conseil d'analyse économique

Pierre Cahuc[a], Jean-Olivier Hairault[b] et Corinne Prost[c]

Document sous EMBARGO jusqu'au

31/05/2016

11 heures

L'emploi des seniors : un choix à éclairer et à personnaliser

Les notes du conseil d'analyse économique, n° 32, mai 2016

Le taux d'emploi des seniors a fortement crû ces quinze dernières années, y compris durant la récession de 2009 : pour les 55-64 ans il est passé de 37,9 % au début de 2008 à 48,9 % à la fin de 2015. Les raisons de cette augmentation sont claires, à défaut d'être toujours bien identifiées dans le débat public : réformes des retraites d'une part, en particulier le recul de l'âge légal de départ à la retraite, la hausse de la durée de cotisation et la quasi-suppression des préretraites à financement public ; réformes de l'assurance-chômage d'autre part, en particulier la fin du dispositif de dispense de recherche d'emploi. Malgré cette augmentation, le taux d'emploi des seniors est inférieur de 10 points à la moyenne des pays de l'OCDE.

Au-delà des équilibres financiers des comptes sociaux, la problématique de l'emploi des seniors renvoie au choix entre revenu et temps de loisir. Il n'est certes pas souhaitable d'accroître l'emploi des seniors sans limite, mais la faiblesse du taux d'emploi au-delà de 60 ans réduit la création de richesses. Pendant longtemps, la sortie des seniors du marché du travail a été organisée en croyant parvenir à un partage du travail entre générations. Mais cette diminution du temps de travail sur l'ensemble de la vie active n'a pas réduit le chômage et elle s'est soldée par une baisse du PIB potentiel.

De nouvelles réformes sont à venir pour assurer l'équilibre de long terme du système des retraites. Afin que les choix collectifs se fassent de manière transparente, il est essentiel de communiquer et d'expliquer clairement l'effet des règles actuelles d'indexation et la réduction à venir du niveau de vie relatif des retraités. Pour éclairer les choix individuels, il est souhaitable d'améliorer l'information sur les différents dispositifs de retraite « choisie » : décote et surcote, retraite progressive, cumul emploi-retraite, et rendre le cumul emploi-retraite générateur de droits à retraite. Il faut aussi unifier la gouvernance des régimes de retraites obligatoires et harmoniser progressivement les règles définissant l'accumulation des droits, pour converger à terme vers un régime unifié à points.

Le système d'assurance-chômage continue d'alimenter un dispositif implicite de préretraite qui gonfle le nombre de chômeurs indemnisés trois années avant l'âge légal de la retraite. Pour répondre à la plus grande difficulté des seniors à retrouver un emploi, nous recommandons de mettre en place un plan spécifique d'accompagnement et de formation pour les chômeurs de plus de 50 ans. Parallèlement, il est souhaitable de normaliser la durée d'assurance pour cette tranche d'âge à deux ans maximum et de supprimer l'extension de la période d'indemnisation à partir de l'âge légal jusqu'à l'âge de la retraite au taux plein. Enfin, nous proposons d'instituer un système de bonus-malus pour les cotisations employeur d'assurance-chômage qui s'applique à tous les salariés, seniors compris.

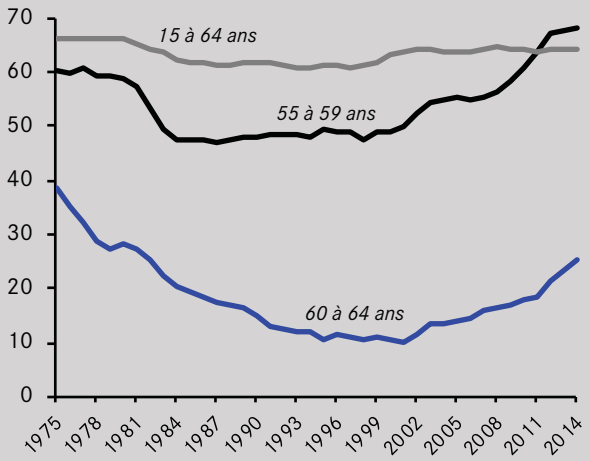
Cette note est publiée sous la responsabilité des auteurs et n'engage que ceux-ci.

[a] École polytechnique, CREST, IZA et CEPR, membre du CAE ; [b] Université Paris I et PSE ; [c] CREST, membre du CAE.

Le taux d'emploi des seniors croît depuis une quinzaine d'années en France. Pendant les années 2000, ce sont avant tout les fins des préretraites et du dispositif de dispense de recherche d'emploi qui ont suscité la hausse du taux d'emploi. Sur les dernières années, les réformes des retraites ont joué un rôle de premier plan : l'âge moyen de départ a significativement augmenté, et le taux d'emploi après 60 ans s'est accru. Les plus fortes hausses de l'âge de départ à la retraite sont cependant à venir : d'après le rapport du Conseil d'orientation des retraites de juin 2015, cet âge passerait de 61 ans actuellement à 64 ans en 2040.

