-vis de ces dispositifs, de la part de l'Etat comme des partenaires sociaux. Ainsi, l'ARPE a été progressivement supprimée et depuis janvier 2003, ne concerne plus aucun travailleur. Par ailleurs, le contrôle de l'éligibilité au dispositif CATS aidé (condition de pénibilité du travail) est progressivement renforcé. De même les entrées en ASFNE ont fortement diminué depuis quelques années. Seul subsiste un volant de quelques milliers d'entrées permettant de faire face à des situations sociales et économiques locales inextricables. Enfin, les préretraites progressives sont en voie d'extinction à partir de 2004.

Le nombre d'entrées en préretraite publique diminue depuis 1992



Source : DARES.

...mais un recentrage sur certains dispositifs est à l'œuvre et il convient de bien l'encadrer.

On observe en parallèle un recentrage des dispositifs de préretraites sur des dispositifs spécifiques, et notamment la montée en charge des entrées en CATS, dispositif de préretraite en théorie réservé aux travailleurs ayant exercé des activités «pénibles». C'est pourquoi le volet «CATS non aidé» de ce dispositif², dont les conditions d'éligibilité étaient assez larges, et dont la pénibilité n'était souvent pas le critère décisif va être progressivement supprimé dans le cadre de la réforme des retraites.

De plus, le dispositif d'indemnisation du chômage permet le retrait précoce du marché du travail pour les chômeurs âgés qui ne sont plus contraints de s'inscrire à l'ANPE (DRE). L'extension de ce dispositif en 1999 a eu pour conséquence mécanique de faire baisser le nombre de demandeurs d'emploi de plus de 50 ans, qui serait resté stable sinon. Ainsi, en intégrant une grande partie des 370 000 bénéficiaires de la DRE en mars 2002, qui ne se déclarent pas chômeurs, le taux de chômage des plus de 50 ans doublerait presque et passerait de 6,4% à 10,9%³.

En outre, l'ensemble du système d'indemnisation retenu pour les chômeurs âgés favorise le retrait massif du marché du travail pour cette tranche d'âge, notamment par le biais du mécanisme d'indemnisation pour les plus de 55 ans (qui bénéficient d'une durée d'indemnisation maximale de 5 ans⁴). Ainsi, il est probable qu'en cas de difficultés économiques, les salariés et leur employeur trouvent assez facilement un terrain d'entente pour exploiter les possibilités offertes par les dispositifs existants.

Enfin, il existe un autre type de préretraite, plus difficile à quantifier, les dispositifs spécifiques aux entreprises («préretraites maison») qui peuvent prendre des formes très variées. Longtemps exonérées de charges, ces revenus seront soumis à des cotisations et taxes de droit commun à compter de 2004 afin de diminuer l'attractivité de ces dispositifs.

Compte tenu des changements intervenus dans le cadre de la réforme des retraites, il apparaît donc qu'il n'existe plus ou peu de marges de manœuvre quant à la diminution des préretraites publiques, dispositifs en partie responsables de la faiblesse actuelle du taux d'emploi des seniors. Il reste cependant à encadrer les

2. Celui-ci, contrairement au CATS «aidé» ne donne pas droit à une aide spécifique, mais une exonération de cotisations patronales.
3. Des études de la DARES ont montré que près de 80% des DRE se déclarent spontanément inactifs.
4. Pour les personnes privées d'emploi à compter du 1er janvier 2003, la convention UNEDIC du 20 décembre 2002 a diminué la générosité du dispositif : l'indemnisation la plus longue n'est ouverte que pour les personnes de plus de 57 ans et sa durée maximale est ramenée à 42 ans.



autres types de préretraites, par nature plus difficiles à maîtriser : les préretraites d'entreprise, ainsi que les DRE. Il conviendrait également de veiller à la mise en place d'un suivi personnalisé et renforcé pour les chômeurs âgés, notamment dans le cadre du PAP/PARE, pour éviter tout phénomène de désincitation ou de découragement.

