

POUR L'EMPLOI DES SENIORS

Assurance chômage et licenciements

collection du

C E P R E M A P

CENTRE POUR LA RECHERCHE ÉCONOMIQUE ET SES APPLICATIONS

POUR L'EMPLOI DES SENIORS

Assurance chômage et licenciements

JEAN-OLIVIER HAIRAULT

ÉDITIONS **NSRUED'ULM**

© Éditions Rue d'Ulm/Presses de l'École normale supérieure, 2012
45, rue d'Ulm – 75230 Paris cedex 05
www.pressens.fr
ISBN 978-2-7288-0480-1
ISSN 1951-7637

Le Cepremap est, depuis le 1^{er} janvier 2005, le Centre Pour la Recherche Economique et ses Applications. Il est placé sous la tutelle du ministère de la Recherche. La mission prévue dans ses statuts est d'assurer *une interface entre le monde académique et les décideurs publics et privés.*

Ses priorités sont définies en collaboration avec ses partenaires institutionnels : la Banque de France, le CNRS, le Centre d'analyse stratégique, la direction générale du Trésor et de la Politique économique, l'École normale supérieure, l'Insee, l'Agence française du développement, le Conseil d'analyse économique, le ministère chargé du Travail (Dares), le ministère chargé de l'Équipement (Drast), le ministère chargé de la Santé (Drees) et la direction de la recherche du ministère de la Recherche.

Les activités du Cepremap sont réparties en *cinq programmes scientifiques* coordonnés par sa direction : Politique macroéconomique en économie ouverte ; Travail et emploi ; Économie publique et redistribution ; Marchés, firmes et politique de la concurrence ; Commerce international et développement.

Chaque programme est animé par un comité de pilotage constitué de trois chercheurs reconnus. Participent à ces programmes une centaine de chercheurs, cooptés par les animateurs des programmes de recherche, notamment au sein de l'École d'économie de Paris.

La coordination de l'ensemble des programmes est assurée par *Philippe Askenazy*. Les priorités des programmes sont définies pour deux ans.

L'affichage sur Internet des documents de travail réalisés par les chercheurs dans le cadre de leur collaboration au sein du Cepremap tout comme cette série d'opuscules visent à rendre accessible à tous une question de politique économique.

Daniel COHEN
Directeur du Cepremap

Sommaire

Introduction	11
1. Trente-cinq années de cessation anticipée d'activité	
<i>Le temps des préretraites conditionnelles au maintien de l'emploi</i>	19
<i>Le temps du basculement vers l'assurance chômage</i>	20
<i>Le temps des hésitations</i>	22
<i>La fin des préretraites classiques</i>	23
<i>Le règne sans partage du chômage indemnisé</i>	24
<i>D'une idéologie du partage du travail à un consensus social implicite</i>	26
<i>Un cas désormais particulier en Europe</i>	27
2. L'assurance chômage des seniors, clef de voûte de l'ajustement de l'emploi par les seniors	
<i>Un taux de sortie de l'emploi qui explose</i>	31
<i>Un taux de retour en emploi quasi inexistant</i>	37
3 . Propositions de réforme de l'assurance chômage et du licenciement des seniors	
<i>Un détour par la théorie de l'assurance chômage optimale</i>	47
<i>Une proposition de réforme</i>	59
<i>Taxer les licenciements des seniors</i>	64
<i>Mesures d'accompagnement</i>	67
Conclusion	71
Bibliographie	73

EN BREF

Notre déficit de taux d'emploi pour la tranche d'âge des 55-59 ans, comparé aux autres pays européens, ne tient pas pour l'essentiel à une inemployabilité intrinsèque de nos seniors, mais au fait qu'ils constituent la variable d'ajustement de l'emploi depuis une trentaine d'années désormais. Les entreprises en difficulté se débarrassent d'abord de leurs seniors en profitant de l'existence de dispositifs publics de retraite anticipée et de préretraite. Aujourd'hui, le système d'allocation de chômage des seniors joue un rôle important dans cette situation en tant que préretraite de fait. Il permet de gérer dans une relative paix sociale la question toujours délicate des baisses d'effectifs, grâce au départ anticipé des seniors. Il s'agit d'un choix collectif dans lequel nous nous sommes enfermés, et dont nous devons sortir face à l'augmentation de l'espérance de vie.

Nous proposons dans ce livre une réforme du système d'assurance chômage des seniors. Une première modalité serait la réduction de la durée d'indemnisation de trente-six mois à vingt-quatre mois, qui est la durée en vigueur pour les autres salariés. Rendre plus difficile l'accès à la retraite par le chômage indemnisé doit permettre de limiter en retour les sorties consensuelles de l'emploi en fin de carrière. Redonner des incitations à la recherche d'emploi à proximité de l'âge de la retraite pourrait passer en outre par la modulation du niveau de la pension en fonction de la durée de la période de chômage : pour un chômeur à moins de quatre ans de son âge du taux plein, toute sortie du chômage dans les quinze premiers mois se solderait par une pension augmentée une fois atteint l'âge de la retraite selon un taux de majoration décroissant avec la durée de chômage. Une sortie après quinze mois n'aurait aucune conséquence sur le niveau de la pension. Une fois atteint la fin de droit des deux années, le chômeur aurait la possibilité de liquider sa pension, avant même l'âge légal, mais en subissant les décotes en cas de trimestres manquants par rapport à l'âge du taux plein. Notre recommandation est bien d'indexer les modalités de l'allocation de chômage des seniors sur la distance les séparant individuellement de l'âge du taux

plein (en l'occurrence quatre années), et non plus sur un âge biologique, puisque les comportements des travailleurs et des entreprises dépendent crucialement de l'horizon précédant la retraite.

Parce qu'il faut que les entreprises internalisent le coût social particulièrement élevé du chômage des seniors, nous proposons également une taxe sur les licenciements pour les travailleurs à moins de dix ans de l'âge de leur taux plein. Nous montrons qu'une taxe sur les licenciements en fin de carrière est en effet beaucoup plus efficace que sur les autres emplois. La contribution Delalande (voir infra, p. 17) n'a pas échoué parce qu'elle était intrinsèquement inefficace, mais parce qu'elle a été contournée par les entreprises avec, souvent, la complicité des seniors. Les départs pour motifs personnels se sont ainsi multipliés. Cette collusion était rendue possible par l'absence de conflit d'intérêt entre les deux parties, entreprises et salariés. De ce point de vue, la réforme de l'assurance chômage et l'introduction d'une taxe sur les licenciements des seniors sont très complémentaires¹.

Jean-Olivier Hairault est professeur à l'université Paris I-Panthéon-Sorbonne et à l'École d'économie de Paris, et chercheur associé au Cepremap. Il a notamment publié en 2008, dans la même collection, *Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors*.

1. Je remercie le Cepremap de son soutien dans le cadre d'un grand projet sur une analyse par âge du marché du travail et de ses institutions. Je remercie également Y. Algan, Ph. Askenazy, A. Bozio, P. Cahuc, S. Carcillo, D. Cohen, F. Langot, C. Senik et A. Zylberberg des remarques judicieuses qui ont permis d'améliorer ce travail. Je reste toutefois seul responsable des commentaires et propositions qu'il contient.

Introduction

Contrairement à une idée répandue, la préretraite a encore cours en France aujourd'hui : non sous la forme des préretraites publiques peu à peu disparues depuis le début des années 2000, mais par le biais du système d'assurance chômage spécifique des seniors. Nous ne sommes pas encore sortis d'un système qui entretient l'inactivité plutôt que l'emploi. Pour s'en convaincre, il suffit de constater la chute vertigineuse du taux d'emploi des Français à partir de 55 ans sur la figure 1.

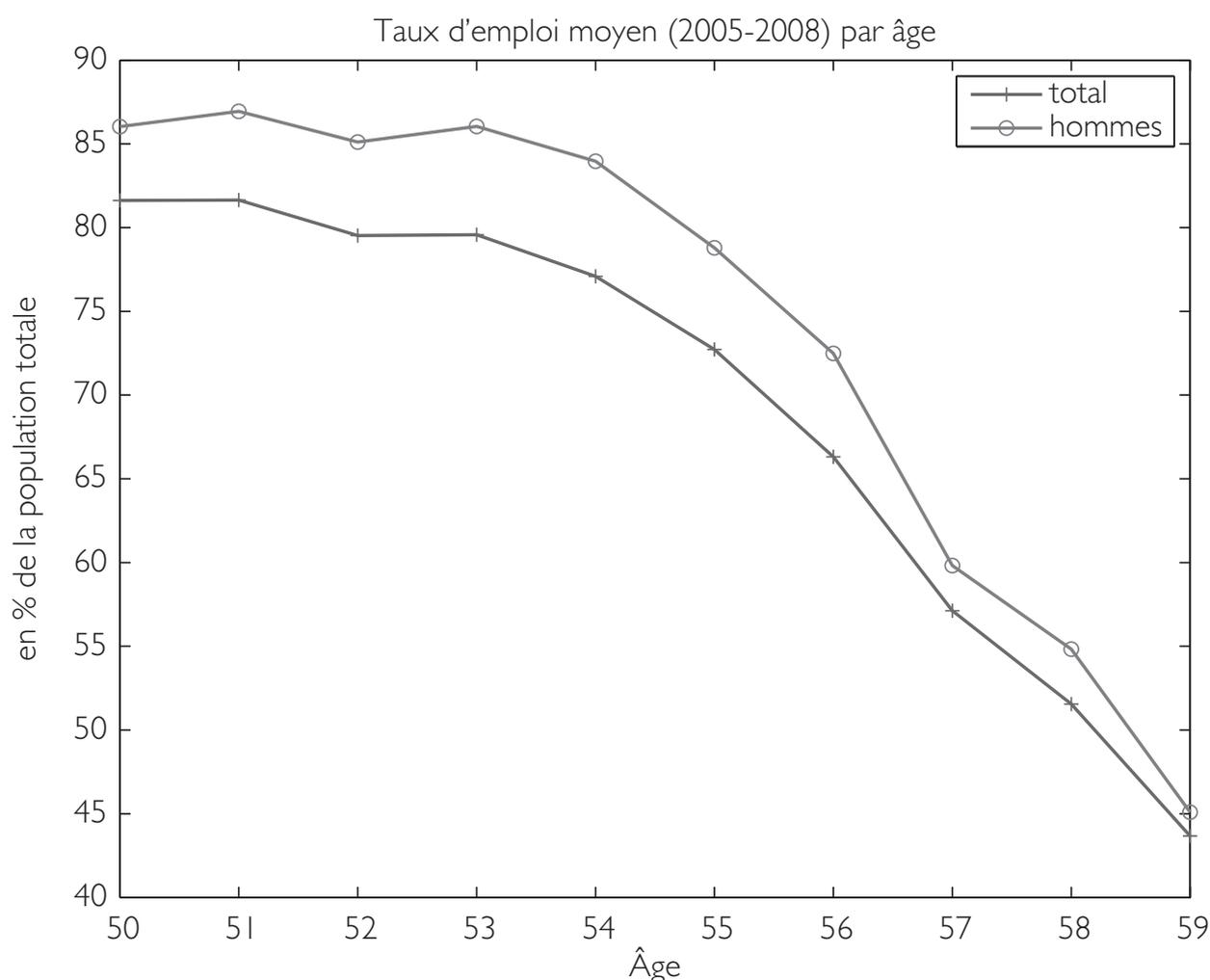


Figure 1 – L’effondrement du taux d’emploi.

Source : enquête « Emploi » (calcul de l’auteur).

De 50 ans à 54 ans, le taux d'emploi baisse d'un point ou deux par année supplémentaire, à un niveau et à un rythme comparable à la plupart des autres pays européens. Ce n'est qu'à partir de 55 ans, avec une accélération à partir de 57 ans que, brusquement, les seniors sortent massivement de l'emploi : le taux d'emploi baisse de plus de 25 points entre 54 ans et 57 ans ! Le taux d'emploi continue à s'effondrer après 57 ans pour finir à 59 ans à la moitié de ce qu'il était pour les moins de 55 ans.

Globalement, un tel séisme sur le marché du travail ne peut s'expliquer que par une discontinuité très forte dans l'environnement économique des seniors. En particulier, ceux-ci ne deviennent pas subitement inemployables à partir de ces âges, parce que trop chers ou dépassés par le progrès technique. En revanche, s'ouvrent alors des dispositifs sociaux qui assurent une retraite ou une préretraite. Il s'agit par exemple du dispositif de retraite anticipée dévolu aux carrières longues entrées en vigueur à la suite de la réforme Fillon de 2003. Mais il s'agit également des conditions de l'assurance chômage qui changent radicalement à ces âges, pour se transformer en une préretraite de fait, c'est-à-dire la possibilité de rester en situation indemnisée jusqu'au départ à la retraite au taux plein. Les seniors qui bénéficient déjà d'une durée d'indemnisation du chômage de trois années au lieu de deux années pour les autres salariés, peuvent prolonger cette durée jusqu'à l'âge de la retraite (l'âge de leur taux plein) s'ils n'ont pas épuisé leurs trois années d'indemnisation à 60 ans et demi¹. Entrer au chômage à 57 ans et demi est donc de fait une préretraite qui

1. Depuis 2010, le seuil est passé de 60 ans et demi à 61 ans, ce qui institue implicitement 58 ans comme âge de la préretraite. Les données présentées dans la figure 1 sont évidemment cohérentes avec l'ancienne législation.

peut se prolonger jusqu'à l'âge du taux plein¹, quel qu'il soit, entre 60 et 65 ans².

Cette lecture de l'effondrement du taux d'emploi des seniors, en particulier celle impliquant l'assurance chômage, ne doit pas conduire à une conclusion par trop hâtive : parce que l'allocation de chômage fournit aux travailleurs un revenu de substitution à l'emploi, le comportement de recherche des chômeurs serait-il le seul à blâmer, les entreprises n'ayant aucune responsabilité dans cette situation ? Bien au contraire, les entreprises jouent un rôle moteur dans ce processus : elles choisissent en effet majoritairement d'ajuster à la baisse leurs effectifs par le départ des seniors. Ainsi, ce ne sont pas tant les retours en emploi qui s'effondrent que les sorties de l'emploi qui s'envolent après 55 ans. Mais, et c'est là que le système d'allocation de chômage des seniors joue tout son rôle, cette volonté se réalise sans résistance, dans la mesure où les seniors peuvent attendre la retraite dans des conditions acceptables. De ce point de vue, le système d'allocation de chômage des seniors constitue actuellement la clef de voûte de la préretraite. La France, pays où la culture du conflit entre patrons et salariés est forte, gère dans une relative paix sociale la question toujours délicate des baisses d'effectifs, grâce au départ anticipé des seniors. Il s'agit donc d'un choix collectif dans lequel nous nous sommes enfermés depuis plus de trente ans. Notre déficit de taux d'emploi à l'âge de 55-59 ans par rapport aux autres pays européens ne tient pas pour

1. Cette possibilité est également offerte dès 55 ans pour certaines carrières longues. On peut aussi citer l'allocation équivalent retraite (AER) qui permet de prolonger l'allocation de chômage jusqu'à l'âge de la retraite. L'AER est destinée à assurer un revenu de remplacement aux personnes sans emploi qui justifient du nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, mais qui n'ont pas atteint l'âge minimum de départ à la retraite.

2. Là encore, la réforme de la retraite en 2010 changera la donne dans le futur en augmentant l'âge maximal du taux plein à 67 ans.

l'essentiel à une inemployabilité intrinsèque de nos seniors, mais au fait que ces derniers constituent désormais la variable d'ajustement de l'emploi.

Ce constat n'est pas nouveau. Le Conseil d'orientation des retraites, dans son premier rapport en 2001, écrivait ainsi :

Les causes principales de l'exclusion des salariés âgés résident dans ce consensus implicite autour des préretraites et des dispositifs de chômage avec dispense de recherche d'emploi, utilisés comme amortisseur social pour accompagner la gestion de leurs effectifs par les entreprises¹. (p. 46)

Il est plus que temps de sortir de la culture de la préretraite alors que l'augmentation de l'espérance de vie rend nécessaire l'allongement des carrières. Il faut travailler plus longtemps et donc retarder la cessation d'activité. La réforme des retraites ne peut se passer d'une réforme des préretraites. Ces réformes ont ainsi été menées de front chez nos partenaires européens au milieu des années 1990. Plus que l'âge de la retraite, c'est l'âge de la cessation d'activité qui est significatif de la capacité d'un pays à faire travailler longtemps ses seniors. Il reste inférieur à 60 ans en France. Si l'âge de la retraite augmente seul, on assistera à un simple transfert de la charge de financement de l'inactivité des caisses de retraite vers les caisses d'assurance chômage.

Bien que le sentiment d'urgence concernant le recul de l'âge de cessation d'activité soit largement partagé, la France tarde à sortir de la préretraite, et ce d'autant plus qu'elle est maintenant cachée dans un système qui ne dit plus son nom. Pour comprendre les résistances au changement, il est nécessaire de remonter aux racines du problème. Au commencement, l'apparition du chômage de masse au milieu des années 1970 a poussé les pouvoirs publics de l'époque à mettre en place des dispositifs de cessation anticipée d'activité pour les seniors. Face à la pénurie d'emplois, les seniors ont été invités à partir plus tôt à la retraite.

1. Voir aussi J.-P. Betbèze et alii, *L'Emploi des seniors*.

On oublie souvent que la retraite à 60 ans au début des années 1980, au-delà de l'amélioration promise des conditions de vie qu'elle impliquait, répondait également à ce besoin ressenti de faciliter l'entrée des jeunes générations sur le marché du travail. Cette croyance a traversé les époques et elle est encore profondément ancrée dans la société française. Le débat lors de la dernière réforme des retraites en 2010 l'a de nouveau illustré, certains jeunes refusant la réforme parce qu'elle sacrifierait leur emploi. La culture de la préretraite est avant tout empreinte de la croyance erronée que la taille de l'emploi est fixe, la question de son partage devenant l'enjeu essentiel. La culture de la préretraite résulte alors de ce choix d'un partage de l'emploi entre les générations.