L'emploi des seniors pose la question du choix entre revenu et temps de loisir. Il n'est certes pas souhaitable d'accroître l'emploi des seniors sans limite, car personne ne souhaite mourir à la tâche. Mais le retrait des seniors du marché du travail réduit le PIB potentiel et il n'a pas fait ses preuves pour faire reculer le chômage. En outre, en dépit des réformes adoptées, l'équilibre financier des caisses de retraites ne sera pas assuré sans nouvelles dispositions, selon les scénarios les plus vraisemblables.

1. Taux d'emploi des personnes de 55 à 59 ans, de 60 à 64 ans et de l'ensemble des personnes en âge de travailler, 1975-2014
en % de la population de chaque tranche d'âge



Source : INSEE.

La question de l'arbitrage collectif entre âge de la retraite et niveau des pensions va donc se poser à nouveau. Cet arbitrage doit aussi être ouvert au niveau individuel, dans le cadre d'un système de retraite financièrement soutenable et compréhensible par chacun, et d'une assurance-chômage qui ne pousse pas au retrait anticipé et définitif des seniors avant la retraite.

L'emploi des seniors en France : une évolution modelée par les politiques publiques

L'évolution du taux d'emploi des seniors depuis près de 40 ans – une longue chute suivie d'une forte remontée depuis 10 ans – est une parfaite illustration de l'importance des politiques publiques en matière d'emploi. S'agissant des seniors, l'emploi est avant tout influencé par les systèmes de retraite, de préretraite et l'assurance-chômage.

La chute de l'emploi des seniors dans les années 1970 et 1980 : le résultat de la retraite à 60 ans et des politiques de préretraites

Le taux d'emploi des personnes de 60 à 64 ans a perdu près de 30 points entre 1975 et le milieu des années 1990 (graphique 1). De même, le taux d'emploi des personnes de 55 à 59 ans a connu une chute de plus de 10 points au début des années 1980. Cette baisse a été encore plus importante pour les hommes de 55 à 59 ans (plus de 20 points), tandis que l'emploi des femmes de 55 à 59 ans s'est trouvé soutenu par la tendance générale de hausse de l'activité féminine.

La baisse des taux d'emploi jusqu'au milieu des années 1990 s'explique d'abord par les dispositifs adoptés pour favoriser le retrait des seniors du marché du travail. Dans les années 1970, face à la montée du chômage, des dispositifs de préretraites[1] ont été mis en place pour les 60-64 ans, à une période où l'âge légal de la retraite était 65 ans. Ces premiers mécanismes permettaient aux salariés ayant cotisé une durée minimale à l'assurance-chômage de bénéficier d'une allocation jusqu'à la retraite[2]. Lorsque l'âge légal de la retraite est passé à 60 ans en 1983, la décroissance de l'emploi des 60-64 ans, amorcée quelques années plus tôt, a été renforcée en se généralisant à tous les secteurs de l'activité économique.

L'abaissement de l'âge du droit à la retraite à taux plein à 60 ans s'est aussi répercuté sur les personnes de 55 à 59 ans qui ont dès lors bénéficié davantage des dispositifs de préretraites jusque-là plutôt réservés aux 60-64 ans. Le taux d'emploi des 55-59 ans a ainsi chuté de 10 points au début des années 1980. L'assurance-chômage a ensuite contribué à stabiliser le taux d'emploi des 55-59 ans à un faible niveau. La création en 1984 d'une dispense de recherche d'emploi (DRE) a permis à des seniors au chômage d'être indemnisés sans

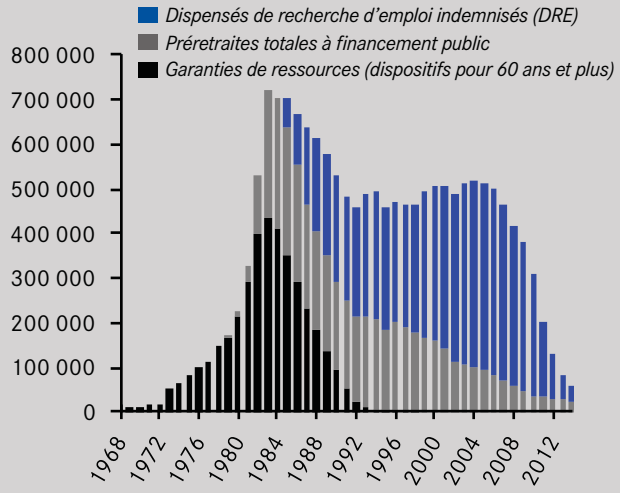
Les auteurs remercient Clément Carbonnier qui a assuré le suivi de ce travail au sein de la cellule permanente du CAE, Yves Guégano pour ses remarques sur une version antérieure du document et Pauline Carry pour ses recherches sur les systèmes étrangers d'assurance-chômage. Les auteurs sont naturellement les seuls responsables du contenu final de cette *Note*.

[1] La garantie de ressources, l'allocation spéciale du fonds national pour l'emploi (AS-FNE), les préretraites progressives (PRP) et l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE). Voir par exemple Marioni P. et R. Merlier (2014) : « Les cessations anticipées d'activité en 2012 : rebond des retraites anticipées pour carrière longue, maintien du dispositif « amiante » et extinction des autres dispositifs publics », *DARES Analyses*, n° 012.

[2] Le financement de cette allocation dépend du dispositif, mais il est généralement partagé entre l'État, l'UNÉDIC et l'employeur.