En outre, une réflexion reste à mener quant à l'avenir de la contribution dite «Delalande» : instituée en 1987 pour pénaliser les entreprises procédant à des licenciements de salariés âgés de plus de 50 ans, elle a été progressivement augmentée à la fin des années 1990. Cette contribution pourrait également jouer comme un frein à l'embauche, au moment où l'on cherche à améliorer le fonctionnement du marché du travail pour cette tranche d'âge. Afin de limiter ces effets potentiels, la réforme des retraites a d'ores et déjà intégré une clause d'exemption dans le cas où le salarié concerné a été embauché après 45 ans.

Du côté de la demande : problème d'«image», mais aussi de coût du travail

L'un des facteurs d'exclusion des travailleurs âgés du marché du travail le plus fréquemment cité est le biais «culturel» des entreprises en défaveur de l'emploi de ces salariés. En effet, si la majorité des employeurs considère qu'une augmentation de la part des salariés de plus de 50 ans aura des effets positifs sur l'entreprise sur le plan collectif (savoir-faire des personnes, capacité à transmettre ce savoir-faire aux plus jeunes,...etc.), ils estiment plutôt négatifs les effets du vieillissement au niveau individuel, en ce qui concerne à la fois la capacité des salariés âgés à s'adapter aux changements, leur productivité et leur coût du travail.

En effet, même en neutralisant l'effet du profil de productivité croissant également avec l'âge, des études récentes semblent montrer que le profil de coût salarial par unité produite serait croissant avec l'âge dans l'industrie et, dans une moindre mesure dans les services⁵. Ces résultats sont d'ailleurs conformes aux enseignements de divers modèles théoriques qui mettent en avant la rigidité particulière attachée à la formation des salaires pour les salariés âgés.

Il apparaît que les employeurs restent réticents à l'idée de recruter des travailleurs âgés, en avançant le plus souvent un manque de main d'œuvre disponible dans cette tranche d'âge. Au sein de l'entreprise, la formation des seniors reste très largement sous développée par rapport à l'ensemble de la formation des salariés, dans la mesure où les perspectives semblent plus limitées. Ainsi le taux d'accès à la formation continue reste stable jusqu'à l'âge de 45 ans, autour de 35%, puis

diminue, et ce de manière sensible après 55 ans (31% pour les 50-54 ans, 20% pour les 55-64 ans). Au-delà de 50 ans, ce repli de la formation s'observe quels que soient les niveaux de qualification (cadres, professions intermédiaires, employés, ouvriers qualifiés ou non qualifiés).

Au total, les comportements des employeurs vis-à-vis des travailleurs âgés semblent donc très ambivalents : d'un côté leur expérience est valorisée, au moins dans le discours, mais d'un autre côté, leurs capacités d'adaptation aux changements technologiques est jugée insuffisante et le coût de leur travail trop élevé.

La prise en compte de tous ces éléments plaide pour une réforme globale du fonctionnement du marché du travail des seniors

Les principaux mécanismes expliquant le faible taux d'emploi des seniors interagissent : la faible demande de travail des employeurs envers les travailleurs âgés provient en partie de l'insuffisance de l'offre de travail de leur part, elle-même longtemps découragée par les incitations au retrait précoce d'activité mises en place par la politique de l'emploi. Cette faible demande de travail provient également de la perception qu'ont les employeurs des travailleurs âgés. Cette perception suit en partie une logique de discrimination subjective, qui, étant intériorisée par l'ensemble des acteurs, permet d'expliquer en partie le retrait volontaire de certains actifs âgés du marché du travail, ou encore le faible accès des travailleurs âgés à la formation. Mais cette perception repose également sur des facteurs plus objectifs concernant la plus faible «employabilité» des travailleurs âgés, soit en raison de leur faible niveau de formation, soit en raison de leur coût du travail comparativement plus élevé.