Manifestement, cette politique est un échec : en France l'inactivité précoce des seniors et le chômage des jeunes coexistent, la situation vertueuse inverse prévalant dans beaucoup d'autres pays. Pourtant, notre croyance collective est tenace ; il est difficile de lutter contre un bon sens immédiat : en faisant partir ses salariés seniors, une entreprise libérerait de la place pour des salariés plus jeunes. Cette fausse évidence doit être contestée. Certaines des entreprises qui se séparent de leurs salariés seniors sont dans une logique de réduction nette de leurs effectifs. Elles ne sont pas créatrices d'emploi, elles ne recruteront pas de jeunes actifs en remplacement. Mais, plus généralement, le choix d'indemniser l'inactivité définitive des seniors induit des prélèvements obligatoires plus élevés qui pèsent sur l'emploi de toutes les entreprises, y compris sur les entreprises en expansion qui sont susceptibles de recruter de jeunes salariés. En effet, comme nous l'avons déjà souligné précédemment, le retrait des seniors s'appuie sur des dispositifs relativement généreux qui leur permettent d'attendre dans de bonnes conditions leur retraite. La culture de la préretraite se paie au prix fort pour acheter l'accord tacite des seniors. La clé de voûte de cette stratégie est bien l'indemnité reçue par le senior inactif en contrepartie de son départ anticipé. Ces prélèvements supplémentaires pour financer plusieurs années de

préretraite augmentent le coût du travail en France et pénalisent l'emploi de façon indirecte. Parce que plus diffus, cet effet a cependant du mal à prévaloir face au bon sens immédiat du partage du travail.

Si cette croyance perdure, c'est qu'elle sert aussi de paravent à une face cachée de notre consensus social : la société française préfère l'inactivité définitive des seniors au chômage temporaire des travailleurs d'âge médian. Les entreprises profitent de l'existence des dispositifs sociaux en fin de carrière pour faire sortir les seniors de l'emploi et ces derniers sont candidats au départ avec la bonne conscience de laisser la place aux jeunes et l'assurance de maintenir leur niveau de vie à l'avenir. La crise actuelle montre bien que les seniors restent les premiers à sortir de l'emploi. Cette situation qui repose sur l'accord tacite de tous les acteurs sociaux a même fini par engendrer en retour une stigmatisation des seniors, un doute généralisé, en particulier d'eux-mêmes, sur leurs capacités à résister à l'usure du temps, comme si les conséquences étaient devenues les causes.

Au-delà de la réforme du système de retraite, l'autre question centrale de l'emploi des seniors est donc liée à la réforme de leur système d'assurance chômage. Comment réformer ce système ? Il faut reconnaître que le problème est ardu, ce qui explique également sa pérennité. Faire disparaître la préretraite, c'est forcément remettre en cause la certitude qu'ont la plupart des travailleurs âgés d'attendre la retraite en situation relativement favorable en dehors de l'emploi. Cette remise en cause serait alors un problème pour certains travailleurs âgés, extrêmement fragilisés en fin de carrière, pour qui la possibilité du retour en emploi est très faible, non pas en raison de leur comportement de recherche d'emploi, mais compte tenu de la demande de travail émanant des entreprises. Si la réforme de l'assurance chômage menée aux Pays-Bas en 2004 a conduit à augmenter considérablement les retours en emploi des seniors, certains sont toutefois restés en dehors de l'emploi. Faut-il les laisser sans ressources, en tout cas sans les ressources leur permettant de finir dignement leur vie active ? Refuser cette possibilité, c'est évidemment

restaurer instantanément les conditions de la préretraite. On est au cœur de l'arbitrage central entre assurance et incitation à travailler qui rend la réforme si difficile à mener. C'est pourquoi nous proposerons dans cet ouvrage une réforme qui tente de traiter au mieux cet arbitrage. En outre, comme il est crucial de limiter au maximum les sorties de l'emploi pour les seniors, nous préconiserons également de revenir à une politique de taxation des licenciements pour les seniors, politique qui tirera les enseignements de l'échec de la contribution Delalande¹.

La première partie de notre étude revient sur l'histoire des différents dispositifs de préretraite qui ont jalonné ces trente dernières années. D'une politique sectorielle, marquée par des préretraites publiques destinées à accueillir des populations de salariés spécifiques, nous sommes passés à la fin des années 1980 à une politique universelle inscrite dans le régime général d'indemnisation de chômage. Encore aujourd'hui, le régime des seniors est une préretraite déguisée dont les partenaires sociaux négocient sans succès la réforme depuis 2010. La deuxième partie de cette étude a pour objectif de comprendre les effets délétères du système actuel d'assurance chômage sur l'emploi des seniors en relation avec leur caractéristique intrinsèque, leur départ prochain à la retraite. Cet horizon court sur le marché du travail provoque une interaction très forte et négative avec la générosité de l'allocation de chômage qui renforce les effets désincitatifs traditionnels. Enfin, dans une dernière partie, nous présentons deux propositions de réforme du marché du travail des seniors, l'une concernant leur système d'assurance chômage, l'autre leur licenciement. Il s'agit de proposer une réforme qui tourne le dos à un système qui produit de l'inactivité plutôt que de l'emploi, en cohérence avec l'horizon court des seniors.

1. Taxe française, votée en 1987 que devaient payer les entreprises qui licenciaient des salariés de plus de 50 ans. Son montant était compris entre un et douze mois de salaire brut.

1. Trente-cinq années de cessation anticipée d'activité

L'histoire des préretraites en France est un processus de destruction de dispositifs qui se renouvellent sans cesse, tel le phœnix, sous des formes fondamentalement identiques. Ces préretraites ont pendant longtemps reflété la croyance dans le partage du travail entre jeunes et seniors, puis, plus récemment, le consensus social autour du départ anticipé des seniors vers l'inactivité plutôt que par un chômage des générations plus jeunes en cas de restructurations à la baisse des effectifs dans l'entreprise. C'est cette histoire édifiante sur notre pratique de la préretraite qui est ici relatée¹.

LE TEMPS DES PRÉRETRAITES CONDITIONNELLES AU MAINTIEN DE L'EMPLOI

Dès les années 1970, face à la montée du chômage de masse suite aux chocs pétroliers, des dispositifs de préretraites (« Garantie de ressources ») ont été mis en place pour les 60-64 ans, à une période où l'âge légal de la retraite est égal à 65 ans. La spécificité de ces premiers dispositifs est de permettre à tous les salariés possédant une durée minimale de cotisations de chômage de bénéficier d'une allocation de chômage jusqu'à la retraite. Dans l'accord interprofessionnel du 13 juin 1977, on peut lire que l'objectif de création de la Garantie de ressources démission (GRD) est « une libération d'emplois permettant l'engagement de nombreux demandeurs d'emplois ». Ces dispositifs sont élargis dès 1975 aux 55-59 ans qui peuvent ainsi rester en préretraite pendant plusieurs années, dans l'attente d'une retraite définitive à 65 ans. Des embauches compensatrices doivent intervenir pour maintenir l'emploi pendant un an. En 1980, les allocations spéciales du Fonds national pour l'emploi (ASFNE) instituent une responsabilité partagée dans le financement de la préretraite : plus

1. Cette synthèse s'est appuyée en particulier sur M. Okba et alii, *Les Dispositifs de cessation d'activité : état des lieux et évolutions souhaitables*.

des deux tiers du financement sont cependant à la charge du régime d'assurance chômage, le reste devant être financé par l'entreprise et, dans une moindre mesure, par le salarié. Elle est en outre conditionnelle et devant être négociée avec le régime d'assurance chômage : une entreprise peut passer une convention ASFNE avec l'État quand elle est dans l'obligation de procéder à des licenciements économiques touchant des salariés âgés d'au moins 57 ans (par dérogation 56 ans). Au total, en 1981, 18 % seulement des salariés du secteur privé partent à l'âge légal de la retraite (65 ans à l'époque).

Le passage à la retraite à 60 ans provoque une translation complète des préretraites vers les 55-59 ans. Le « succès » de ces préretraites est immédiat : en 1983 430 000 personnes sont dans ces dispositifs¹. Relativement généreuses, entre 75 et 65 % du dernier salaire brut, ces préretraites permettent d'atteindre l'âge du taux plein dans des conditions d'inactivité qui ne se refusent pas lorsqu'une entreprise invite un salarié senior au départ. Les forces fondamentales en faveur du départ anticipé des seniors sont alors en place et vont se manifester depuis sans discontinuer, sous des modalités certes renouvelées, mais ne remettant jamais véritablement en cause cette situation originelle.

LE TEMPS DU BASCULEMENT VERS L'ASSURANCE CHÔMAGE

Le milieu des années 1980 constitue pourtant une première prise de conscience des coûts induits par cette politique de préretraite. La tension est vive à cette époque entre l'importance des restructurations industrielles, la montée concomitante du chômage de masse et la nécessité dorénavant affichée de travailler plus longtemps dans un contexte de vieillissement démographique. Victimes de leur succès, certains dispositifs sont supprimés comme les contrats solidarité-démission ; d'autres

1. M. Okba et alii, *Les dispositifs de cessation d'activité...*

comme l'ASFNE sont rendus plus restrictifs et moins généreux. Toutefois, à la même période, l'assurance chômage, qui s'est pourtant défaussée sur l'État pour le financement de l'ASFNE, ouvre par ailleurs les vannes : les seniors de plus de 55 ans au chômage ne sont plus touchés par la dégressivité de l'allocation, à la différence des autres salariés plus jeunes et, à partir de 1985, ceux qui sont âgés de plus de 57 ans et demi sont dispensés de recherche d'emploi, ainsi que ceux âgés de 55 ans qui peuvent justifier de 160 trimestres de cotisation au titre du régime de base de l'assurance vieillesse. En 1987, la contribution Delalande, créée pour freiner les départs des seniors, ne pourra jamais endiguer ce puissant appel d'air engendré par la générosité de l'allocation de chômage, d'autant que les entreprises trouveront le moyen de contourner cette taxe avec la « complicité » des seniors, en multipliant les licenciements pour faute professionnelle¹.

Plutôt qu'un revirement et une remise en cause du processus engagé dans les années 1970, cette période est un tournant décisif, porteur des déséquilibres futurs : la préretraite n'est plus conditionnelle et elle va dorénavant se fondre dans le système d'assurance chômage sans aucune contrepartie financière payée par les acteurs privés à l'origine du départ des seniors. C'est paradoxalement au moment où l'assurance chômage se libère du fardeau des préretraites ciblées et concertées qu'elle ouvre un dispositif qui devient de fait une préretraite. Progressivement, l'assurance chômage des seniors va tendre à évincer les préretraites étatiques (qualifiées de publiques la plupart du temps). Ce phénomène s'accélère dans les années 1990 dans un double mouvement de durcissement des ASFNE, avec l'augmentation de la contribution des entreprises, et d'extension du périmètre d'éligibilité aux allocations de chômage non dégressives des seniors. Cette montée en puissance de la préretraite

1. Nous reviendrons sur cette question lors de notre proposition de restaurer une taxe sur les licenciements (voir p. 64).

dans le régime d'assurance chômage banalise le processus de cessation anticipée d'activité et le diffuse à l'ensemble du corps social. Elle rend également moins explicite l'objectif de faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail, parce que les clauses de conditionnalité à cet égard ont disparu, comme si l'objectif intermédiaire de réduction de l'emploi des seniors était devenu premier, créant une dynamique autonome s'auto-entretenant.

LE TEMPS DES HÉSITATIONS

Le milieu des années 1990 voit pourtant resurgir le spectre de la préretraite publique à des fins de partage du travail entre les générations. Les modalités de l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) renouent avec le contrat de solidarité, en conditionnant l'accord de l'État avec l'entreprise à l'engagement de cette dernière à maintenir le volume d'heures travaillées grâce à une ou plusieurs embauches. Les partenaires sociaux permettent en effet à certains salariés, sur la base du volontariat, de mettre fin à leur activité professionnelle, tout en percevant un revenu de remplacement jusqu'à la liquidation de leur pension de retraite. Ils doivent justifier d'une carrière longue, 160 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse. C'est clairement l'ancêtre du dispositif de carrière longue mis en place en 2003, où l'argument du partage du travail précède celui de l'équité dans les durées de cotisation.

Ainsi, en plus de la poursuite du processus de banalisation de la cessation d'activité au cœur de l'assurance chômage engagé dix ans plus tôt, les années 1990 sont marquées par une valse-hésitation de la puissance publique, entre plus de rigueur pour durcir les préretraites et création de nouveaux dispositifs sous la pression de la crise économique, au nom du partage du travail.

LA FIN DES PRÉRETRAITES CLASSIQUES

Les années 2000 voient disparaître progressivement les préretraites publiques comme signe de l'essoufflement, au moins au niveau des élites politiques, de la croyance dans le partage intergénérationnel du travail. Les ASFNE sont de plus en plus restrictives, la contribution relative de l'État s'étant encore réduite. En 2003, cette participation variait de 22,5 à 46 % pour les petites et moyennes entreprises, de 48 à 56 % pour les grandes entreprises. De façon automatique, le nombre de bénéficiaires a alors considérablement diminué.

Autre signe de ce durcissement des conditions de départs anticipés selon les modalités de préretraites classiques, la fiscalité des préretraites maison est revue. Des entreprises organisent en effet elles-mêmes le départ de certains de leurs salariés en préretraite, sans avoir recours à un financement public. Dans la pratique, ces dispositifs, le plus souvent mis en place par accord d'entreprise, existent surtout dans les grandes entreprises. La loi n° 2003775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a assujetti les préretraites « maison » à une contribution spécifique, à la charge exclusive des employeurs. Son taux a été fixé à 23,95 % à compter du premier juillet 2004.

En outre, la cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) se substitue à l'ARPE. Ce dispositif, à l'origine négocié par l'État et les constructeurs automobiles au début de l'année 2000, s'est étendu à d'autres branches d'activité. Sa spécificité est d'être plus centrée sur le principe de pénibilité et de handicap au travail que sur le partage du travail. Il est soumis à des conditions précises, ce qui le différencie du régime universel d'assurance chômage. Dans le même registre, a été créée la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA). Au final, les préretraites publiques deviennent conditionnelles à un état sanitaire, voire à des secteurs spécifiques. Cela constitue un fort contraste avec le système d'assurance chômage qui règne dorénavant sans partage sur la cessation d'activité des seniors. Fin 2009, 50 650 salariés du secteur

privé sont encore en préretraite publique. Ils étaient plus de 200 000 en 1999. Le coût des préretraites publiques a ainsi considérablement diminué.

Emblématique de la montée en puissance de la reconnaissance de la pénibilité et de l'équité sociale en matière de cessation d'activité, la réforme des retraites de 2003 permet de partir à la retraite avant l'âge légal, au-delà des catégories dites actives, à travers le dispositif « carrières longues ». Autrefois assujetti à un licenciement, ce départ anticipé à la retraite devient un droit, au même titre que la retraite à 60 ans.

LE RÈGNE SANS PARTAGE DU CHÔMAGE INDEMNISÉ

Le cœur de la cessation anticipée d'activité est actuellement dans l'assurance chômage. Corrélativement à la baisse des entrées en préretraites publiques, le nombre d'entrées en chômage indemnisé de personnes de 55 ans et plus a sensiblement augmenté, passant de 71 300 en 2000 à 108 000 en 2002 et à 144 000 en 2009¹. On estime que près de 500 000 personnes entre 55 et 59 ans sont en situation d'inactivité indemnisée ; ce chiffre est relativement stable depuis le début des années 1990. Jusqu'au 1^{er} janvier 2012, cette situation était reconnue officiellement comme une inactivité puisque ces travailleurs étaient dispensés de recherche d'emploi. Mais, au-delà de cette dispense, c'est évidemment l'assurance d'une indemnité jusqu'au départ en retraite qui fait de cette situation une préretraite.

Pour ceux qui doivent attendre une retraite au taux plein après l'âge légal de 60 ans, il suffit que le chômeur soit encore couvert par l'assurance chômage à l'âge de 60 ans et demi (61 ans depuis janvier 2010), c'est-à-dire qu'il n'ait pas épuisé ses droits à trois années d'indemnisation à cet âge. Ainsi, les chômeurs en dispense de recherche d'emploi à 57 ans

1. Voir R. Merlier, « Les préretraites en 2009 : dix fois moins d'entrées qu'en 1999 ».

et demi pouvaient atteindre avec une allocation de chômage classique l'âge du taux plein à des conditions assez peu restrictives¹. Trois années d'indemnisation conventionnelle peuvent ainsi être étendues jusqu'à l'âge du taux plein, au maximum 65 ans avant la réforme des retraites de 2010, dorénavant 67 ans. Pour ceux entrés plus tôt sur le marché du travail, l'allocation équivalent retraite (AER) constitue un autre revenu de remplacement ou de complément susceptible d'être versé aux personnes involontairement privées d'emploi justifiant du nombre de trimestres permettant de bénéficier d'une retraite à taux plein, mais n'ayant pas l'âge minimum requis pour partir à la retraite. Elle donne une préretraite à ceux qui ont cotisé au moins 160 trimestres avant d'atteindre l'âge légal de 60 ans, mais non éligible au dispositif « carrières longues ». Cette allocation peut prendre le relais de l'allocation de chômage au bout de trois ans d'indemnisation. Ainsi, un salarié ayant commencé à travailler à 18 ans pouvait toucher l'AER à 58 ans après trois années passées au chômage depuis l'âge de 55 ans. Au total, c'est bien cinq ans de préretraite qui étaient ainsi perçues.