être tenus de rechercher un emploi, ce qui correspond de fait à une « préretraite UNÉDIC ». Ces DRE se sont substituées progressivement aux autres dispositifs pour maintenir autour de 500 000 personnes les effectifs en préretraite dans les années 1990 et 2000[3] (graphique 2). La logique de la « préretraite UNÉDIC » est ainsi devenue diffuse et a constitué un moyen systématique de gérer les réductions d'effectifs.

2. Dispositifs de préretraites et dispenses de recherche d'emploi depuis 1968
en nombre de bénéficiaires



Source : DARES.

La mise en place très progressive des conditions favorables à la hausse de l'emploi des seniors

À partir des années 1990, face à la dégradation de l'équilibre financier des systèmes de préretraite et du système de retraite, l'État a changé progressivement d'objectif et cherché à encourager le maintien des seniors sur le marché du travail, d'autant que les mécanismes de retrait de l'activité n'avaient pas montré leur efficacité pour faire baisser le chômage global. Des travaux coordonnés par Gruber et Wise (2010) ont, en effet, mis en évidence le fait que l'emploi des jeunes ne s'améliorait pas lorsque les seniors se retiraient du marché du travail[4].

La durée de cotisation et l'âge d'ouverture des droits à la retraite

Pour lever les tensions sur le financement des retraites, plusieurs réformes ont été menées, actionnant trois leviers principaux : augmentation du taux de prélèvement, diminution de la pension moyenne relative[5] et augmentation de l'âge moyen de départ. De fait, les réformes ont conduit à durcir les conditions de départ à la retraite. Les principales étapes de ce processus se situent en 1993, 2003, 2010 et 2014.

La réforme de 1993 porte sur le régime général et les trois régimes alignés[6] : la durée de cotisation nécessaire pour une retraite à taux plein passe progressivement de 37,5 à 40 années ; le salaire moyen de référence servant de base pour le calcul de la pension se fonde progressivement sur les 25 meilleures années et non plus les 10 meilleures.

La réforme de 2003 touche l'ensemble des régimes de retraite, à l'exception des régimes spéciaux. Elle aligne progressivement la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des salariés du privé (de 37,5 à 40 ans) et allonge graduellement la durée de cotisation pour tous à partir de 2009 afin d'atteindre 41 ans en 2012 ; un mécanisme semi-automatique d'allongement de la durée selon les gains d'espérance de vie au-delà de 2012 est instauré. Est généralisé le mécanisme de décote (baisse de la pension lorsque l'assuré prend sa retraite avant d'avoir la durée de cotisation requise) et introduit celui de surcote (hausse de la pension en cas de départ retardé).

La réforme de 2010, puis la loi de financement de la Sécurité sociale de 2012 relèvent progressivement l'âge d'ouverture des droits à la retraite pour atteindre 62 ans. Cette évolution concerne tous les salariés, du public comme du privé ainsi que les régimes spéciaux, mais avec des calendriers de mise en œuvre différents ; l'âge d'annulation de la décote passe progressivement de 65 à 67 ans. Au total, l'âge légal de départ à la retraite et l'âge d'annulation de la décote passent respectivement à 62 ans en 2017[7] et 67 ans dès 2022.

Enfin, la loi du 20 janvier 2014 augmente la durée requise pour l'obtention du taux plein jusqu'à 43 ans à partir de la génération 1973.

La désindexation des retraites sur les salaires

Si les mesures relatives à la durée de cotisation et à l'âge de départ à la retraite ont le plus souvent focalisé l'attention, un autre volet majeur pour rééquilibrer les régimes de retraite a touché les règles de revalorisation à la fois des salaires passés – lors du calcul de la première pension – et des retraites en cours de service. Dès la fin des années 1980 a été adoptée une indexation sur les prix (et non plus sur l'évolution générale des salaires) dans le régime général, dont le principe a été confirmé par la réforme de 1993, puis étendu aux retraites de la fonction publique en 2003. L'indexation sur

[3] Le nombre de personnes de 55 à 64 ans ayant augmenté au début des années 2000 du fait de l'arrivée des premiers *baby boomers* dans cette classe d'âge, le nombre de bénéficiaires rapporté à la population concernée a commencé à baisser.

[4] *Cf.* Gruber J. et D.A. Wise (dir.) (2010) : *Social Security Programs and Retirement Around the World: The Relationship to Youth Employment*, University of Chicago Press, disponible sur www.nber.org/books/grub08-1, ainsi que OCDE (2013) : « All in it Together? The Experience of Different Labour Market Groups Following the Crisis », Chapitre 1 in *Employment Outlook*, OECD Publishing.

[5] La pension moyenne relative est le ratio entre la pension moyenne des retraités et le revenu d'activité moyen.

[6] Salariés agricoles, artisans, industriels et commerçants.

[7] La réforme de 2010 prévoyait cette cible initialement pour 2018 ; la LFSS 2012 a accéléré le calendrier pour l'atteindre dès 2017.