La poursuite des réformes visant à redonner du dynamisme à ce segment du marché du travail apparaît plus que jamais nécessaire à la fois en amont, pour accompagner la réforme des retraites, et augmenter les taux d'activité aux âges élevés, et en aval, pour éviter que le recul de l'âge moyen du départ à la retraite n'entraîne une hausse du chômage et une exclusion massive de ces travailleurs. Néanmoins, cette réforme devra être globale, c'est-à-dire agir à la fois sur l'offre et la demande de travail, et notamment par le biais d'aménagements institutionnels (suppression ou restriction des dispositifs existants qui incitent au retrait précoce du marché du travail, aménagement ou création de dispositifs incitant à la poursuite de l'activité), mais également d'une campagne de communication globale visant à modifier en profondeur les représentations des salariés comme des employeurs vis-à-vis de l'emploi des seniors.

C'est l'optique qui a été mise en place notamment en Finlande et aux Pays-Bas, deux pays où, à la suite d'une politique très volontariste, les taux d'emploi des

5. Cf. B. Crépon, N. Deniau et S. Perez-Duarte (2003), *Productivité et salaire des travailleurs âgés*, Revue française d'économie, n°1/vol XVIII.

55–64 ans ont augmenté de près de 10 points jusqu'aux environs de 40% (45,5% en Finlande et 39,3% aux Pays-Bas), sur une période de 6 ans, entre 1995 et 2001.

Un objectif raisonnable en France pourrait être de remettre sur le marché du travail environ la moitié des inactifs de plus de 55–64 ans, actuellement en préretraite ou en dispense de recherche d'emploi, sur une période de 5 ans, ce qui reviendrait à augmenter le taux d'activité de cette tranche d'âge d'environ 10 points (de 31% à près de 40% au sens de la définition d'Eurostat). Cette augmentation pourrait correspondre, si elle s'accompagne d'une modification des comportements des employeurs, à une augmentation du taux d'emploi des 55–64 ans entre 5 et 10 points. Cet objectif est à la fois réaliste, puisqu'il correspond au rythme observé dans les pays ayant mis en place de vastes réformes,

mais également cohérent avec un rapprochement avec l'objectif défini en 2002 à Stockholm au niveau européen (parvenir à un taux d'emploi de 50% en 2010 pour cette tranche d'âge).

Véronique DELARUE

Directeur de la Publication : Jean-Luc TAVERNIER

Rédacteur en chef : Philippe MILLS

Mise en page : Maryse DOS SANTOS

(01.53.18.56.69)



Lexique des dispositifs de la politique de l'emploi des seniors

ADE (Aide Dégressive à l'Employeur) : dispositif qui consiste en une prime à l'embauche de chômeurs âgés de plus de 50 ans et d'au moins 91 jours d'inscription à l'ANPE. La prime est versée mensuellement et correspond à 40% du salaire d'embauche la première année, 30% la 2ème et 20% la 3ème et dernière année.

ARPE (Allocation de Remplacement Pour l'Emploi) : dispositif qui permet le départ anticipé de certains travailleurs, sous conditions d'âge et de durée de cotisation au titre de l'assurance-vieillesse, en contrepartie de l'embauche de public prioritaire plus jeune.

ASFNE (Allocation Spéciale du Fonds National de l'Emploi) : dispositif qui permet le départ anticipé de certains travailleurs âgés d'au moins 57 ans dans le cadre d'un plan social négocié avec l'Etat.

CATS (Cessation d'Activité de certains Travailleurs Salariés) : créé en 2000, ce dispositif permet le départ anticipé de certains travailleurs âgés de plus de 57 ans et ayant exercé pendant au moins 15 ans une activité " pénible " (travail à la chaîne, travail de nuit,...etc.).

Contrat de qualification adulte : la formation en apprentissage a été ouverte en 1998 aux adultes de plus de 25 ans qui connaissent des difficultés d'insertion particulières sur le marché du travail (chômeurs de longue durée, chômeurs âgés).