L'histoire de l'AER est emblématique de celle de la préretraite : identifiée comme un frein majeur à l'emploi des seniors, elle a été supprimée quatre fois depuis 2007, et rétablie chaque fois quelques mois après sous la pression des partenaires sociaux. Elle constitue l'un des socles de notre consensus social marqué par le choix de l'inactivité des seniors. Cette valse-hésitation souligne également la difficulté de préserver les incitations à travailler plus longtemps tout en assurant un filet de sécurité en fin de vie active.

1. Douze ans d'appartenance au régime d'assurance chômage ; 100 trimestres validés par l'assurance vieillesse ; une année continue ou deux années discontinues d'affiliation dans une ou plusieurs entreprises au cours des cinq années précédant la fin du contrat de travail.

D'UNE IDÉOLOGIE DU PARTAGE DU TRAVAIL À UN CONSENSUS SOCIAL IMPLICITE

Les pouvoirs publics sont conscients que l'âge de cessation d'activité ne peut s'éloigner de l'âge légal de retraite, au risque de limiter considérablement la portée de la réforme de la retraite, comme ils sont conscients que la faiblesse de l'emploi des seniors avant 60 ans est d'abord la résultante des dispositifs sociaux qui fonctionnent comme des préretraites. Cette conscience n'est pas nouvelle ; comme nous venons de le rappeler, elle a jalonné l'histoire des préretraites en France depuis le milieu des années 1970. Cependant, comme nous l'avons également souligné, elle n'a pas débouché sur un changement de cap, ne serait-ce que modéré. Toute fermeture d'un dispositif entraînait soit la création d'un nouveau dispositif ou le déversement dans un autre, comme celui, pérenne, de l'assurance chômage des seniors. D'une certaine façon, l'État et les gouvernements successifs sont progressivement sortis de l'idéologie du partage du travail entre générations, mais il existe encore entre les partenaires sociaux un consensus implicite à faire des seniors la variable d'ajustement du marché du travail, ou au moins du marché des contrats à durée indéterminée¹. La paix sociale dans l'entreprise au moment d'une réduction des effectifs passe par le départ des seniors, à condition que ces derniers acceptent cette situation, ce qu'ils font en contrepartie d'une indemnisation jusqu'à l'âge de la retraite. Les protestations qui accompagnent la disparition de l'AER montrent bien que la clef de voûte de la cessation anticipée est constituée par le revenu d'inactivité. Le départ est accepté à cette condition, à la relative satisfaction de tous les protagonistes au niveau local, patronat et salariés, mais également les responsables politiques qui évitent ainsi les tensions sociales... et plus de chômeurs dans les statistiques officielles.

1. Les jeunes constituent l'autre population servant à réguler les effectifs à travers les contrats à durée déterminée (CDD).

Le financement est collectif, diffus, et donc non internalisé par les acteurs locaux. On a bien vu *a contrario* que la responsabilisation financière des contrats ASFNE s'est traduite par leur disparition de fait.

Sans intervention de l'État, garant de l'intérêt général, et seul capable d'internaliser les conséquences macroéconomiques des prélèvements obligatoires qu'impose cette inactivité indemnisée en fin de carrières, les partenaires sociaux peinent depuis de nombreuses années à réformer l'assurance chômage des seniors.

UN CAS DÉSORMAIS PARTICULIER EN EUROPE

Dans les années 1970 et 1980, tous les pays ont favorisé l'inactivité des seniors au nom de l'emploi des jeunes. En 1994, en Suède, 37 % des hommes et 34 % des femmes de 64 ans relevaient du régime d'invalidité qui était plus généreux que le régime d'assurance chômage. En 1995, en Finlande, plus d'un quart des personnes de 59 ans bénéficiaient d'une allocation d'invalidité. Le chômage avec dispense de recherche y était également très développé, ainsi que les retraites anticipées. Les 60-64 ans étaient pour 30 % d'entre eux en invalidité, 18 % au chômage et 17 % en retraite anticipée. À la même époque, aux Pays-Bas, au nom de l'emploi des jeunes, les rangs des préretraites, financées partiellement par les entreprises, et des invalidités, mais également des chômeurs dispensés de recherche après 57 ans, se sont gonflés 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. Le régime d'invalidité servait également à des fins sociales, liées à la situation du marché du travail. La Grande-Bretagne a longtemps occupé 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 : en 1994, 25 % des hommes de 60-64 ans étaient en situation d'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 1980.

Toutefois, le Danemark, la Grande-Bretagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède vont, dans les années 1990, réussir à inverser la tendance. Allant au-delà des déclarations d'intention, ces pays rendent 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. 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'assurance chômage une préretraite. Les dispenses de recherche ont été supprimées, ou fortement décalées dans l'âge, et rendues conditionnelles aux caractéristiques individuelles. Naturellement, il reste dans ces pays des seniors en situation d'inactivité à proximité de la retraite, souvent en invalidité, mais l'ampleur des préretraites a été considérablement réduite.

La figure 2 privilégie les deux pays, la Finlande et les Pays-Bas, dont le taux d'emploi des 55-59 ans était proche de celui de la France au milieu des années 1990. Partant d'un niveau inférieur, les Pays-Bas ont gagné vingt-sept points de taux d'emploi sur cette tranche d'âge, la France n'enregistrant qu'une remontée de douze points. Si ces pays ont également été marqués par une démocratisation plus précoce de l'accès à l'enseignement supérieur, ainsi que par des changements plus profonds du mode de travail des seniors (tutorat, temps partiel...) et des mentalités (campagne d'information...), force est de reconnaître que ces pays ont engagé, au milieu des années 1990, des réformes courageuses pour réduire fortement l'ampleur des préretraites. Sans ces réformes, les autres évolutions dans le monde du travail seraient restées lettre morte. En France, depuis le milieu des années 1990, les gouvernements successifs ont bien eu les mêmes doutes sur les vertus des politiques de préretraite. Cependant, ils n'ont pas réformé l'assurance chômage des

seniors, comme obnubilés par la question des préretraites publiques, qui ne jouent pourtant déjà plus un rôle prédominant depuis longtemps.

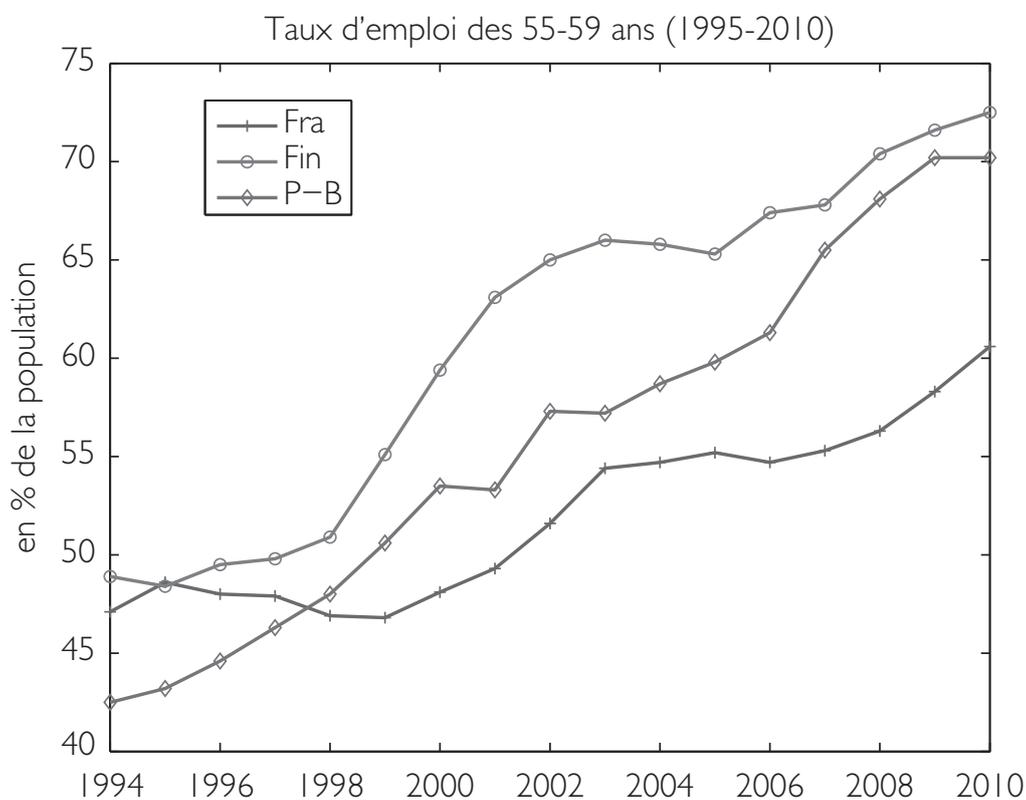


Figure 2 – L'évolution comparée des taux d'emploi des 55-59 ans.

Source : OCDE (calcul de l'auteur).

2. L'assurance chômage des seniors, clef de voûte de l'ajustement de l'emploi par les seniors

Après 55 ans, d'importantes sorties de l'emploi et de faibles retours en emploi caractérisent le marché du travail des seniors : ce résultat est le produit de notre consensus social qui protège l'emploi des âges médians par le départ en inactivité des seniors. Ce choix est rendu possible en transformant l'assurance chômage des seniors en préretraite.

UN TAUX DE SORTIE DE L'EMPLOI QUI EXPLOSE

Les faits

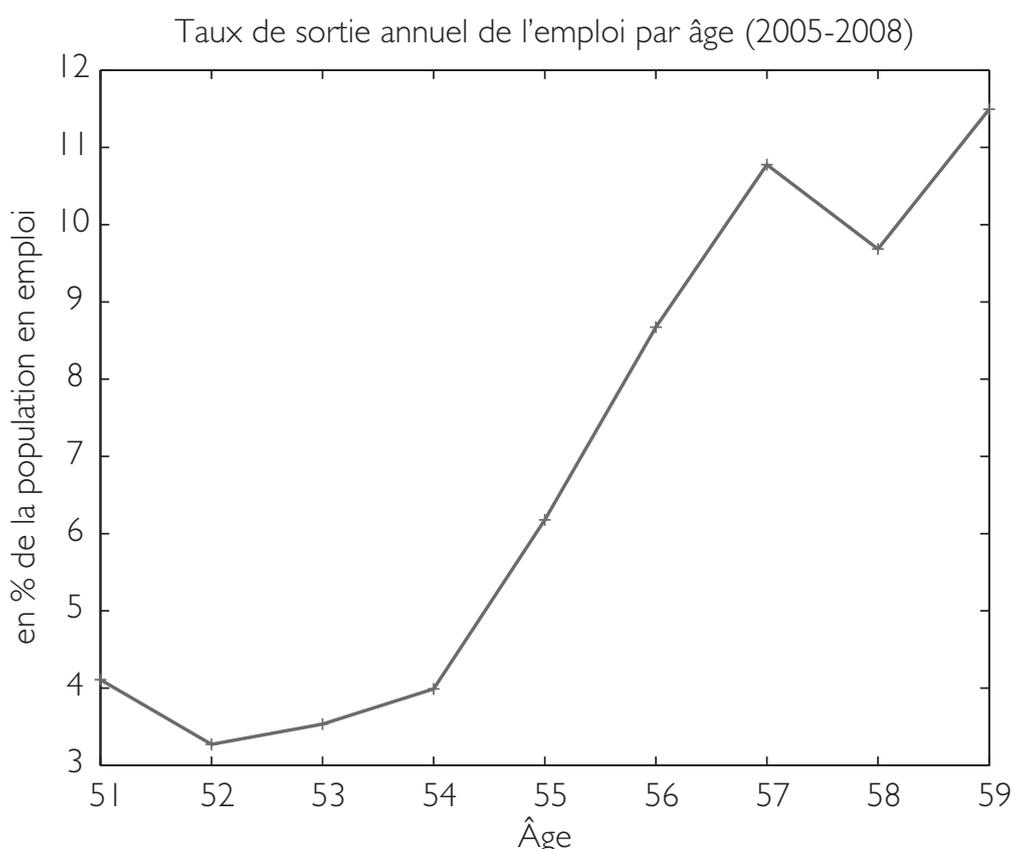


Figure 3 – L'envolée du taux de sortie de l'emploi.

Source : enquête « Emploi » (calcul de l'auteur).

Sur la base des données fournies par le ministère du Travail (enquête « Emploi »), la figure 3 montre que le taux de sortie de l'emploi¹ s'envole après 55 ans. Ce résultat actualise et confirme les travaux de L. Behaghel². En moyenne, chaque année, moins de 4 % des jeunes quinquagénaires sortent de l'emploi ; ils sont plus de 10 % après 57 ans. Cette brutale accélération fait naturellement écho à la chute du taux d'emploi à ces âges (voir fig. 1) et atteste d'un changement important dans l'environnement des seniors : l'assurance chômage devient notamment une préretraite... avant la retraite qui se profile à l'horizon.

L'importance de ce phénomène ainsi que les âges concernés indiquent que les entreprises concentrent leur politique de gestion de l'emploi sur le segment socialement accepté dans et en dehors de l'entreprise. Pour appuyer cette thèse on peut citer les travaux de P. Aubert qui montre que les départs des seniors se produisent plutôt dans des entreprises dont les effectifs baissent³. Ainsi les secteurs qui diminuent en termes d'effectifs, comme l'industrie, ont fortement recours aux licenciements de seniors, alors que les licenciements des travailleurs d'âges médians sont quasi inexistantes.

C'est parce que la société française dans son ensemble voit dans le départ anticipé des seniors un facteur favorisant l'entrée des jeunes dans la vie active que les coûts psychologiques du « licenciement » sont largement diminués et les séparations à l'amiable légion. Ainsi, il n'est pas étonnant que, dans les établissements de 50 salariés et plus, les salariés d'au moins 58 ans soient actuellement sur-représentés dans les ruptures

1. Il s'agit de la proportion des travailleurs en emploi qui se retrouvent sans emploi un an plus tard. Les chiffres diffèrent peu si l'on considère uniquement les sorties de l'emploi du secteur privé.

2. L. Behaghel, *Le Rôle de la demande de travail dans le faible emploi des seniors. Politiques publiques et pratiques des entreprises*.

3. P. Aubert, « Les quinquagénaires dans l'emploi salarié privé ».

conventionnelles ; au premier semestre 2010, ils représentaient 10,3 % des sorties par rupture conventionnelle dans les établissements de 50 à 249 salariés et 17,4 % dans les établissements de 250 salariés et plus contre respectivement 8 et 10,9 % des sorties par licenciement autre qu'économique. Cet âge de 58 ans ne doit rien au hasard : il permet d'atteindre 61 (58+3) ans en situation indemnisée, ce qui est dorénavant la nouvelle borne d'âge pour obtenir une prolongation d'indemnisation jusqu'à l'âge du taux plein.

Protéger les emplois des âges médians

Si actuellement en France l'assurance chômage des seniors joue le rôle d'une préretraite, c'est essentiellement pour protéger l'emploi des travailleurs d'âge médian et ainsi faire des seniors la variable d'ajustement de l'emploi quand les entreprises doivent réduire leurs effectifs. Plusieurs raisons peuvent expliquer ces destructions d'emplois : la conjoncture macroéconomique générale et la faiblesse de la demande globale ou l'exigence de redéploiements sectoriels face à la concurrence internationale, sans que la spécificité des seniors, leur productivité ou leur coût salarial, ne soit en général en cause, même si ces facteurs peuvent interagir de façon négative.

Il existe une certaine opposition entre les pays européens, entre ceux qui cherchent à protéger l'emploi et ceux qui acceptent plus facilement les réallocations de main-d'œuvre qui s'opèrent après un temps de chômage¹. Il ne s'agit pas ici d'évaluer l'efficacité respective de ces deux modèles, mais de souligner les conséquences du choix de la protection de l'emploi sur l'emploi des seniors. Au-delà des modalités juridiques qui assurent cette protection, il apparaît que l'ajustement par les seniors est certainement le meilleur garant de la protection de l'emploi... des travailleurs entre 30 et 55 ans.

1. On parle de flexicurité pour qualifier ce système.

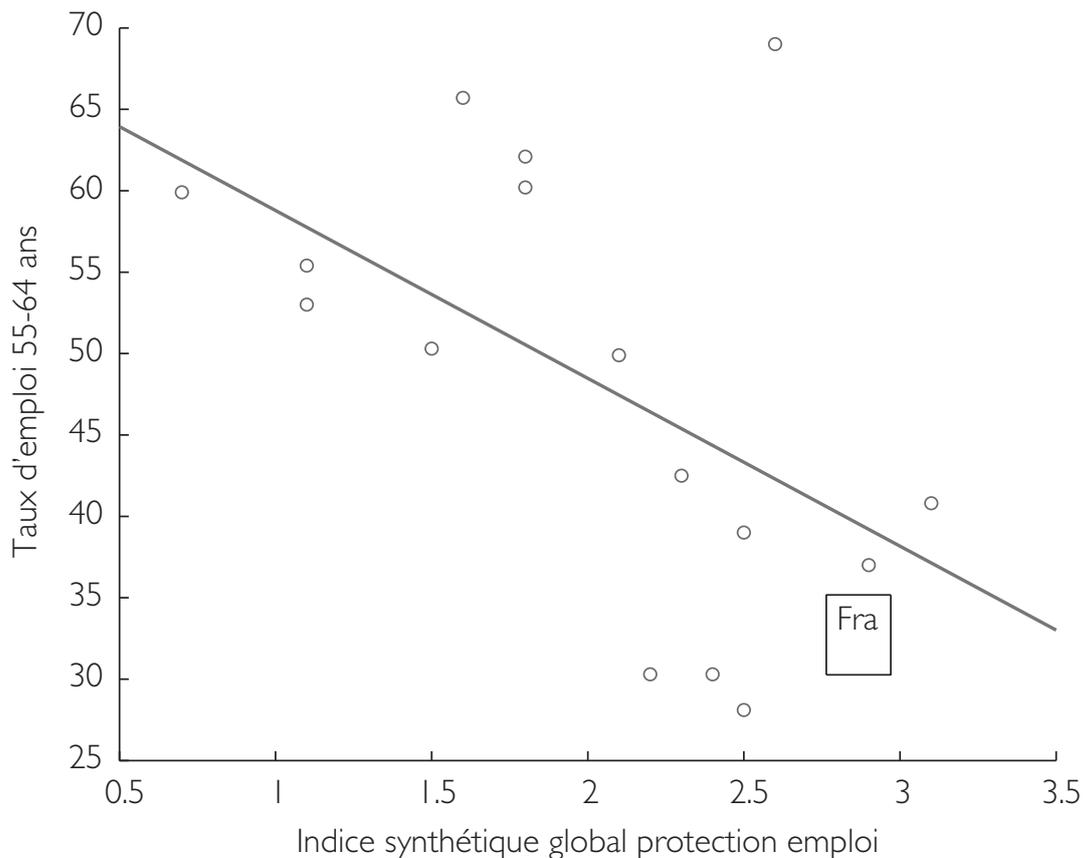


Figure 4 – Protection de l'emploi et taux d'emploi des seniors.