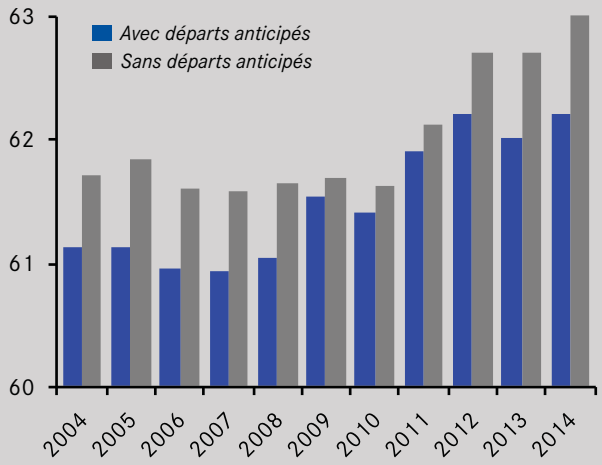
les prix contribuera fortement au freinage des dépenses de retraites dans les années qui viennent mais l'ampleur de cette baisse dépendra de la croissance du PIB[8]. L'indexation sur les prix conduit à limiter le taux de remplacement et le pouvoir d'achat relatif de la pension au fur et à mesure de l'avancement dans la retraite. En fait, c'est principalement par une baisse relative du niveau de vie des retraités qu'est prévu le rééquilibrage du financement des retraites, davantage que par le décalage progressif de l'âge de départ à la retraite.

Les retraites anticipées pour carrière longue

La mise en place de dispositifs de retraite anticipée a en partie contrebalancé l'allongement des durées de cotisation induit par les réformes successives, limitant d'autant l'impact sur le taux d'emploi des seniors. La réforme de 2003 a permis à ceux qui ont commencé à travailler entre 14 et 16 ans et ont cotisé la durée requise pour leur génération de prendre leur retraite avant 60 ans. Stable entre 1993 et 1999, puis en hausse de 0,4 an au début des années 2000, l'âge moyen de liquidation des droits à la retraite du régime général a ainsi connu une baisse de 7 mois en 2004 (graphique 3)[9]. L'âge moyen de liquidation s'est ensuite stabilisé puis s'est redressé à partir de 2009[10]. La réforme de 2010, qui a reculé l'âge légal de départ à la retraite et a restreint l'accès à la retraite anticipée, notamment pour carrière longue[11], a contribué à augmenter significativement l'âge effectif de départ à la retraite.

Depuis 2012, on observe néanmoins un rebond des retraites anticipées pour carrières longues résultant de l'assouplissement de ses conditions d'accès (décret du 2 juillet 2012)[12], dans un contexte où l'âge légal de départ à la retraite augmente. À la fin de 2014, 182 200 anciens salariés bénéficient d'une retraite anticipée pour carrière longue, ce qui marque une forte progression par rapport à 2012 (+ 92 %)[13]. Ainsi la retraite anticipée pour carrière longue continue de jouer un rôle important : elle réduit l'âge moyen de départ à la retraite de près de 9 mois en 2014 dans le régime général (graphique 3).

3. Âges moyens de départ à la retraite (régime général)



Source : CNAV.

Préretraites et dispenses de recherche d'emploi

Après un point haut au milieu des années 1980, le nombre de bénéficiaires de dispositifs de préretraites à financement public a commencé à diminuer (graphique 2), mais il s'est stabilisé autour d'un effectif de 400 000 personnes dans les années 1990 et 2000. Il s'est éteint progressivement au début des années 2010, les préretraites étant désormais recentrées sur des problématiques de santé et de pénibilité[14]. Les entrées en préretraites publiques sont aujourd'hui marginales et se font uniquement au titre de l'amiante (4 200 en 2014). La dispense de recherche d'emploi, qui a joué un rôle de premier plan pendant les années 1990 et 2000, s'est refermée à partir de 2009, jusqu'à la suppression des entrées dans le dispositif en 2012. Néanmoins, comme nous le verrons, le système d'assurance-chômage conserve un dispositif implicite de préretraite, absent des données sur les cessations anticipées d'activité.

[8] Marino A. (2014) : « Vingt ans de réformes des retraites : quelle contribution des règles d'indexation ? », *INSEE Analyses*, n° 17.

[9] Voir également Benallah S. et C. Mette (2009) : « Age moyen de départ en retraite : tendances récentes et évolutions attendues », *Retraite et Société*, n° 58, février.

[10] L'âge moyen à la liquidation est un indicateur imparfait car il est affecté par les différences de taille entre les générations et les calendriers de montée en charge des réformes ; l'âge conjoncturel de départ à la retraite, calculé en neutralisant les effets de composition démographique, est un indicateur plus pertinent. Sur le régime général, l'âge conjoncturel indique également une baisse entre 2004 et 2008 et une hausse débutant en 2009, voir Conseil d'orientation des retraites (COR) (2016) : *Les âges de départ à la retraite : évolutions et déterminants*, Actes du 13e colloque, La Documentation française, mars.

[11] La loi de 2010 a relevé progressivement l'âge de départ anticipé (de 56 à 58 ans) et supprimé les départs anticipés pour les parents de trois enfants dans la fonction publique. À l'inverse, pour les salariés qui, du fait d'une situation d'usure professionnelle, ont une incapacité physique supérieure ou égale à 20 %, l'âge légal de départ à la retraite reste fixé à 60 ans et aucune décote ne leur est appliquée.