CIE (Contrat Initiative Emploi) : prime à l'embauche, dans le secteur marchand de publics éloignés du marché du travail (chômeurs de longue durée, bénéficiaires de minima sociaux, chômeurs âgés,...). Pour les demandeurs d'emploi, au chômage depuis plus de 12 mois, âgés de plus de 55 ans, la prime est maximale (500 € par mois) pendant une durée étendue à 5 ans. Depuis la réforme de ce dispositif intervenue en juin 2003, la prime est versée pendant 5 ans (et non plus 2 ans) lorsque le bénéficiaire est âgé de plus de 55 ans.

DRE (Dispense de Recherche d'Emploi) : ne donne droit à aucune prestation particulière, mais permet aux chômeurs âgés de plus de 57,5 ans (ou de plus de 55 ans et ayant cotisé plus de 160 trimestres au titre de l'assurance-vieillesse, depuis l'extension de 1999) de percevoir leurs indemnités de chômage sans s'inscrire à l'ANPE.

PRP (Préretraite Progressive) : dispositif qui permet le passage à temps partiel d'un salarié volontaire de plus de 55 ans, éventuellement en contrepartie d'une embauche.



Annexe : L'activité des 50-64 ans en 2002

		Hommes	Femmes	Ensemble
50-64 ans	(en milliers)	4 955	5 136	10 091
Actifs	(en %)	64,9	52,2	58,5
Dont en emploi		61,2	48,5	54,7
Chômeurs		3,7	3,7	3,7
Inactifs		35,1	47,8	41,5
Dont inactifs retraités ou préretraités*		25,1	18,7	21,8
Autres inactifs**		10,0	29,1	19,7
<i>taux de chômage</i>		5,8	7,2	6,4
50-54 ans	(en milliers)	2 056	2 111	4 167
Actifs	(en %)	90,1	74,6	82,3
Dont en emploi		85,1	68,4	76,7
Chômeurs		5,1	6,2	5,6
Inactifs		9,9	25,4	17,7
Dont inactifs retraités ou préretraités		2,0	1,5	1,7
Autres inactifs		7,9	23,9	16,0
<i>taux de chômage</i>		5,6	8,3	6,8
55-59 ans	(en milliers)	1 658	1 704	3 362
Actifs	(en %)	69,3	53,3	61,2
Dont en emploi		64,8	50,2	57,4
chômeurs		4,5	3,2	3,8
Inactifs		30,7	46,7	38,8
Dont inactifs retraités ou préretraités		15,8	11,4	13,6
Autres inactifs		14,9	35,3	25,2
<i>taux de chômage</i>		6,5	5,9	6,2
60-64 ans	(en milliers)	1 241	1 321	2 562
Actifs	(en %)	17,3	15,1	16,1
Dont en emploi		16,7	14,5	15,6
Chômeurs		0,6	0,6	0,6
Inactifs		82,7	84,9	83,9
Dont inactifs retraités ou préretraités		75,7	55,4	65,3
autres inactifs		7,0	29,5	18,6
<i>taux de chômage</i>		3,3%	3,8%	3,6%

Source : Enquête Emploi, Mars 2002

Commentaire : 20% des personnes de 50-64 ans ne sont ni en activité (emploi ou chômage) ni à la retraite. Si la moitié de ces «autres inactifs», soit près de 1 million de personnes, se trouvait en emploi, le taux d'emploi de cette catégorie d'âge passerait de 55 à 59%.

- Dans l'Enquête Emploi, qui est déclarative, la personne active se déclare spontanément à la retraite, en études, ou «autre inactif». On suppose par défaut que la majorité des préretraités se considère comme à la retraite, mais il est probable qu'une partie se déclare spontanément «autre inactif».
- Cette catégorie regroupe donc :
 - les Dispensés de recherche d'emploi (environ 370 000 en mars 2002), sauf si les individus se déclarent spontanément au chômage,
 - les préretraités qui se déclarent spontanément inactifs autres qu'à la retraite,
 - et d'autres inactifs : chômeurs découragés, hommes ou femmes au foyer,...etc.