Source : OCDE, 2004 (calcul de l'auteur).

La figure 4 montre ainsi que le taux d'emploi des seniors dans les pays de l'OCDE est bien négativement corrélé avec l'indice de la protection de l'emploi¹ : en moyenne, les pays dont l'emploi est relativement protégé par des règles de licenciement plus contraignantes ont un taux d'emploi des seniors le plus faible. La protection de l'emploi pouvant baisser le taux d'emploi de façon générale, il est nécessaire d'analyser la corrélation entre la protection de l'emploi et le taux d'emploi relatif des 55-64 ans par rapport à celui des 35-44 ans. La figure 5 confirme que les pays ayant une haute protection de l'emploi ont aussi un faible taux d'emploi relatif

1. Il s'agit de l'indice global de la protection de l'emploi englobant tous les contrats de travail (OCDE, 2004).

des seniors. C'est en ce sens que les seniors jouent le rôle de variable d'ajustement de l'emploi : quand les réductions d'effectifs s'imposent, c'est l'inactivité définitive des seniors qui est privilégiée et non le chômage des salariés d'âge médian. La sauvegarde de la paix sociale dans l'entreprise est à ce prix. Globalement, les sorties de l'emploi des seniors se multiplient parce que l'ensemble des parties concernées y trouvent finalement leur intérêt, y compris les seniors en empruntant le chemin de la préretraite.

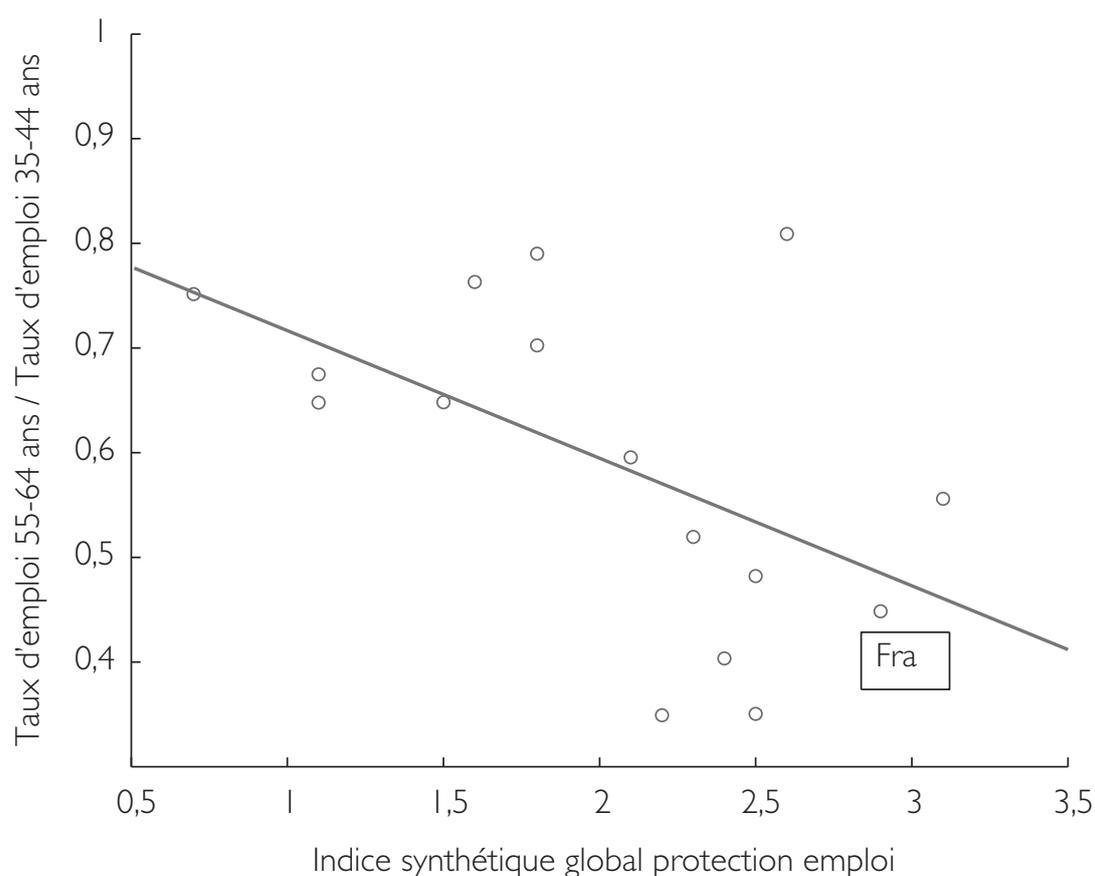


Figure 5 – Protection de l'emploi et taux d'emploi relatif des seniors.

Source : OCDE, 2004 (calcul de l'auteur).

La faiblesse du taux d'emploi après 55 ans ne traduit pas une inemployabilité intrinsèque des seniors. Un certain effritement de leur productivité en raison du progrès technique et/ou de leur usure au travail peuvent évidemment prévaloir dans certains métiers. Les entreprises en difficulté choisissent aussi de se débarrasser des seniors parce qu'ils ont

des salaires relativement élevés du fait de leur ancienneté. Mais il n'existe aucune preuve empirique générale de la baisse de la productivité des seniors qui entrerait en contradiction avec une évolution des salaires souvent régie par le niveau d'ancienneté¹. Ainsi, l'analyse empirique de P. Aubert et B. Crépon sur un échantillon d'entreprises ne permet pas de mettre en évidence un tel écart, qui pèserait en retour sur l'emploi des seniors². Le processus d'apprentissage par la pratique renforce la productivité des seniors dans l'entreprise. Leur capital humain spécifique peut ainsi rivaliser avec le capital humain général des plus jeunes. Dans certains secteurs plus touchés par le progrès technique et le changement organisationnel, les compétences des seniors sont, il est vrai, soumises à une obsolescence plus grande qui se traduit par des sorties de l'emploi indépendamment du niveau de l'assurance chômage. Il ne s'agit donc pas de nier ces phénomènes, mais de reconnaître que l'assurance chômage des seniors démultiplie leurs effets, quand la plupart du temps elles ne les créent pas de toutes pièces.

Si les modalités de l'assurance chômage orientent fortement les sorties de l'emploi vers les seniors de plus de 55 ans lorsque l'entreprise rencontre des problèmes globaux de réduction d'effectifs, elles exacerbent également cette dynamique en diminuant la profitabilité spécifique des seniors. En augmentant le pouvoir de négociation des travailleurs et donc leurs salaires, une allocation de chômage élevée diminue d'autant le niveau

1. Sur la base de l'enquête de la Dares sur la gestion des salariés de plus de 50 ans (EGS50+), il apparaît que, pour près de 80 % des employeurs du secteur marchand en France, l'expérience et le savoir-faire des salariés de plus de 50 ans sont un atout par rapport aux autres salariés. Concernant le coût salarial, cet élément est vu plutôt comme une limite que comme un atout pour les seniors, même si les avis des employeurs divergent sensiblement sur cette question (voir M. Defresne, P. Marioni et C. Thévenot, « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent »).

2. Voir P. Aubert et B. Crepon, « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation ».

des profits associés à une relation d'emploi. Il n'est donc pas étonnant que les entreprises choisissent en premier lieu de se débarrasser des seniors en cas de difficultés passagères ou structurelles car ceux-ci sont moins enclins à accepter des baisses de salaire.

L'effet du système d'assurance chômage est en outre exacerbé par la proximité de la retraite et l'effet-horizon : en raccourcissant l'horizon de la durée du poste de travail, la proximité de la retraite tend à limiter dans le temps les flux de production engendrés par ce poste ; un niveau d'allocation de chômage pourtant supportable à des âges plus jeunes peut alors facilement détruire la rentabilité de l'emploi des seniors. Il existe un fort effet d'interaction entre voisinage de la retraite et générosité de l'allocation de chômage. D'une certaine façon, la viabilité des postes occupés par des seniors impose des niveaux de productivité plus élevés pour compenser proximité de la retraite et allocation de chômage généreuse. L'emploi des seniors est d'autant plus fragilisé dans les périodes de ralentissement conjoncturel. Il n'est pas rentable d'attendre des jours meilleurs en acceptant des pertes courantes sur des postes occupés par des travailleurs proches de la retraite (phénomène de thésaurisation de main-d'œuvre), car la proximité de celle-ci limite les profits futurs qui pourraient compenser les difficultés présentes. Le phénomène de thésaurisation de main-d'œuvre est moins profitable sur les postes occupés par des seniors¹ : la générosité des allocations de chômage et l'effet-horizon se renforcent mutuellement pour pousser les seniors hors de l'entreprise en premier.

UN TAUX DE RETOUR EN EMPLOI QUASI INEXISTANT

L'ajustement des effectifs par le départ des seniors repose fondamentalement sur le système d'allocation de chômage, parce que ce dernier rend le *deal* acceptable pour les seniors concernés en leur assurant une

1. Voir A. Chéron et alii, « Age-dependant employment protection ».

préretraite. On entend parfois dans le débat public des voix de seniors qui dénoncent la précarité de leur situation. Ces cas existent bien sûr, mais ils sont isolés. C'est pourquoi le taux de retour en emploi est quasi inexistant à partir de 55 ans.

Les seniors acceptent cette situation parce que, pour beaucoup d'entre eux, au bout du compte, l'inactivité devient une meilleure opportunité que l'emploi à cause de la générosité de l'assurance chômage : le surplus de l'emploi pour les travailleurs tend à s'estomper. Plus précisément, pour un travailleur, on définit le surplus de l'emploi comme la différence entre la valeur de l'emploi, somme anticipée des salaires, nets de la désutilité du travail sur la durée de l'emploi, et la valeur du chômage déterminée par le niveau de l'allocation mensuelle sur sa durée. La proximité de la retraite tend à réduire le surplus de l'emploi. Cette situation explique alors aussi bien l'absence de recherche d'emploi de la part des chômeurs âgés que la faiblesse des emplois vacants à ces âges. En France, quel que soit son partage entre entreprises et travailleurs à travers la négociation salariale, pour les travailleurs comme pour les entreprises, le surplus total de l'emploi est faible sous l'effet de l'interaction très forte entre proximité de la retraite et générosité de l'allocation de chômage. Cette situation explique dès lors que les créations d'emplois, sous le double jeu de l'offre et de la demande, soient extrêmement rares à partir de 55 ans, ce que nous allons maintenant illustrer.

Les faits

Sur la base de l'enquête « Emploi » de 2005 à 2008, la figure 6 montre que le taux de retour annuel en emploi des seniors chute à partir de 55 ans pour devenir quasi nul après 57 ans¹. Supérieur à 10 % pour les plus jeunes des quinquagénaires, il s'effondre autour de 2 % pour les plus

1. Il s'agit de la proportion de travailleurs hors emploi qui ont retrouvé un emploi un an plus tard.

vieux d'entre eux. Là encore, il est difficile de ne pas y voir l'influence des dispositifs spécifiques de l'assurance chômage des seniors, associé à la proximité du départ à la retraite.

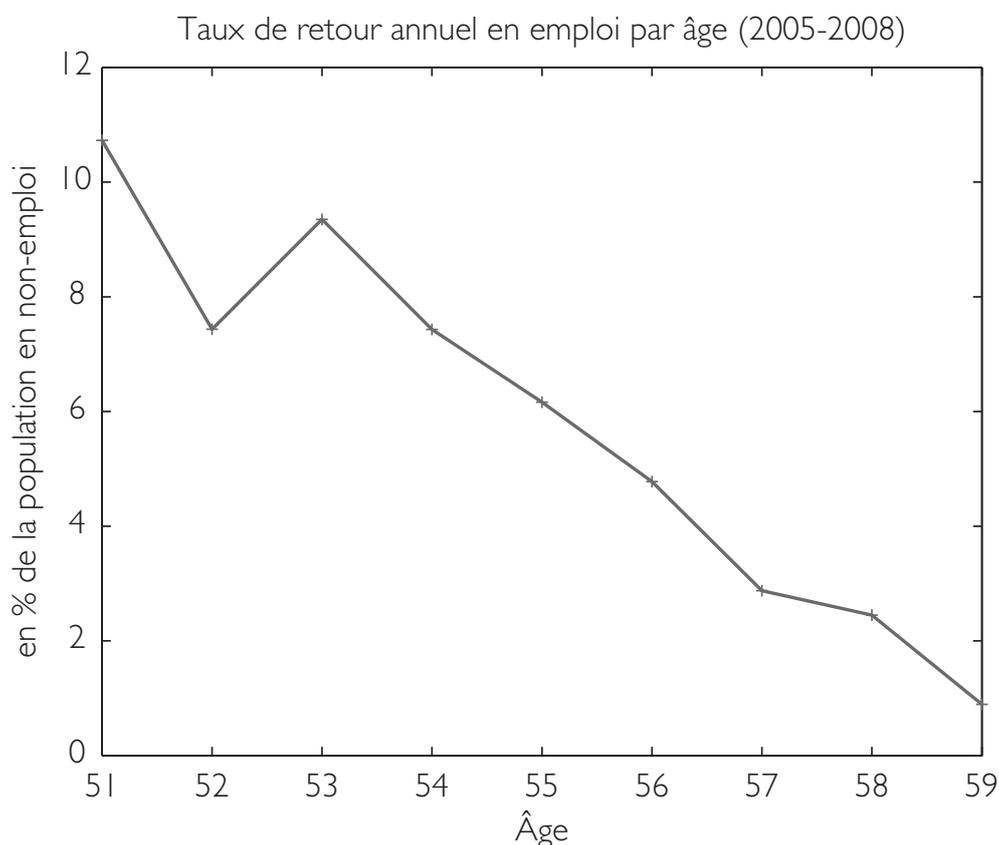


Figure 6 – L’effondrement du taux de retour en emploi.

Source : enquête « Emploi » (calcul de l’auteur).

Cette chute des retours en emploi interagit fortement avec l’envolée des sorties de l’emploi pour induire une chute radicale du taux d’emploi. Il est possible de mesurer la responsabilité de chacune de ces évolutions en considérant ce qu’aurait été le taux d’emploi après 55 ans si le taux de retour et le taux de sortie étaient à tour de rôle gelés à leur valeur à 54 ans. La figure 7 montre alors que la hausse du taux de sortie de l’emploi est essentielle pour expliquer la chute observée du taux d’emploi : la courbe où le taux de sortie après 55 ans est maintenu à celui de 54 ans est la plus éloignée de la courbe représentant la dynamique observée du taux d’emploi.

Cependant, la faiblesse du taux de retour a une importance bien au-delà de son effet direct sur la dynamique de l'emploi. Elle traduit l'acceptation par les seniors de leur rôle comme variable d'ajustement de l'emploi. La section suivante en analyse les ressorts.

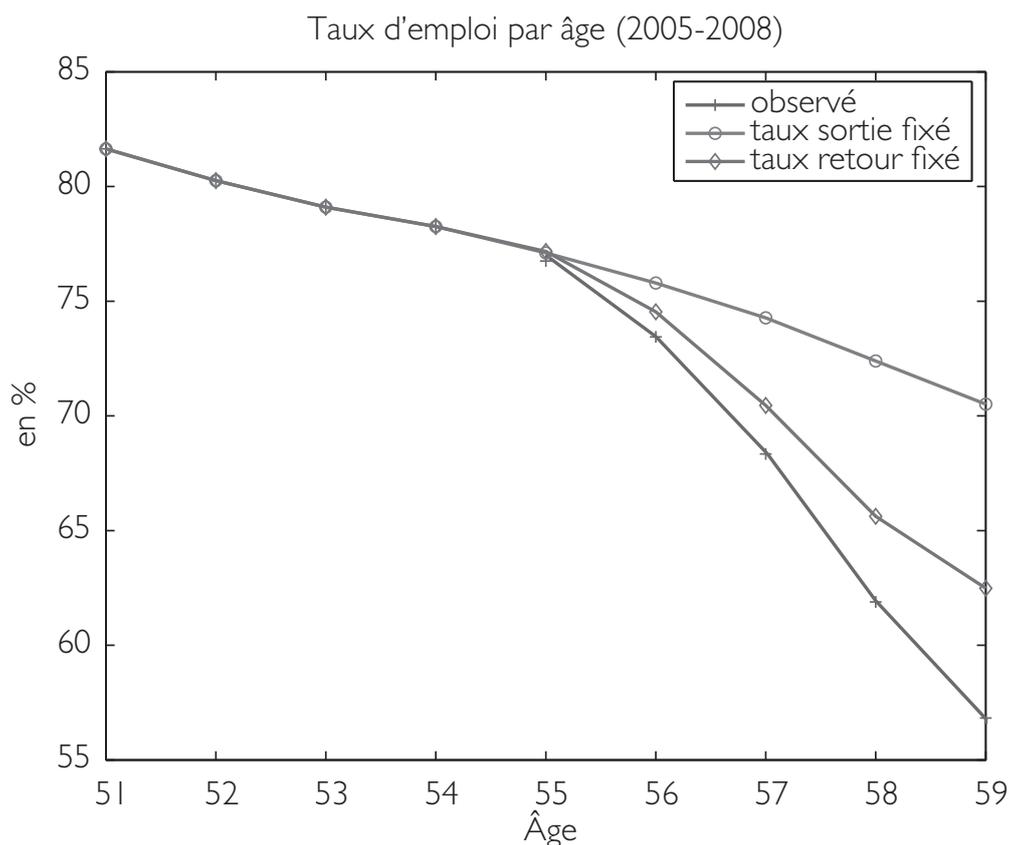


Figure 7 – Le rôle respectif des taux de sortie et de retour.