[12] Le décret du 2 juillet 2012 assouplit le dispositif des carrières longues et renforce les mesures en faveur des assurés ayant connu des accidents de carrière : les personnes qui ont commencé à travailler avant 20 ans (au lieu de 18 ans) et ont la durée de cotisation requise pour leur génération peuvent prendre leur retraite plus tôt (la condition de 2 années de cotisation supplémentaires est supprimée). Aux quatre trimestres de périodes assimilées liées au service national et quatre trimestres de périodes assimilées liées à la maternité ou à la maladie, s'ajoutent désormais deux trimestres de périodes de chômage indemnisé et deux trimestres liés à la maternité. Enfin, la loi de 2014 élargit encore les trimestres pris en compte pour les départs anticipés pour carrière longue en ajoutant 2 trimestres au titre de l'invalidité, 2 trimestres au titre du chômage indemnisé (portant ainsi à 4 le nombre de trimestres au titre du chômage indemnisé) et tous les trimestres au titre de la maternité.

[13] Marioni P. et R. Merlier (2016) : « Les cessations anticipées d'activité en 2014. Une hausse limitée par une progression moindre des retraites anticipées », *DARES Analyses*, n° 24.

[14] La cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA) et la cessation anticipée de certains travailleurs salariés (CATS).

La remontée de l'emploi des seniors des années 2000

L'augmentation du taux d'emploi des seniors est perceptible depuis le début des années 2000. Elle s'est accrue depuis la fin des années 2000 lorsque, pour la première fois depuis le milieu des années 1970, l'ensemble des politiques de retraite[15] et de cessation anticipée d'activité a été mobilisé de façon cohérente pour augmenter l'emploi des seniors : fin des préretraites, de la dispense de recherche d'emploi, restrictions (partielles) dans l'accès aux retraites anticipées pour carrière longue, hausse de l'âge minimal d'ouverture des droits à la retraite et de la durée de cotisation. La tranche d'âge des 55-59 ans a vu son taux d'emploi s'envoler de 56 à 68 % entre 2007 et 2014, malgré la grande récession. Le taux d'emploi des 60-64 ans a également connu une hausse sensible, de 15 à 25 %[16].

La montée de l'emploi des seniors s'est accompagnée d'un accroissement de leur taux de chômage, souvent mis en avant pour s'interroger sur la pertinence du recul de l'âge de la retraite. La hausse du taux de chômage des seniors pendant la grande crise est identique à celle des actifs de moins de 55 ans (+ 3,3 points entre 2008 et 2014)[17]. La durée du chômage est toutefois plus élevée chez les seniors : 62 % des chômeurs entre 55 et 64 ans sont sans emploi depuis plus d'un an, contre 42 % pour les 15-64 ans. La probabilité de retrouver un emploi est en effet plus faible pour les chômeurs âgés que pour les autres. Sur la période, le taux de retour à l'emploi des chômeurs quinquagénaires a néanmoins légèrement progressé[18].

Suivre le nombre de chômeurs ne suffit pas pour analyser l'impact de la fin des dispositifs de cessation d'activité. Une partie des seniors souhaitent travailler mais, découragés face à la difficulté de trouver un emploi, ne recherchent pas activement. Ils peuvent aussi ne trouver qu'un emploi à temps partiel alors qu'ils souhaiteraient travailler à temps plein. Un peu plus de 25 % des 4 millions de personnes âgées d'au moins 55 ans qui travaillent en 2014 sont à temps partiel, contre environ 19 % pour l'ensemble des actifs occupés. Néanmoins, bien que plus souvent à temps partiel, les seniors en emploi sont un peu moins souvent en situation de temps partiel subi (5 % de sous-emploi contre 6 % pour l'ensemble des actifs occupés). Ils sont en outre deux fois moins souvent que le reste de la population en contrat temporaire. Enfin, en France, la proportion d'inactifs souhaitant travailler, c'est-à-dire dans le « halo » du chômage, est faible (2 % contre 3 % chez les 15-64 ans). Globalement il n'est donc pas vrai que les seniors travaillent davantage en situation précaire ou que l'allongement des carrières a créé une précarité plus importante que pour les autres catégories d'âge. La restauration de condition d'activité « normale » a fait converger les seniors vers le reste de la population. Le taux d'augmentation du chômage est trompeur : il ne reflète que l'extension de la sphère du travail aux plus de 55 ans.

Une dynamique qu'il faut poursuivre

Les comparaisons internationales

En France, le taux d'emploi de 55 à 64 ans atteint 47 % en 2014. Il est toujours nettement inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, qui est de 57 % (graphique 4). Ainsi, malgré l'amélioration significative de leur taux d'emploi depuis la fin des années 2000, les seniors travaillent moins fréquemment en France que dans la moyenne des autres pays de l'OCDE. La différence avec les pays du nord de l'Europe, comme la Suède où la Norvège, est encore plus marquée puisque les taux d'emploi de ces pays dépassent 70 % pour ces catégories d'âge.