Proximité de la retraite et générosité de l'allocation de chômage : une liaison dangereuse

Le taux de retour en emploi dépend de l'effort de recherche des seniors sans emploi mais également de la demande de travail des entreprises. S'il est difficile de trancher entre ces deux facteurs, en France la situation est relativement claire : la grande majorité des seniors sans emploi ne cherchent plus puisqu'ils sont dispensés de recherche d'emploi (DRE). Au-delà du cadre réglementaire, le plus important est que cette situation

est acceptée parce qu'elle est cohérente avec l'absence d'incitations individuelles à revenir en emploi.

Pourtant, l'allocation de chômage des seniors n'est pas plus élevée que celle des autres travailleurs : elle entraîne en général une perte significative de niveau de vie. Pourquoi se traduit-elle alors par le choix de l'inactivité sans recherche d'emploi ? Nous mettons en évidence ici l'importance du voisinage de la retraite qui change fondamentalement la donne. Générosité de l'allocation de chômage et proximité de la retraite prises séparément diminuent le surplus de l'emploi. Ces deux caractéristiques interagissent en outre fortement : l'effet de la générosité des allocations est d'autant plus grand qu'elle concerne des seniors ; la proximité de la retraite est d'autant plus dommageable que les allocations de chômage sont généreuses.

Considérons précisément la situation d'un senior en recherche d'emploi. L'intensité de sa recherche détermine la probabilité qu'il a d'obtenir une offre d'emploi. Il peut refuser cette offre si la proposition salariale est inférieure à son salaire de réserve : le salaire minimal à partir duquel il acceptera de travailler.

Commençons par analyser l'influence ambiguë de la distance à l'âge de la retraite. Tout d'abord, s'il anticipe un départ à la retraite dans un futur relativement proche, un chômeur ne sera pas incité à produire un gros effort de recherche. Il serait en effet plutôt paradoxal de chercher un nouvel emploi quand on souhaite partir à la retraite dans un avenir relativement proche. La recherche d'emploi doit être considérée comme un investissement entraînant des coûts, puis des recettes égales au surplus de l'emploi. Les recettes sont en outre incertaines car conditionnelles au résultat de la recherche. Il y aura donc recherche d'emploi si l'espérance de surplus d'emploi dépasse les coûts de recherche. Ces coûts sont directement liés à l'effort de recherche, qui consiste à mobiliser son énergie pour collecter des offres d'emploi, envoyer des candidatures, supporter le stress des entretiens de recrutement. En cas d'embauche

dans une entreprise, des coûts d'adaptation et de formation seront nécessaires pour s'insérer dans une nouvelle organisation de travail. Quant au surplus de l'emploi, il dépend de façon cruciale de la durée espérée de l'emploi. Si l'âge de la retraite est relativement proche, le surplus de l'emploi risque d'être trop faible pour compenser les coûts de recherche. Les perspectives futures du chômage et de l'emploi sont au bout du compte déterminées de façon identique par la retraite qui se profile à l'horizon¹. Contrairement à un individu plus jeune, le senior proche de la retraite ne peut espérer une longue période d'emploi, ce qui limite les flux de salaire attendus. Dans ce cas, le surplus de l'emploi décroît avec la proximité de la retraite.

Ensuite, la proximité de la retraite rend cependant plus acceptable toute proposition d'emploi, car l'horizon, en se raccourcissant, diminue la valeur de recherche d'une meilleure offre salariale : le senior est moins sélectif, ce qui se traduit par un salaire de réserve plus faible, et donc une probabilité d'acceptation de l'offre d'emploi plus élevée.

Au total, une moindre exigence salariale et un moindre effort de recherche ont des effets antagonistes sur le taux de retour dans l'emploi. La probabilité de retour dans l'emploi est en effet le produit de la probabilité de recevoir une offre, qui dépend de l'intensité de l'effort de recherche, par la probabilité d'accepter cette offre, qui dépend du salaire de réserve. De façon intuitive, on peut penser que le premier effet doit dominer car le second n'existe qu'en cas d'offre d'emploi, dont l'occurrence dépend préalablement de son effort de recherche.

Examinons maintenant la dépendance de l'effet-horizon par rapport à la générosité de l'allocation de chômage mis en évidence dans un article

1. Ici intervient de façon cruciale le fait qu'un individu cotise de façon identique qu'il soit au chômage ou en emploi et a donc accès à un même niveau de retraite. Sinon le chômeur pourrait avoir une incitation à revenir en emploi pour augmenter sa retraite future.

récent de J.-O. Hairault *et alii*¹. Cet article étudie les caractéristiques de la recherche d'emploi des chômeurs en fonction de leur âge, sur la base d'un modèle d'offre de salaires calibré sur l'économie française. Quatre groupes d'âge sont pris en compte : les 16-29 ans (groupe 1), les 30-49 ans (groupe 2), les 50-54 ans (groupe 3) et les 55-59 ans (groupe 4).

Pour identifier l'interaction du niveau des allocations de chômage avec l'effet-horizon, il faut étudier comment se déforme l'intensité de la recherche d'emploi pour différents niveaux d'allocation de chômage supposés constants sur l'ensemble du cycle de vie. Dans la réalité, l'allocation de chômage des plus de 50 ans est plus généreuse, et plus encore celle des 55-59 ans. Cette plus grande générosité aboutit à des effets désincitatifs classiques. Ici, comme nous voulons identifier l'effet particulièrement désincitatif à proximité de la retraite, une expérience contrefactuelle doit être menée : quel est l'impact par âge d'un niveau donné de l'allocation de chômage ?

J.-O. Hairault *et alii* étudient les caractéristiques de la recherche d'emploi par âge dans le cas où l'allocation des seniors serait aussi donnée aux plus jeunes et le cas symétrique où l'allocation des plus jeunes serait également offerte aux seniors. Ils montrent que la probabilité du retour en emploi pour les 55-59 ans baisse par rapport aux autres âges, quel que soit le niveau de l'allocation de chômage. Ce résultat confirme l'intuition que l'effet de la baisse de l'intensité de recherche l'emporte sur celui de la baisse du salaire de réserve au voisinage de la retraite. Soulignons que, pour chaque niveau de l'allocation de chômage, la seule différence entre les groupes d'âge est la distance à l'âge de la retraite : c'est donc bien la proximité de la retraite qui explique la baisse de la probabilité de trouver un emploi.

1. J.-O. Hairault *et alii*, « Distance to retirement and older workers employment : The case for delaying the retirement age ».

Toutefois, J.-O. Hairault *et alii* montrent en outre que la baisse de la probabilité de sortie du chômage au voisinage de la retraite n'est sensible que pour une grande générosité de l'allocation de chômage. D'une certaine façon, il est possible d'attendre la retraite en situation d'inactivité seulement si le système de protection sociale est suffisamment généreux pour financer cette période. Dans ce cas, l'effet-horizon est particulièrement désincitatif en termes d'effort de recherche. Générosité de l'allocation de chômage et proximité de la retraite interagissent alors fortement pour décourager les seniors de rechercher un nouvel emploi. De ce point de vue, l'effet-horizon n'existerait pas en soi dans le cas de la recherche d'emploi, mais de façon interactive avec le niveau de l'allocation de chômage. C'est un point crucial car il souligne l'importance de la générosité de l'allocation de chômage dans la baisse du taux d'emploi en France juste avant 60 ans.

Cependant, il serait faux d'en conclure que l'effet-horizon n'a pas d'importance. L'allocation plus généreuse octroyée aux seniors n'aurait pas d'effets aussi pervers sur les groupes d'âge plus éloignés de l'âge de la retraite : un individu plus éloigné de la retraite choisirait de chercher du travail parce que son horizon plus long lui assure un surplus de l'emploi plus élevé : le relatif faible écart entre salaire et allocation de chômage est compensé par la durée espérée d'emploi qui permet en effet de cumuler cet écart sur un grand nombre de mois et d'assurer ainsi un surplus de l'emploi motivant une recherche active.

Au total, il n'est pas étonnant qu'en France la recherche d'emploi des 55-59 ans se démarque des autres groupes d'âge. La retraite à 60 ans explique ce phénomène en interaction avec la générosité de l'allocation de chômage. Cet effondrement des taux de retour en emploi au voisinage de la retraite a été accentué par « l'autorisation » administrative, voire l'obligation, faite aux chômeurs français de plus de 57 ans et demi (55 ans sous certaines conditions) de ne pas rechercher de nouvel emploi. Mais si la dispense de recherche d'emploi (DRE) a été si « populaire », c'est

qu'elle ne faisait qu'avaliser les faibles incitations à rechercher un emploi à proximité de la retraite. Ainsi, il ne suffit pas de supprimer la DRE, comme la France l'a décidé à partir de 2012, encore faut-il ne pas conserver un régime d'indemnisation du chômage qui constitue de fait une préretraite. L'avenir risque de ce point de vue d'entraîner de cruelles désillusions pour ceux qui se fient uniquement à la disparition de la DRE.

La faiblesse structurelle des efforts de recrutement des entreprises

En France, si l'atonie de la recherche d'emploi explique une part importante de la faiblesse observée des retours en emploi après 55 ans, cette dernière peut également traduire une demande de travail relativement faible pour cette tranche d'âge. Compte tenu des spécificités de l'assurance chômage analysées plus haut, cette question n'est pas première. En revanche, elle le deviendrait si une réforme dans le sens proposé plus loin était mise en place.

S'il n'existe que peu de preuves empiriques de la baisse de productivité des seniors dans l'entreprise, un senior dont le capital humain a été rendu très « spécifique » par son expérience dans une tâche particulière peut perdre son potentiel de productivité lors d'un licenciement. Dans les pays étrangers, les baisses de salaire en cas de reprises d'emploi sont ainsi particulièrement fréquentes pour les seniors¹. Ces baisses sont d'autant plus importantes que la proximité de la retraite rend les possibilités d'investissement en formation pour requalifier les seniors peu profitables sur un horizon si court. La baisse du salaire est alors une condition nécessaire au retour en emploi du senior. En France, les seniors hors emploi, au-delà du fait qu'ils sont peu incités à chercher un travail, sont peu enclins à accepter une baisse de salaire car, dans la très grande majorité des cas, ils ont un point de repli leur assurant une inactivité

1. OCDE, 2006.

rémunérée indexée sur leur dernier salaire. Comparés à ceux d'autres pays de l'OCDE, les salaires des seniors français connaissent ainsi une moindre inflexion à la baisse. Au total, les créations d'emplois pour les seniors sont rendues difficiles par la coexistence de la proximité de la retraite et de la générosité de l'allocation de chômage. Cela est d'autant plus vrai que les entreprises sont elles-mêmes confrontées à des coûts de recherche qui font de la création d'emploi un investissement dont l'horizon d'exploitation est également crucial. Les entreprises sont donc peu enclines à embaucher des travailleurs âgés dont le départ est programmé dans un futur relativement proche.

Faut-il en conclure que le retour en emploi des seniors est forcément difficile, *a fortiori* dans des pays qui ont pratiqués pendant des années la préretraite ? La réforme de l'assurance chômage aux Pays-Bas durant la seconde moitié des années 2000 nous apporte des éléments de réponse. En partant d'une situation identique, en particulier une dispense de recherche d'emploi pour les seniors de plus 57 ans et demi, l'obligation de recherche sous peine de fortes pénalités a été imposée aux seniors à partir de 2004. H. Bloemen, S. Hochguertel et M. Lammers ont étudié l'impact de cette réforme sur la probabilité de retour en emploi¹ : leur estimation montre une hausse très significative du taux de ce retour avec une augmentation de six points. Si on extrapole, sur la base de la figure 6, de façon un peu hasardeuse au cas de la France, cette hausse de six points mettrait le taux de retour en emploi des 55-59 ans à un niveau assez comparable à celui des plus jeunes des quinquagénaires. Il resterait un déficit imputable à l'effet-horizon, mais la forte interaction avec les conditions d'une préretraite serait supprimée.

1. H. Bloemen, S. Hochguertel et M. Lammers, « Job search requirements for older unemployed : transitions to employment, early retirement and disability benefits ».

3 . Propositions de réforme de l'assurance chômage et du licenciement des seniors

Le système d'allocations de chômage interagit fortement avec la distance à l'âge de la retraite. La générosité de ce système a des effets bien plus pervers sur l'emploi à cet âge que plus jeune, tant sur les créations que sur les destructions d'emplois. Cette dimension a certainement des implications sur le type d'allocations de chômage qui doit être mis en place en fin de carrière. Faut-il reconnaître la spécificité des seniors ? Et dans l'affirmative, quelles doivent être les modalités spécifiques de leur assurance chômage ?

La situation actuelle se trouve dans un équilibre pervers : du côté de l'offre comme de la demande de travail, les conditions ne sont pas favorables à l'emploi des seniors, conditions qui justifient en retour de mettre en place un dispositif de préretraite. Arguer de l'absence de retour en emploi pour ne pas réformer ce système ne résiste pas à une analyse précise des causes de cette situation. Une réforme de l'assurance chômage des seniors aurait des effets bien au-delà de l'offre de travail, et elle permettrait plus généralement de redonner de la valeur à l'emploi en fin de cycle de vie. Mais la difficulté intrinsèque des seniors proches de la retraite à retrouver un emploi doit pousser les pouvoirs publics à compléter cette réforme sur le front des sorties de l'emploi. Ce souci doit amener à reconsidérer les effets d'une taxe spécifique sur leur licenciement. Il s'agit bien de revoir cette politique car une taxe de ce type a déjà existé en France entre 1987 et 2007 sous le nom de contribution Delalande.

UN DÉTOUR PAR LA THÉORIE DE L'ASSURANCE CHÔMAGE OPTIMALE

Comme le niveau de l'allocation de chômage a des effets plus pervers sur l'emploi aux abords de la retraite, une conclusion logique serait non seulement d'uniformiser le système par âge, mais d'aller plus loin dans la

baisse de la générosité du système pour les seniors. Toutefois, l'ambition de les remettre en emploi ne peut se faire au détriment de la nécessité de les assurer contre les aléas du marché du travail en fin de carrière. Avant d'exposer un projet de réforme ambitieux, il peut être judicieux de faire un détour par la théorie de l'assurance chômage optimale. Cette théorie a été développée par S. Shavell et L. Weiss et par H. Hopenhayn et J.-P. Nicolini dans un cadre d'information imparfaite où la caisse d'allocations de chômage (le principal) n'observe pas l'effort de recherche du chômeur (l'agent)¹. La caisse doit alors mettre en place un système d'indemnisation du chômage qui l'incite à adopter un comportement de recherche d'emploi plus proche de l'intérêt collectif, à savoir la minimisation des dépenses d'assurance chômage, tout en lui garantissant un certain niveau d'assurance. Autrement dit, à niveau d'assurance inchangé, il est possible de déterminer le niveau et la durée d'indemnisation qui minimisent le coût du système d'assurance.

Ainsi, il ne s'agit pas de baisser le niveau global d'assurance fourni par la caisse d'allocations de chômage, mais d'augmenter le taux de retour à l'emploi en proposant un meilleur contrat incitatif à l'effort de recherche. Il existe en effet deux situations équivalentes pour un chômeur : une première dans laquelle il reçoit une allocation « moyenne » constante qui lui permet d'atteindre la retraite sans rechercher d'emploi en maintenant un niveau de vie correct ; une seconde dans laquelle l'allocation de chômage est plus élevée pendant un certain temps, ce qui permet au chômeur d'atteindre un niveau de vie plus élevé, pour ensuite baisser fortement, ce qui l'incite à chercher activement un emploi. Ces deux situations sont *a priori* équivalentes pour le chômeur, mais la seconde est plus favorable aux comptes publics. Cet écart entre optimum individuel et optimum social vient du fait que le chômeur ne prend pas en compte le

1. Voir S. Shavell et L. Weiss, « The optimal payment of unemployment benefits over time » ; H. Hopenhayn et J.-P. Nicolini, « Optimal unemployment insurance ».

coût pour le système d'assurance chômage dans sa décision de recherche d'emploi. La décroissance des allocations de chômage réconcilie incitation individuelle et intérêt collectif, en le poussant à trouver rapidement un emploi.

Cette analyse est traditionnellement conduite pour des chômeurs dont la période de réemploi est très longue, donc très éloignée de leur retraite. Reste-t-elle valide lorsque l'horizon sur le marché du travail est raccourci par la proximité de la retraite ? On sait que l'effort de recherche dépend fortement de la distance à la retraite. C'est pourquoi la proximité de la retraite implique certainement une spécificité du contrat incitatif optimal. Cette question a été analysée pour la première fois par J.-O. Hairault *et alii* en 2012¹. Deux résultats importants se dégagent de leur étude. D'abord, la proximité de la retraite limite l'efficacité de la décroissance de l'allocation au cours de la durée du chômage. Ensuite, un système de bonus-malus sur le niveau de la retraite en fonction de la durée du chômage apparaît particulièrement efficace pour atteindre un meilleur compromis entre incitation et assurance en fin de vie active. Nous examinons en détail ces deux points qui constituent le contrat d'assurance chômage optimal des seniors.

Les limites de la dégressivité dans le cas des seniors

Il est bien connu, depuis les travaux de S. Shavell et L. Weiss, que l'allocation de chômage devrait présenter un profil continûment décroissant pour inciter les chômeurs à chercher activement un emploi². L'arrêt de l'indemnisation à partir d'une certaine période, trente-six mois pour un salarié de plus de 50 ans en France, est une forme de dégressivité certes brutale, mais qui se produit après une longue période de constance

1. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

2. Voir S. Shavell et L. Weiss, « The optimal payment of unemployment benefits over time »

des allocations. Une décroissance continue de l'allocation de chômage permettrait d'assurer un meilleur compromis entre assurance (lissage du revenu) et incitation à sortir du chômage. En pratique, on observe en effet que les chômeurs modifient très sensiblement leur effort de recherche lorsqu'ils anticipent une baisse de leur allocation de chômage. B. Meyer a mis en évidence qu'aux États-Unis le taux de sortie du chômage indemnisé croît très sensiblement à l'approche de la fin de droits¹. B. Dormont *et alii* ont également montré l'influence, en France, de la dégressivité de l'allocation de chômage sur la reprise d'emploi, au début des années 1990².

Pour une dégressivité donnée, nous avons déjà souligné que la proximité de l'âge de la retraite tendait à réduire le surplus de l'emploi, et donc l'incitation à revenir en emploi. Dans le cas d'un chômeur proche de la retraite, puisque ses incitations à revenir en emploi sont intrinsèquement plus faibles, il est logique de penser que l'allocation de chômage devrait être plus incitative, donc présenter un profil plus décroissant. J.-O. Hairault *et alii* montrent effectivement que, conformément à l'intuition, la caisse d'allocations de chômage doit imposer plus de dégressivité aux chômeurs proches de la retraite, au moins jusqu'à une certaine distance de la retraite³. Cette forte décroissance anticipée provoque un effort de recherche plus grand. L'implication principale de ce résultat serait de recommander une durée d'allocation plus courte pour les chômeurs proches de la retraite, ce qui va à l'encontre des dispositifs existants en France.

Toutefois, pour garantir un niveau d'assurance *ex-ante* inchangé, cette plus forte décroissance devrait être compensée par des niveaux d'allocation très élevés dans les premières périodes de chômage : les premiers mois, le taux de remplacement serait ainsi proche de l'unité (100 % du salaire) pour les chômeurs à cinq ans de la retraite (figure 8).

1. Voir B. Meyer, « Unemployment insurance and unemployment spells ».

2. Voir B. Dormont *et alii*, « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi ».

3. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

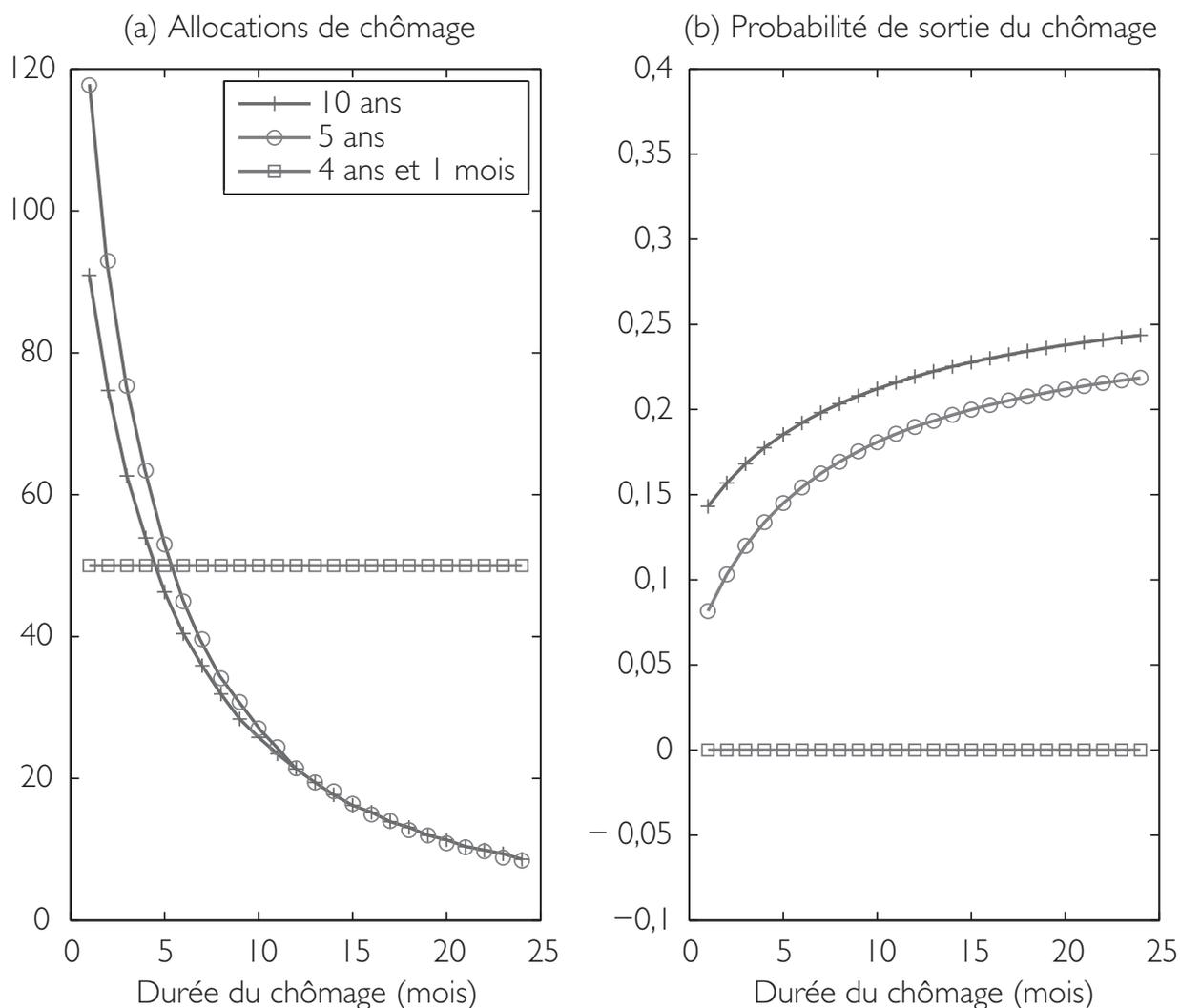


Figure 8 – Cas de la décroissance des allocations de chômage.

Source : J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance... ». Le graphique (a) donne le niveau de l'allocation de chômage en % du salaire en fonction de la durée du chômage. Le graphique (b) indique la probabilité de sortie du chômage en fonction de la durée au chômage. Sur chaque graphique, les courbes correspondent à des entrées au chômage à une certaine distance de la retraite (10 ans, 5 ans, 4 ans et 1 mois).

On pressent que la proximité de la retraite peut alors introduire une limite intrinsèque à cette plus grande décroissance. La caisse d'assurance chômage doit verser des allocations de plus en plus élevées pendant les premiers mois pour compenser le risque de dégressivité qu'elle veut imposer aux chômeurs proches de la retraite. Cela finit par rendre la politique incitative de dégressivité plus coûteuse qu'une politique qui

renonce pourtant à remettre en emploi. À partir d'une certaine distance à la retraite, la caisse d'allocations de chômage est amenée à proposer une allocation constante conduisant à un effort de recherche nul : cela se produit à quatre ans et un mois de la retraite dans les simulations présentées dans J.-O. Hairault *et alii*. (figure 8), tandis que l'effort de recherche s'annule à quatre ans et trois mois de la retraite si une simulation du système actuellement en vigueur est effectuée, ce qui est assez réaliste. Une plus grande décroissance de l'allocation de chômage ne permettrait donc d'inciter à la recherche d'emploi que très peu de chômeurs supplémentaires. L'efficacité de la politique de dégressivité est donc limitée pour les seniors par la faiblesse de leur effort de recherche en raison de la proximité de l'âge de la retraite.

Les simulations proposées par J.-O. Hairault *et alii* en 2012 permettent de calculer le coût en moyenne d'un épisode de chômage commençant à une certaine distance de l'âge de la retraite et ainsi la taille des économies opérées par la politique de dégressivité (tableau 1). Dans le cas du système d'allocation de chômage actuellement en vigueur, un chômeur à cinq ans de la retraite coûte en moyenne 7,36 mois d'équivalent-salaire à la caisse d'assurance compte tenu de sa durée moyenne de chômage. Ce montant grimpe à 18,05 mois pour un chômeur à quatre ans de la retraite. Cette différence très sensible découle d'un comportement très différent en matière de recherche d'emploi. Dans le dernier cas, le chômeur choisit de ne pas faire d'effort de recherche jusqu'à sa retraite. Évidemment, cette situation est similaire pour tout chômeur encore plus proche de l'âge de la retraite. Cependant, le coût pour la caisse de retraite est plus faible, car la période de chômage est naturellement plus courte. À un an de la retraite, le coût pour la caisse est même inférieur à celui à cinq ans, malgré un effort de recherche nul de la part des chômeurs dans le premier cas, et positif dans le second. De ce résultat, on déduit qu'il est particulièrement important de redonner des incitations à la recherche d'emploi pour les chômeurs encore assez éloignés de la retraite.

Comme la politique incitative reposant sur la décroissance des allocations de chômage ne permettrait pas de modifier significativement le comportement des seniors inactifs, de faibles économies budgétaires seraient réalisées pour les individus entrant au chômage à proximité de leur âge de retraite. Ainsi, à moins de quatre ans de leur retraite, le gain est nul : le coût pour l'assurance chômage est identique à celui de l'allocation actuelle puisque l'effort de recherche reste nul (tableau 1). Cette situation est d'autant plus remarquable que la politique incitative serait par ailleurs efficace à une distance relativement éloignée de la retraite : par exemple à cinq ans de la retraite, le coût du chômage est diminué de près de moitié.

Tableau 1 – Réformes des allocations de chômage et réduction des coûts.

Coût en termes de mois de salaire				
Distance année	Allocations constantes	Allocations décroissantes	Bonus sur salaire	Bonus sur pension
5	6,89 ^a	4,12	3,44	3,52
4	20,20	20,20	5,79	5,35
3	15,75	15,75	9,85	9,07
2	10,98	10,98	10,98	10,68
1	5,74	5,74	5,74	5,52

^a : Un travailleur qui entre au chômage à 5 ans de la retraite coûte 6,89 mois de son salaire à la caisse d'assurance chômage.

Au total, J.-O. Hairault *et alii* montrent que l'assurance chômage en est réduite pour les seniors proches de la retraite à proposer une allocation uniquement centrée sur l'assurance, abandonnant toute velléité de les remettre au travail dans le futur¹. D'une certaine façon, la préretraite (la dispense de recherche) devient optimale, car les

1. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

chômeurs sont bien inactifs dans ce cas, ne fournissant aucun effort de recherche. Naturellement, il faut souligner que cette situation est d'autant plus exacerbée que le niveau d'allocation de chômage de référence est relativement élevé en France¹ : il n'est pas possible d'optimiser le profil des allocations de chômage pour ce niveau d'assurance *ex-ante*. En revanche, la caisse d'assurance pourrait fortement inciter à l'effort de recherche... en supprimant toute allocation de chômage. Le message est donc qu'il est difficile, à cause de la proximité de la retraite, d'améliorer les comptes des caisses d'allocation de chômage sans détériorer le sort des chômeurs eux-mêmes en recourant à une dégressivité plus rapide des allocations dans le cas des seniors.

Si la dispense de recherche d'emploi peut être optimale pour les seniors, il faut souligner qu'elle devrait être conditionnelle, non pas à un âge absolu, mais à la distance à la retraite qui n'est pas en France nécessairement identique entre les individus à un âge donné, compte tenu de la prévalence de la durée de cotisation. Avant de revenir plus loin (p. 61) sur ce point important, nous présentons à la suite de J.-O. Hairault *et alii* une politique permettant de tirer avantage de la proximité de la retraite².

Indexer la pension de retraite sur la durée du chômage

La limite de la décroissance des allocations de chômage est bien connue, même si elle est décuplée par la proximité de la retraite. Cette politique reste prisonnière d'un conflit entre assurance et incitations : plus de décroissance accroît les incitations mais au prix d'un profil de revenu moins

1. Cette relative inefficacité de la politique incitative ne peut pas être découplée de la générosité du système actuel dont le respect est une contrainte imposée dans les simulations. À une générosité plus faible correspondrait une zone d'inefficacité plus réduite : le renoncement à une politique incitative se produit à une distance d'autant plus proche de la retraite que le niveau de générosité préexistant est faible.

2. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

lisse et donc moins protecteur en termes d'assurance pour le chômeur. Les marges de manœuvre de cette politique sont donc réduites. C'est pourquoi H. Hopenhayn et J.-P. Nicolini ont proposé d'introduire une prime/taxe sur les salaires futurs¹. Cela permet de dissocier l'assurance fournie par les allocations pendant la période de chômage et les incitations qui modifient le revenu en situation de réemploi : plus le chômeur sort rapidement du chômage, plus il est récompensé par une prime salariale élevée. Au-delà d'une certaine période au chômage, la prime peut se transformer en taxe, pour pénaliser un effort de recherche faible. Un meilleur compromis entre incitation et assurance est ainsi atteint comme l'ont montré ces deux auteurs.

Cependant, la proximité de la retraite constitue une limite naturelle à cette politique incitative : la période de réemploi est de plus en plus courte au fur et à mesure que l'on se rapproche de la retraite, trop courte pour que le chômeur profite pendant longtemps de la prime salariale, ce qui rend l'incitation relativement faible à cette période. Pour dépasser les limites de l'horizon court en toute fin de vie active, une solution efficace serait alors d'intégrer les systèmes d'allocation de chômage et de retraite dans un sens bien précis : une sortie rapide du chômage serait récompensée par une pension plus élevée, tandis qu'un épisode long se traduirait par une pension amputée. La proximité de la retraite devient alors un atout pour mieux inciter les chômeurs à retrouver un emploi. Cette proposition originale est examinée dans J.-O. Hairault *et alii*².

La figure 9 montre les caractéristiques de la recherche d'emploi si cette politique était implémentée. Si l'on considère les chômeurs à moins de quatre ans de la retraite, on constate que cette politique permet de mieux lisser le revenu en assurant un niveau d'allocation de chômage plus élevé que le niveau actuel (calibré à 50 % du salaire) du fait de l'existence

1. H. Hopenhayn et J.-P. Nicolini, « Optimal unemployment insurance ».

2. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

d'un autre instrument incitatif : des bonus (correspondant à des taxes négatives sur la figure 9) sur les pensions sont en effet octroyés en cas de retour rapide en emploi. La recherche d'emploi en est stimulée : les chômeurs à quatre ans de la retraite qui n'étaient pas incités à rechercher un emploi dans le cas de la politique de dégressivité des allocations de chômage sont maintenant actifs avec une probabilité de sortir du chômage comparable à celles de chômeurs plus éloignés de la retraite. Sur la figure 9, si l'on considère une distance de plus en plus faible à la retraite, les bonus sont plus élevés en moyenne, ce qui permet de soutenir le surplus de l'emploi par ailleurs diminué par cette proximité de la retraite. Ainsi, à moins de trois ans de la retraite, les incitations ne prennent la forme de taxes sur les futures pensions qu'après quinze mois au chômage. Soulignons que ces bonus sont versés par l'assurance chômage, et non par l'assurance vieillesse.

Au total, l'intégration des programmes d'assurance vieillesse et chômage permettrait de regagner des marges sur l'inactivité : seuls les chômeurs à moins de deux ans et un mois de la retraite sont laissés inactifs (figure 9). Pour ces individus, le profil de l'allocation de chômage est constant et avalise une situation de préretraite. Toutefois, même dans cette situation d'inactivité, il existe une amélioration possible des termes de l'assurance. En effet, J.-O. Hairault *et alii* montrent qu'il est optimal de transférer une partie des revenus de retraite vers la période de chômage. Le chômeur âgé sera bientôt retraité, indépendamment d'un effort de recherche inexistant, ce comportement étant d'ailleurs expliqué par cette perspective. Dans le cas où la retraite procure un revenu plus élevé que le chômage, ces transferts permettent un meilleur niveau d'assurance : la caisse d'allocations de chômage peut alors en profiter pour réduire globalement le coût de l'assurance en échange de la mise en place de ces transferts. D'une certaine façon, la pension joue le rôle d'un actif financier classique qui protège en cas de mauvais choc, ici une période de chômage. Comme le système de retraite par répartition constitue un actif

illiquide avant l'âge de la retraite, dans le cas où les chômeurs ne disposent pas d'actifs financiers, seule une intégration institutionnelle des systèmes d'assurance chômage et vieillesse peut permettre ces transferts.