La faiblesse relative du taux d'emploi de 55 à 64 ans par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE provient surtout du faible taux d'emploi de 60 à 64 ans. En effet, la France a rattrapé son retard vis-à-vis de la moyenne des pays de l'OCDE pour le taux d'emploi de 55 à 59 ans grâce à la forte augmentation de 2008 à 2013. Le taux d'emploi de cette catégorie d'âge reste néanmoins très inférieur à celui de la Suède ou de l'Allemagne. Mais c'est pour les 60-64 ans que le taux d'emploi reste très inférieur à celui des pays de l'OCDE (écart de 20 points), malgré une tendance à l'augmentation depuis 2000. La comparaison avec la Suède, où le taux d'emploi dépasse de 41 points le taux français en 2014, est encore plus frappante.

Les différentes réformes des retraites ont mis en place progressivement des incitations à retarder le départ à la retraite, notamment *via* l'allongement des durées de cotisation pour la retraite à taux plein. Les hausses les plus importantes de l'âge de départ sont encore à venir, si la législation se stabilise : alors que l'âge moyen de liquidation s'élève à 61 ans en

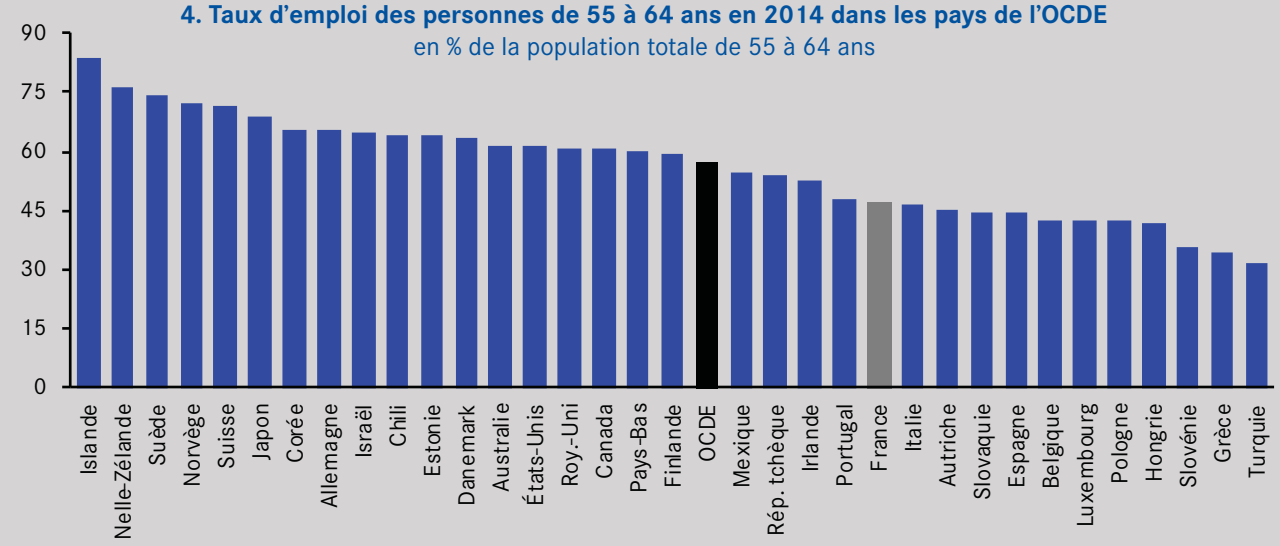
[15] Pour des évaluations empiriques de l'effet de réformes des retraites sur le taux d'activité des seniors, voir, notamment sur la France, Aubert P. (2012) : « Allongement de la durée requise pour le taux plein et âge de départ à la retraite des salariés du secteur privé : une évaluation de l'impact de la réforme des retraites de 1993 », *Retraite et Société*, n° 62, pp. 127-144 ; Bozio A. (2011) : « La réforme des retraites de 1993 : l'impact de l'augmentation de la durée d'assurance », *Économie et Statistique*, n° 441-442, pp. 39-54 ; Benallah S. (2011) : « Comportements de départ en retraite et réforme de 2003 : les effets de la surcote », *Économie et Statistique*, n° 441-442, pp. 79-100 ; Baraton M., M. Beffy et D. Fougère (2011) : « Une évaluation de l'effet de la réforme de 2003 sur les départs en retraite : le cas des enseignants du second degré public », *Économie et Statistique*, n° 441-442, pp. 55-78 ; Dubois Y. et M. Koubi (2016) : *La réforme des retraites de 2010 : quel impact sur l'activité des seniors ?*, Mimeo ; sur les États-Unis, Mastrobuoni G. (2009) : « Labor Supply Effects of the Recent Social Security Benefit Cuts: Empirical Estimates Using Cohort Discontinuities », *Journal of Public Economics*, vol. 93, n° 11-12, pp. 1224-1233 ; sur l'Autriche Staubli S. et J. Zweimüller (2013) : « Does Raising the Early Retirement Age Increase Employment of Older Workers? », *Journal of Public Economics*, vol. 108(C), pp. 17-32 ; sur le Royaume-Uni Cribb J., C. Emmerson et G. Tetlow (2014) : « Labour Supply Effects of Increasing the Female State Pension Age in the UK From Age 60 to 62 », *Institute for Fiscal Studies Working Papers*, n° W14/19.

[16] Une partie de cette hausse s'explique par un accroissement du cumul emploi-retraite. En 2014, 20 % des personnes de 60 à 64 ans en emploi sont en situation de cumul.