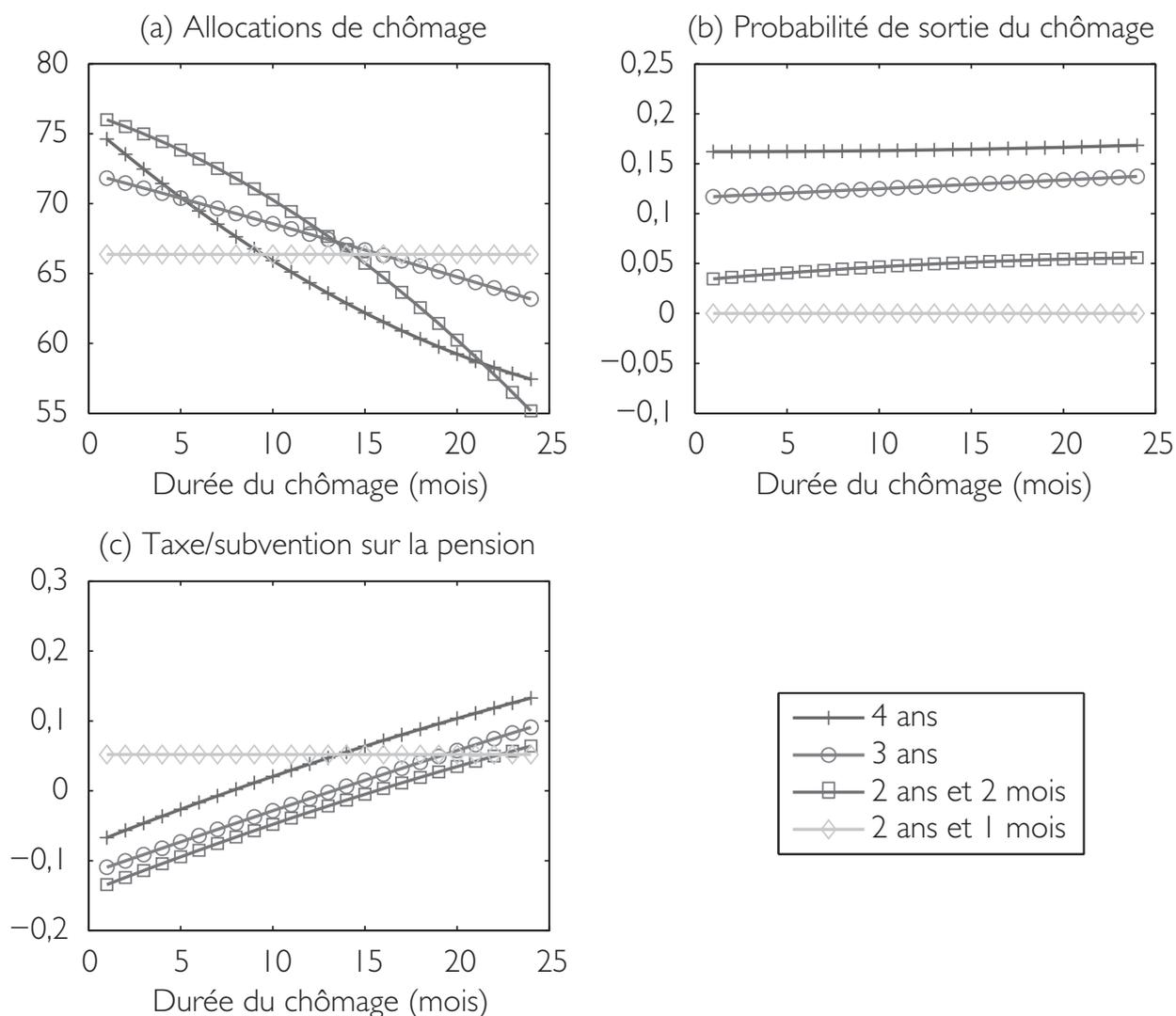


Figure 9 – Bonus sur les pensions et décroissance des allocations.

Source : J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance... ».

Le graphique (c) reporte le niveau de la taxe sur la pension en fonction de la durée au chômage.

J.-O. Hairault *et alii* retiennent l'hypothèse d'un niveau de pension supérieur de 40 % à celui de l'allocation de chômage. Dans ce cas, à moins de deux ans de la retraite, 6 % du niveau de la pension chaque

année de retraite est transféré vers la période de chômage, augmentant de 34 % l'allocation de chômage. Plus la distance à la retraite est faible, plus l'allocation de chômage peut être élevée, pour converger vers le niveau de la retraite avant transfert. Cette intégration de l'assurance chômage et de l'assurance vieillesse a été également recommandée par J. E. Stiglitz et J. Yun pour cette fonction purement assurantielle¹. Mais J.-O. Hairault *et alii* soulignent que ce n'est pas la seule fonction possible de cette intégration, puisqu'il existe également une dimension incitative très forte pour les chômeurs dont l'horizon est supérieur à deux ans ; l'essentiel de son intérêt réside d'ailleurs dans cette dimension qui permet de sortir de l'inactivité certains chômeurs proches de la retraite².

Au total, l'introduction de ces subventions/taxes sur les pensions permet de réaliser des gains substantiels par rapport au système actuel : par exemple, pour les individus qui entrent au chômage à quatre ans de l'âge de retraite, près de 80 % des coûts sont économisés du fait de leur retour en emploi (voir tableau 1). Cette politique permet de recréer un écart entre la valeur du chômage et celle du retour à l'emploi, et elle apparaît plus efficace que les incitations introduites pendant la période de réemploi sur le salaire. L'allongement de l'horizon *via* la prise en compte du niveau de la pension permet de réconcilier les principes d'incitation et d'assurance qui étaient incompatibles sur une période de vie active réduite par la proximité de la retraite. Plutôt qu'une allocation de chômage qui devient spécifique à partir d'un certain âge, J.-O. Hairault *et alii* montrent ainsi que le système introduisant des subventions/taxes sur les futures pensions devrait concerner les chômeurs à moins de quatre ans de l'âge de la retraite, quel que soit leur âge, à un horizon suffisamment court pour rendre les conséquences sur le niveau des pensions très tangibles³.

1. J. E. Stiglitz et J. Yun, « Integration of unemployment insurance with retirement insurance ».

2. J.-O. Hairault *et alii*, « Optimal unemployment insurance for old workers ».

3. *Ibid.*

Naturellement, ces résultats numériques sont issus de simulations d'un modèle théorique qui ne peut être considéré comme l'exacte réalité. Cependant, ils donnent des principes très clairs de régulation de l'assurance chômage des seniors. Leur horizon court avant le départ à la retraite est certainement un handicap pour les politiques de dégressivité traditionnelles. L'utilisation d'un instrument supplémentaire comme la modulation du niveau de la pension en fonction de la durée de chômage peut se révéler très performant pour atteindre la meilleure combinaison entre assurance et incitation. Notre proposition de réforme s'inspire de ces principes de base.

UNE PROPOSITION DE RÉFORME

Actuellement, l'allocation de chômage est plus généreuse en fin de vie active, puisqu'elle peut atteindre trente-six mois d'indemnisation au lieu de vingt-quatre mois avant 50 ans. Traditionnellement, une indemnisation longue permet une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de travail : le temps de recherche doit en effet être suffisamment long pour sélectionner le poste de travail qui correspond aux qualifications du chômeur. Toutefois, trente-six mois est une durée certainement bien trop importante pour être justifiée selon ce critère. On pourrait arguer que ce temps long est nécessaire pour requalifier les seniors qui souffrent certainement d'un capital humain trop spécifique (aux techniques obsolètes), inadapté aux emplois vacants tournés vers les technologies les plus récentes. Remettre l'assurance chômage des seniors dans le droit commun des vingt-quatre mois d'indemnisation ne devrait pas empêcher cette nécessaire requalification. Sauf à reconnaître une inemployabilité complète à tous les « seniors » de plus de 50 ans, l'assurance chômage doit d'abord être réformée dans ce sens.

Il existe également aujourd'hui un dispositif particulier qui permet de prolonger la période d'indemnisation de l'assurance chômage jusqu'à l'âge

du taux plein de la pension de retraite si l'on est au chômage à 61 ans. Ainsi, une entrée au chômage à 58 ans donne un droit à l'assurance chômage dorénavant jusqu'à possiblement 67 ans. Cette situation est de fait une préretraite qui ne dit pas son nom. Là encore, le retour de l'assurance chômage dans le régime commun est une nécessité.

Mieux responsabiliser les choix individuels

Redonner des incitations à la recherche d'emploi à proximité de l'âge de la retraite pourrait passer par la modulation du niveau de la pension en fonction de la durée de la période de chômage. Parce qu'il n'est pas souhaitable qu'une réforme présente le degré de complexité de la réforme esquissée plus haut, il est possible de proposer un système d'allocation de chômage simple et pragmatique qui s'appuierait cependant sur les principes incitatifs énoncés précédemment. Les chômeurs de plus de 50 ans seraient logés à la même enseigne que les plus jeunes, en particulier ils bénéficieraient de deux années d'indemnisation. En revanche, pour les chômeurs à moins de quatre ans de l'âge du taux plein, toute sortie du chômage dans les quinze premiers mois se solderait par une pension augmentée une fois atteint l'âge de la retraite selon un taux de majoration décroissant avec la durée de chômage. Ces bonus seraient payés par l'assurance chômage et peuvent être considérés comme une activation des dépenses d'allocation de chômage. Une sortie après quinze mois n'aurait aucune conséquence sur le niveau de la pension. Une fois atteint la fin de droit des deux années, le chômeur aurait la possibilité de liquider sa pension, avant même l'âge légal, mais en subissant les décotes en cas de trimestres manquants par rapport à l'âge du taux plein¹. Naturellement, cet individu pourrait revenir en emploi à tout moment ultérieurement et bénéficier du cumul emploi-retraite ou du système de bonification de

1. Si la liquidation se produit avant l'âge légal, alors les trimestres manquants sont calculés par rapport à cet âge, et non par rapport à la durée de cotisations.

sa pension de façon à compenser ces décotes initiales au moment de la liquidation. Cette proposition correspond dans l'esprit au contrat incitatif optimal où la pension était diminuée d'une taxe après une certaine durée au chômage : la décote joue ici ce rôle. Cette situation prévaudrait naturellement dans un système de comptes notionnels où toute période de chômage au-delà de deux années ne serait pas comptabilisée dans les points accumulés pour calculer le niveau de la pension. La logique contributive des comptes notionnels va dans ce sens et permet d'atteindre de ce point de vue un bon équilibre entre assurance et incitations.

D'une certaine façon, la retraite anticipée prend acte de l'inemployabilité de certains seniors en leur permettant de partir avant l'âge légal dorénavant à 62 ans. Mais cette possibilité impliquerait des conséquences financières qui permettraient de responsabiliser les décisions de « préretraite » : celle-ci devient une retraite anticipée amputée d'une décote pour la rendre neutre pour les systèmes sociaux.

Réguler en fonction de la distance par rapport à la retraite plutôt que de l'âge

À de nombreuses reprises, la recommandation a été faite d'indexer les modalités de l'allocation de chômage des seniors sur la distance à la retraite et non plus sur un âge biologique. Ce changement de perspective présente cependant des difficultés opératoires qu'il faut maintenant aborder. D'abord, l'hétérogénéité des âges de départ à la retraite conduirait naturellement à des modalités du système d'assurance chômage différentes pour un même âge, particulièrement en France où la durée individuelle de cotisation joue un rôle plus important qu'ailleurs, ce qui pourrait poser des problèmes d'acceptabilité sociale. Mais il existe une limite de fond plus essentielle qui tient à l'information incomplète sur cet âge : l'âge de la retraite est une information privée et même partiellement incertaine pour l'individu lui-même. Dans cette section, nous analysons ces différents points essentiels pour la mise en œuvre de cette réforme.

Quel est l'âge de retraite normal ? En France, il n'existe pas un âge de la retraite normal, commun à tous, même si l'âge légal (minimal) est souvent considéré comme jouant ce rôle. Dans la plupart des pays développés, le système de retraite par répartition propose à la fois un âge à partir duquel les individus peuvent faire valoir leurs droits à la retraite (âge légal ou âge d'éligibilité)¹ et un âge qui correspond à la retraite au taux plein² et autour duquel s'organise le système des décotes et des surcotes. L'âge du taux plein est individualisé et correspond à une durée de cotisation normale, progressivement augmentée depuis les réformes Balladur en 1993 et Fillon en 2003, pour atteindre 41 années de cotisations actuellement. Ainsi, l'âge d'entrée dans la vie active constitue une variable-clef pour déterminer cet âge du taux plein. Les décisions de participation au cours de la vie active, en premier lieu celles des femmes, jouent également un rôle important. Il faut noter que le taux plein de la retraite peut être récupéré, indépendamment de la durée de cotisation, à 67 ans dorénavant depuis la réforme de 2010 (65 ans avant la réforme). Mais cet âge ne concerne que les carrières très incomplètes, et il ne peut être considéré comme l'âge normal de la retraite en France, du moins au sens qui lui est donné dans la plupart des pays de l'OCDE. Ainsi, la France et son système de retraite par répartition ne possèdent pas un âge normal de la retraite qui serait commun à tous : cela conduit potentiellement à une première source d'hétérogénéité des âges de retraite. Toutefois, il faut noter que le niveau de l'âge légal et la durée de cotisation déterminent ensemble ce degré d'hétérogénéité. Quand la durée de cotisation et l'âge légal n'étaient que de 37,5 années et 60 ans respectivement, la plupart des Français atteignaient le taux plein à 60 ans, car ce dernier est en fait le maximum entre l'âge minimal et l'âge auquel on atteint la durée de cotisations

1. Il est par exemple de 62 ans aux États-Unis, 63 ans en Allemagne, et 62 en France depuis la réforme de 2010.

2. Il atteint 65 ans aux États-Unis et en Allemagne.

requis. Le passage à 62 ans va recréer en partie pour beaucoup de Français les conditions d'une relative coïncidence entre l'âge du taux plein et l'âge légal, avant que l'augmentation prévue dans les prochaines années de la durée de cotisation ne recrée plus d'hétérogénéité.

Quel est l'âge de retraite ? Même s'il existe un âge de retraite normal commun à tous les individus dans la plupart des pays étrangers, cela n'implique pas un âge de retraite commun. Les préférences individuelles et les conditions de travail différenciées font de l'âge de retraite (effectif) une variable individuelle : il existe dans tous les pays une répartition des âges de retraite, l'âge normal en constituant uniquement l'un des pics. Tant que le système est actuariellement neutre autour du taux normal, par le jeu de décotes et de surcotes, on peut même affirmer que ce dernier ne joue pas de rôle dans la décision de départ en retraite. Toutefois, en pratique, on constate qu'il pèse fortement sur les décisions des agents, à côté de l'âge légal.

En France, si l'âge de retraite a dans le passé pu correspondre la plupart du temps à l'âge du taux plein, l'existence depuis la réforme de 2003 d'une marge de retraite choisie, entre décotes et surcotes, rend dorénavant cette adéquation imparfaite. En outre, le cumul emploi-retraite se développe déconnectant l'âge de liquidation de l'âge de cessation définitive d'activité, qui est l'âge pertinent pour l'effet-horizon. Cette situation rend plus difficile la mise en pratique de nos propositions.

Indexer sur l'âge du taux plein. Toutefois, l'âge du taux plein va certainement continuer à jouer un rôle central dans la détermination de l'horizon des acteurs sur le marché du travail. Il restera la référence commune et constituera un mécanisme de coordination entre entreprises et salariés. C'est pourquoi une indexation des politiques sur l'âge du taux plein serait une solution satisfaisante à nos yeux. Certes, l'âge du taux plein est une caractéristique individuelle qui dépend de la durée requise de cotisation. Mais cette information est une donnée dont disposent les régimes de retraite : elle pourrait donc être utilisée pour indexer

les institutions du marché du travail en fin de vie active sur la distance individuelle à l'âge du taux plein. Dans le contexte du système de retraite français, cela impliquerait alors une hétérogénéité individuelle de ces « âges » sociaux due aux différences de durée de cotisations à un âge donné. Dans la plupart des pays européens, cette recommandation ferait jouer un rôle central à l'âge normal de la retraite. En France, c'est l'âge du taux plein déterminé par la durée de cotisation normale qui doit jouer ce rôle. Ainsi, l'entrée dans le régime d'assurance chômage spécifique des seniors se ferait à moins de quatre ans de l'âge du taux plein individuel.

TAXER LES LICENCIEMENTS DES SENIORS

D'une certaine façon, la réforme de l'assurance chômage proposée précédemment vise à casser la collusion entre entreprises et salariés en créant un conflit d'intérêt entre les deux parties, les salariés perdant l'assurance que la période de chômage soit une préretraite jusqu'à l'âge du taux plein. Notre proposition supplémentaire cherche à réduire l'intérêt même des entreprises à licencier les seniors en réintroduisant une taxe sur les licenciements.

Les leçons de la contribution Delalande

Créée en 1987, la contribution Delalande devait diminuer les licenciements des salariés âgés en obligeant l'entreprise à verser une cotisation égale à trois mois de salaire brut pour tout licenciement économique d'un salarié en CDI du secteur marchand de 55 ans ou plus. En 1992, la contribution a été élargie au licenciement de salariés de 50 ans et plus. Seuls les salariés embauchés avant 50 ans (45 ans après 2003) étaient assujettis à la taxe dont le montant était croissant avec l'âge du travailleur licencié.