[17] Minni C. (2016) : « Emploi et chômage des seniors en 2014. Plus d'un actif sur deux parmi les 55-64 ans », *DARES Analyses*, n° 7.

[18] Govillot S. et M. Rey (2013) : « Rechercher et retrouver un emploi après 55 ans », *INSEE Références, Emploi et salaires*.

4. Taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans en 2014 dans les pays de l'OCDE
en % de la population totale de 55 à 64 ans



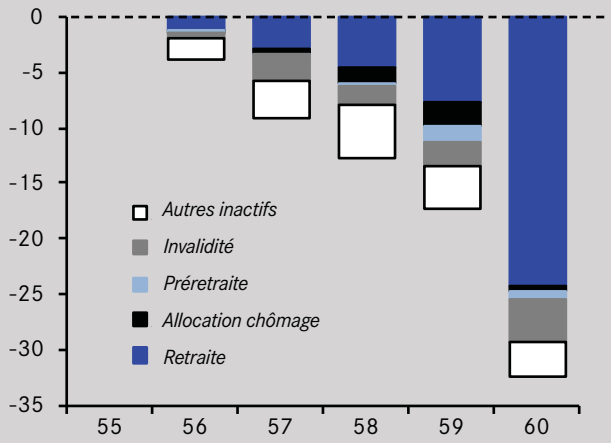
Source : OCDE.

2013, il devrait augmenter régulièrement jusqu'à atteindre 64 ans en 2040 (sans prise en compte des effets encore très incertains du compte pénibilité)[19]. En supposant que les parts relatives de chômage et d'inactivité restent similaires à celles de 2015 avec un décalage de trois ans des transitions de l'emploi vers la retraite, le taux d'emploi des 60-64 ans pourrait alors dépasser 50 %[20], à condition toutefois qu'aucune nouvelle mesure ne vienne contrecarrer cette évolution. Néanmoins, cette hausse est encore très lente, et comme nous le verrons, l'équilibre du système de retraite n'est pas assuré dans tous les scénarios macroéconomiques.

Le taux d'emploi baisse dès 56 ans

Le graphique 5 présente l'évolution du taux d'emploi des seniors de 55 à 60 ans en 2015. Le taux d'emploi des seniors commence à chuter dès 56 ans : il chute de 17 points entre 55 et 59 ans, en passant de 77 à 60 %. La chute du taux d'emploi entre 55 et 59 ans est due aux départs à la retraite pour 7,2 points. Les préretraites publiques et l'invalidité contribuent pour 3,1 points à la baisse et l'augmentation du nombre d'allocataires de l'assurance-chômage pour 2,2 points. Enfin, les départs vers l'inactivité hors préretraites et invalidité ont un effet de 4,5 points. Ces départs, qui portent la marque d'un effet horizon, recouvrent une multitude de situations qu'il est difficile d'identifier plus finement avec les données de l'*Enquête Emploi*. Une part de ces départs sont subis, d'autres plutôt choisis. Dans ces départs se trouvent notamment les préretraites « maison », sous la forme, par exemple, de plans de départs volontaires[21], mais également des sorties d'activité volontaires, suite par exemple à un héritage[22].

5. Décomposition de la baisse cumulée du taux d'emploi de 55 à 60 ans, en points de %



Lecture : Entre 55 et 59 ans, le taux d'emploi baisse de 17 points, la proportion de retraités augmente de 7 points, la proportion de préretraités de 1,1 point, la proportion de personnes percevant l'allocation chômage de 2,2 points.
Source : *Enquête Emploi* 2015.

La santé des seniors n'est, en moyenne, pas un frein à l'accroissement de leur emploi

Une question importante face à la hausse du taux d'emploi des seniors est bien entendu celle de leur état de santé. Or de ce point de vue, si on prend les années 1970 comme

[19] Conseil d'orientation des retraites (COR) (2015) : *Évolutions et perspectives des retraites en France*, Rapport annuel du COR, juin, p. 40 et Duc C. (2015) : « Les réformes des retraites depuis 1993 augmentent à terme l'âge moyen de départ de deux ans et demi », *Études et Résultats, DREES*, n° 915.

[20] Le taux d'emploi des 57-61 ans s'élève à 55 % environ en 2015.

[21] Voir Marioni et Merlier (2016) *op. cit.*

[22] Voir Garbinti B. et S. Georges-Kot (2016) : « Time to Smell the Roses? Risk Aversion, the Timing of Inheritance Receipt, and Retirement », *INSEE Working Paper*, n°G2016/01, pour une évaluation de l'effet de toucher un héritage sur le retrait d'activité des seniors.

référence, les évolutions ont été doublement favorables : le taux d'emploi des seniors est plus faible maintenant qu'il y a 40 ans alors que l'espérance de vie a régulièrement augmenté. Comme celle-ci continue de progresser, tandis que l'état de santé moyen, tel que déclaré par les personnes, se stabilise, on peut considérer que la santé n'est une barrière contraignante s'opposant au redressement du taux d'emploi des seniors. Néanmoins, le diagnostic peut être différent lorsqu'on désagrège par catégorie sociale ou niveau d'éducation[23].