Comme toute mesure de protection de l'emploi, cette taxe a pu induire des effets pervers sur les embauches. L. Behaghel *et alii* montrent ainsi que les embauches des travailleurs soumis à la taxe dans un futur

proche en étaient diminuées¹. Ainsi, le changement de modalités en 1992 a pénalisé en matière de recrutement les travailleurs de moins de 50 ans par rapport à ceux de plus de 50 ans. Dans l'étude de Behaghel, cet effet pervers n'apparaît pas contrebalancé de façon très claire par des licenciements plus faibles sur les plus de 50 ans. C'est pourquoi l'effet total sur l'emploi est indéterminé, tandis qu'il se produit de façon indiscutable des effets pervers sur l'emploi des populations de travailleurs avant 50 ans. Ce dernier résultat a certainement pesé dans la décision finale de supprimer cette taxe. Mais c'est surtout l'absence d'effets importants sur les licenciements des seniors qui a poussé à cette suppression le 1^{er} janvier 2008, face à l'impossibilité d'endiguer la baisse massive du taux d'emploi après 55 ans. Notre analyse précédente de la collusion tacite entre entreprises et salariés permet d'expliquer ce résultat : la taxe a été contournée avec la « complicité » des seniors eux-mêmes qui ont accepté des licenciements pour motifs personnels qui exonéraient les entreprises du paiement de la taxe. On a en effet vu se multiplier ce type de licenciements (Dares, 2003) qui n'étaient pas dommageables pour des seniors se préparant à une cessation définitive d'activité.

L'efficacité d'une taxe sur les licenciements à proximité de la retraite

C'est pourquoi notre proposition de réforme de l'assurance chômage peut redonner de l'efficacité à ce type de taxation en cassant la convergence d'intérêts entre salariés et entreprises. Nous pensons en outre à la suite d'A. Chéron *et alii* qu'une taxe à proximité de la retraite peut être relativement efficace, du fait même de cet horizon court². En effet, la limite naturelle d'une taxe sur le licenciement tient à son effet intertemporel.

1. Voir L. Behaghel *et alii*, « The perverse effects of partial employment protection reform : The case of French older workers ».

2. A. Chéron *et alii*, « Age-dependent employment protection ».

La taxe augmente le coût du licenciement et donc la valeur de maintenir l'emploi, mais cette valeur est grevée par l'anticipation de cette taxe dans le futur. Dans le cas d'un senior, et donc d'un futur retraité, l'effet négatif de la taxe dans le futur est affaibli, voire inexistant pour les salariés les plus proches de la retraite. Le maintien du poste jusqu'à l'âge de la retraite permet en effet d'éviter de payer la taxe. La mise en place d'une taxe sur les licenciements augmente plus fortement la valeur de l'emploi pour les seniors que pour des travailleurs plus éloignés de la retraite : cette mesure est donc potentiellement très efficace d'autant plus, comme nous l'avons déjà souligné, qu'elle serait moins susceptible d'être contournée avec l'aide des salariés.

A. Chéron *et alii* discutent également de la question du profil optimal de la taxe. Ils insistent sur l'importance d'une taxe décroissante avec l'âge, contrairement à la contribution Delalande. Ce profil décroissant permet de généraliser les bénéfices de l'effet-horizon en fin de vie active : l'anticipation d'une baisse de la taxe à des âges plus élevés donne plus d'efficacité à chaque âge à cette politique.

Notre proposition

Il existe deux options différentes pour une taxe sur le licenciement des seniors. La première serait de cibler les travailleurs les plus proches de la retraite parce que les moins réemployables à cause de leur horizon très court sur le marché du travail ; plus qu'une condition d'âge, la distance à la retraite serait le critère retenu : précisément, les licenciements de travailleurs à moins de cinq ans de l'âge de leur taux plein seraient soumis à une contribution versée aux systèmes d'assurance chômage : douze mois de salaire brut à cinq ans du taux plein, dix mois à quatre ans..., quatre mois à un an.

Cette population-cible réduite aurait l'inconvénient de fragiliser la population juste avant le seuil. La relative bonne santé de leur taux d'emploi actuellement (les moins de 55 ans) ne doit pas faire illusion : les

plus de 50 ans sont également très fragilisés par un licenciement. C'est pourquoi nous préconisons plutôt de mettre le seuil à dix ans du taux plein, pour une taxe de douze mois de salaires bruts à cette distance, suivi d'une décroissance de deux mois tous les deux ans jusqu'à l'âge de la retraite. Cette politique pourrait créer des comportements biaisés pour les âges juste inférieurs, comme l'ont montré L. Behagel *et alii*¹. Toutefois, il est important de rappeler la nature du problème que nous cherchons ici à résoudre : les entreprises en déclin licencient d'abord leurs salariés âgés. Or, cette population de travailleurs souffre d'un désavantage comparatif dans sa capacité de rebondir dans une autre entreprise, *a fortiori* dans un autre secteur d'activité. Faire reporter l'ajustement sur les moins de 50 ans dans un monde où les carrières s'allongent nous semble une meilleure politique. C'est en tout cas l'alternative que nous proposons.

MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Parce que la demande de travail pour les seniors est également affaiblie par l'effet-horizon, il est important d'accompagner ces mesures incitatives de retour à l'emploi. Il s'agit bien de mesures d'accompagnement, et non de mesures indépendantes dont la mise en place suffirait à remettre dans l'emploi les chômeurs âgés. Trop souvent, en France, des mesures en faveur du retour dans l'emploi des seniors ont été prises sans s'attaquer au cœur du problème créé par le système d'assurance chômage : CDD senior, aménagement du temps de travail, formation en fin de carrière... Certaines de ces mesures sont nécessaires, mais elles ne sont pas suffisantes pour remettre au travail les seniors. Par ailleurs, elles ne se décrètent pas, elles résulteront plutôt d'un changement d'environnement dans lequel l'emploi retrouve de la valeur par rapport à l'inactivité. Dans

1. L. Behagel *et alii*, « The perverse effects of partial employment protection reform : The case of French older workers ».

ce cas, et seulement dans ce cas, entreprises et travailleurs se soucieront de la formation et de l'adaptation de l'organisation du travail en fin de carrière. Au moins dans une phase de transition, des mesures d'accompagnement sont certainement nécessaires. Véritable contrepartie sociale des restrictions imposées aux dispositifs de cessation d'activité, ce type de mesures a permis chez nos voisins européens de dégager un consensus social fort.

Un chômeur âgé doit d'une part recevoir une formation renforcée et personnalisée lui permettant d'assurer son employabilité et, d'autre part, un accompagnement spécifique dans sa phase de recherche d'emploi : les chômeurs âgés doivent pouvoir profiter de suivis personnalisés, de programmes de formation requalifiants. Les pratiques à l'étranger dans ces domaines sont riches d'enseignement. En Suède, les dépenses actives sous la forme d'aides à la recherche et à la formation ont considérablement augmenté. Le Danemark a promu, de manière particulièrement forte, une politique active de soutien et d'accompagnement, qui s'adresse en particulier aux chômeurs seniors. Dans la plupart des pays, on observe le développement d'agences de placement et d'intérim spécialisées dans la réinsertion des chômeurs seniors. Mais c'est plus encore le service public de l'emploi qui s'est adapté au monde des seniors et à leur horizon court.

La plupart des pays ont également favorisé de façon préventive des mesures de plus long terme visant à améliorer l'employabilité grâce à la formation et à de nouvelles formes d'organisation du travail. La formation au cours de la vie active a été un point central des réformes visant à préparer la fin de vie active. L'avantage de ces mesures est d'éviter les sorties de l'emploi qui détruisent le capital humain spécifique des seniors, à un âge où le retour à l'emploi est toujours difficile, quelles que soient les mesures d'incitation prises par ailleurs. La Finlande a mis en place des aides destinées aux chômeurs participant à des programmes de formation, mais également aux salariés sur leur lieu de travail, ce qui s'est révélé très efficace. Il faut souligner que la Suède, qui

possède le taux d'emploi des seniors 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. La Grande-Bretagne 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. 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.

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, nombre plus élevé de pauses) et à favoriser le temps partiel. À côté de réformes sur les conditions de travail, visant à maintenir les seniors dans leur emploi, une autre voie a consisté à 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 des seniors, voire de leurs conditions de vie en général (pratique du sport, hygiène de vie).

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 deux ans) de plus de 57 ans : la réduction fiscale correspond à 75 % du coût salarial pour les deux 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.

L'ensemble de ces mesures montrent bien la difficulté d'assurer l'employabilité des seniors, quel que soit le pays considéré. Nous proposons aussi qu'un chômeur de plus de 50 ans reçoive une formation spécifique et un accompagnement particulier et renforcé dans sa phase de recherche d'emploi. En outre, pour stimuler la demande de travail, l'embauche d'un travailleur à moins de quatre années de son âge du taux plein entraînerait une baisse des charges sur ces emplois jusqu'à l'âge du taux plein du salarié. Mais, et contrairement à un discours consensuel en France, cela ne doit pas occulter l'essentiel : tous ces pays ont durci les conditions de la préretraite. C'est alors ces mesures dans leur ensemble qui ont permis le redressement du taux d'emploi des seniors.

Conclusion

Depuis plus de 20 ans, les gouvernements souhaitent mettre fin aux préretraites dont l'existence est perçue comme un formidable gaspillage de ressources humaines et un danger pour le système de protection sociale. Cependant, de l'intention à la réalisation, on a pu mesurer le gouffre, souvent faute de cohérence dans le temps, toujours par manque de courage face aux intérêts particuliers et à une certaine collusion des partenaires sociaux.

Le consensus social qui fait des seniors la variable d'ajustement de l'emploi 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. La formation continue n'est 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 touchés¹. Pourquoi se préoccuper du devenir de ses employés lorsque l'on anticipe une sortie prématurée vers l'inactivité ? Un cercle vicieux s'est ainsi 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.

La réforme de l'assurance chômage des seniors et le retour d'une taxe spécifique sur leurs licenciements, telles que nous les proposons, cherchent à réintroduire de la responsabilité individuelle dans les décisions d'emploi, tant du côté des entreprises que des travailleurs, là où la collectivisation du coût des préretraites impliquait des comportements dont les conséquences néfastes n'étaient pas suffisamment perçues. La culture de la préretraite est née de cette déresponsabilisation des acteurs. Il faut enfin inverser la tendance.

1. Voir F. Lerais et P. Marioni, « Dossier âge et emploi : synthèse des principales données sur l'emploi des seniors ».

Bibliographie

- AUBERT, P., « Les quinquagénaires dans l'emploi salarié privé », *Économie et Statistique*, 368 (1), 2004, p. 65-94.
- AUBERT, P., CRÉPON, B., « La productivité des salariés âgés : une tentative d'estimation », *Économie et Statistique*, 368 (1), 2004, p. 95-119.
- BEHAGHEL, L., *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, 2004.
- , *et alii*, « The perverse effects of partial employment protection reform : The case of French older workers », *Journal of Public Economics*, 92 (3-4), 2008, p. 696-721.
- BETBÈZE, J.-P., D'AUTUME, A., HAIRAUT, J.-O., *L'Emploi des seniors*, vol. 35, Paris, rapport du Conseil d'analyse économique, 2005.
- BLOEMEN, H., HOCHGUERTEL, S., LAMMERS, M., « Job search requirements for older unemployed : transitions to employment, early retirement and disability benefits », discussion papers, n° 5442, Institute for the Study of Labor, 2011.
- CHÉRON, A., HAIRAUT, J.-O., LANGOT, F., « Age-dependent employment protection », *Economic Journal*, 121 (557), 2011, p. 1477-1504.
- DEFRESNE, M., MARIONI, P., THÉVENOT, C., « L'opinion des employeurs sur les seniors : les craintes liées au vieillissement s'atténuent », *Dares Analyses*, 055, 2010.
- DORMONT, B., FOUGÈRE, D., PRIETO, A., « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, 343 (1), 2001, p. 3-28.
- HAIRAUT, J.-O., LANGOT, F., SOPRASEUTH, T., « Distance to retirement and older workers employment : The case for delaying the retirement age », *Journal of the European Economic Association*, 8 (5), 2010, p. 1034-1076.
- HAIRAUT, J.-O., LANGOT, F., MÉNARD, S., SOPRASEUTH, T., « Optimal unemployment insurance for older workers », *Journal of Public Economics*, 96, 2012, p. 509-511.

- HOPENHAYN, H., NICOLINI J.-P., « Optimal unemployment insurance », *Journal of Political Economy*, 105, 1997, p. 412-438.
- LERAIS, F., MARIONI, P., « Dossier âge et emploi : synthèse des principales données sur l'emploi des seniors », document d'études, Paris, DARES, 2004.
- MERLIER, R., « Les préretraites en 2009 : dix fois moins d'entrées qu'en 1999 », *Dares Analyses*, 62, 2010.
- MEYER, B., « Unemployment insurance and unemployment spells », *Econometrica*, 58, 1990, p. 757-782.
- OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE », rapport technique, OCDE, 2004.
- , « Live longer, work longer », rapport technique, OCDE, 2006.
- OKBA, M., OLIER, L., SALZMAN, B., SAVARY, A., *Les Dispositifs de cessation d'activité : état des lieux et évolutions souhaitables*, Paris, rapport pour le Conseil d'analyse économique, 1999.
- SHAVELL, S., WEISS L., « The optimal payment of unemployment benefits over time », *Journal of Political Economy*, 87, 1979, p. 1347-1362.
- STIGLITZ, J. E., YUN, J., « Integration of unemployment insurance with retirement insurance », *Journal of Public Economics*, 89 (11-12), 2005, p. 2037-2067.

ORGANIGRAMME DU CEPREMAP

Direction

Président : Benoît Coeuré

Directeur : Daniel Cohen

Directeur adjoint : Philippe Askenazy

Directeurs de programme

Programme 1 - La politique macroéconomique en économie ouverte

Yann Algan

Jean-Olivier Hairault

Michel Juillard

Programme 2 – Travail et emploi

Ève Caroli

Andrew Clark

Luc Behaghel

Programme 3 – Économie publique et redistribution

Brigitte Dormont

Thomas Piketty

Claudia Senik

Programme 4 – Marchés, firmes et politique de la concurrence

Gabrielle Demange

Pierre-Cyrille Hautcoeur

Jérôme Pouyet

Programme 5 – Commerce international et développement

Marc Gurgand

Miren Lafourcade

Sylvie Lambert

DANS LA MÊME COLLECTION

La Lancinante Réforme de l'assurance maladie, par Pierre-Yves Geoffard, 2006, 2^e tirage, 48 pages.

La Flexicurité danoise. Quels enseignements pour la France ?, par Robert Boyer, 2007, 3^e tirage, 54 pages.

La Mondialisation est-elle un facteur de paix ?, par Philippe Martin, Thierry Mayer et Mathias Thoenig, 2006, 3^e tirage, 56 pages.

L'Afrique des inégalités : où conduit l'histoire, par Denis Cogneau, 2007, 64 pages.

Électricité : faut-il désespérer du marché ?, par David Spector, 2007, 2^e tirage, 56 pages.

Une jeunesse difficile. Portrait économique et social de la jeunesse française, par Daniel Cohen (éd.), 2007, 238 pages.

Les Soldes de la loi Raffarin. Le contrôle du grand commerce alimentaire, par Philippe Askenazy et Katia Weidenfeld, 2007, 60 pages.

La Réforme du système des retraites : à qui les sacrifices ?, par Jean-Pierre Laffargue, 2007, 52 pages.

La Société de défiance. Comment le modèle social français s'autodétruit, par Yann Algan et Pierre Cahuc, 2008, 6^e tirage, 102 pages.

Les Pôles de compétitivité. Que peut-on en attendre ?, par Gilles Duranton, Philippe Martin, Thierry Mayer et Florian Mayneris, 2008, 2^e tirage, 84 pages.

Le Travail des enfants. Quelles politiques pour quels résultats ?, par Christelle Dumas et Sylvie Lambert, 2008, 82 pages.

Pour une retraite choisie. L'emploi des seniors, par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Theptida Sopraseduth, 2008, 72 pages.

La Loi Galland sur les relations commerciales. Jusqu'où la réformer ?, par Marie-Laure Allain, Claire Chambolle et Thibaud Vergé, 2008, 74 pages.

Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition, par Antoine Bozio et Thomas Piketty, 2008, 2^e tirage, 100 pages.

Les Dépenses de santé. Une augmentation salubre ?, par Brigitte Dormont, 80 pages, 2009.

De l'euphorie à la panique. Penser la crise financière, par André Orléan, 2009, 3^e tirage, 112 pages.

Bas salaires et qualité de l'emploi : l'exception française ? par Ève Caroli et Jérôme Gautié (éd.), 2009, 510 pages.

Pour la taxe carbone. La politique économique face à la menace climatique, par Katheline Schubert, 2009, 92 pages.

Le Prix unique du livre à l'heure du numérique, par Mathieu Perona et Jérôme Pouyet, 2010, 92 pages.

Pour une politique climatique globale. Blocages et ouvertures, par Roger Guesnerie, 2010, 96 pages.

Comment faut-il payer les patrons ?, par Frédéric Palomino, 2011, 74 pages.

Portrait des musiciens à l'heure du numérique, par Maya Bacache-Beauvallet, Marc Bourreau et François Moreau, 2011, 94 pages.

L'Épargnant dans un monde en crise. Ce qui a changé, par Luc Arrondel et André Masson, 2011, 112 pages.

Handicap et dépendance. Dramas humains, enjeux politiques, par Florence Weber, 2011, 76 pages.

Les Banques centrales dans la tempête. Pour un nouveau mandat de stabilité financière, par Xavier Ragot, 2012, 80 pages.

L'Économie politique du néolibéralisme. Le cas de la France et de l'Italie, par Bruno Amable, Elvire Guillaud et Stefano Palombarini, 2012, 164 pages.

Faut-il abolir le cumul des mandats ?, par Laurent Bach, 2012, 126 pages.

L'État-providence en Europe. Performance et dumping social, par Mathieu Lefebvre et Pierre Pestieau, 2012.

Mise en pages
TyPAO sarl
75011 Paris

Imprimerie xxx
N° d'impression : *****
Dépôt légal : xxx 2012