Le rapport du COR de juin 2015 présente la proportion de personnes dans chaque classe d'âge ayant des « limitations » sévères ou modérées. Le taux est similaire pour les personnes de 55-59 ans et celles de 60-64 ans ; il ne semble donc pas y avoir d'aggravation nette de l'état de santé entre ces deux classes d'âge. Ce résultat peut néanmoins refléter un effet bénéfique sur la santé du départ à la retraite puisque la majorité des personnes de 60 à 64 ans ne sont pas en emploi. Sur ce sujet, la littérature empirique n'est pas conclusive : être retraité aurait un effet positif sur la condition physique et négatif sur l'état psychologique[24].

Il est probable que les effets soient très hétérogènes en fonction des métiers exercés, des modes de vie des individus, de l'intérêt pour le travail, de l'insertion dans la vie sociale, etc. Ceci vient appuyer l'idée d'une individualisation du système de retraites ainsi que d'une prise en compte des conditions particulières des métiers exercés[25].

La « préretraite UNÉDIC »

Les chômeurs de plus de 50 ans sont assujettis en France à un régime d'assurance-chômage spécifique qui leur accorde une durée d'allocation plus longue.

Premièrement, la durée maximale est supérieure d'un an à celle prévalant dans le régime normal (avant 50 ans) pour atteindre trois ans. Cette situation perdure depuis de nombreuses années et n'a pas été modifiée malgré l'allongement des carrières depuis les réformes des retraites successives.

Deuxièmement, un chômeur toujours en cours d'indemnisation à l'âge légal de la retraite[26] peut bénéficier du maintien du versement de ses allocations, tant qu'il n'a pas réuni tous ses trimestres de cotisation pour avoir droit à une retraite sans décote, ou bien tant qu'il n'a pas atteint l'âge d'annulation de la décote automatique applicable à sa génération (qui varie de 65 à 67 ans selon la date de naissance). Peu présent dans le débat public, ce dispositif pèse fortement dans les négociations de fin de carrière dans les entreprises, en particulier dans les plus grandes.

En prenant la décision de supprimer la dispense de recherche d'emploi en 2008, le gouvernement a mis un terme au caractère officiel de la préretraite UNÉDIC. Mais il n'a pas touché à l'extension d'assurance-chômage au-delà de trois ans[27]. L'âge minimal pour bénéficier de l'extension de l'assurance-chômage jusqu'à l'âge du taux plein a néanmoins été translaté progressivement vers 62 ans. Alors que les chômeurs concernés par ce dispositif représentaient 40 000 personnes en 2011, pour un coût de 788 millions d'euros (soit 3,1 % des allocations versées pour 1,7 % des chômeurs, le niveau moyen d'indemnisation étant relativement élevé pour ces personnes), ces chiffres ont chuté depuis le passage à 62 ans : 20 000 allocataires concernés pour un coût de 260 millions d'euros[28]. Notons toutefois que cette population de chômeurs est toujours majoritaire dans celle des chômeurs de plus de 62 ans.

Une durée normale d'assurance plus longue et une extension des droits jusqu'à l'âge du taux plein s'apparentent à une préretraite dans le cadre de l'assurance-chômage. En comptabilisant à rebours l'âge de la retraite à taux plein, et en prenant en compte les trois ans d'indemnisation, l'âge d'entrée dans la préretraite UNÉDIC est passé de 57 à 58 ans, pour atteindre maintenant 59 ans (soit 62 ans moins 3 ans). De fait, le marché du travail des seniors offre une discontinuité très forte à partir de l'âge qui détermine potentiellement les conditions d'une préretraite UNÉDIC, comme le montre le graphique 6, le nombre d'allocataires de l'allocation-chômage croît significativement à 58-59 ans. Cet accroissement est en grande partie la conséquence d'une envolée des ruptures de CDI à 57 ans hier, maintenant à 58 ans (et demain certainement à 59 ans). Il s'agit de ruptures par le licenciement ou de ruptures conventionnelles, en particulier dans les grandes entreprises qui gèrent ainsi la restructuration de leurs effectifs, avec l'assentiment de leurs salariés seniors, avec un surcoût pour la collectivité. Alors que les ruptures conventionnelles sont stables jusqu'à l'âge de 55 ans autour de 16 % des sorties de l'emploi en CDI, elles augmentent entre 58 et 60 ans (graphique 7), ainsi que la part des licenciements économiques. L'introduction de la rupture conventionnelle n'a pas déclenché plus de sorties au total :

[23] Voir Blanchet D., E. Caroli, C. Prost et M. Roger (2016) : « Health Capacity to Work at Older Ages in France », *NBER Working Paper*, n° W22024.

[24] Voir, par exemple, une revue de littérature dans Caroli E. et A. Bassanini (2015) : « Is Work Bad for Health? The Role of Constraint Versus Choice », *Annals of Economics and Statistics, GENES*, n° 119-120, pp. 13-37.

[25] Les personnes de 50 à 59 ans qui ont été exposées à des pénibilités physiques sont moins souvent en bonne santé, voir Coutrot t. et C. Rouxel (2011) : « Emploi et santé des seniors durablement exposés à des pénibilités physiques au cours de leur carrière », *DARES Analyses*, n° 20.

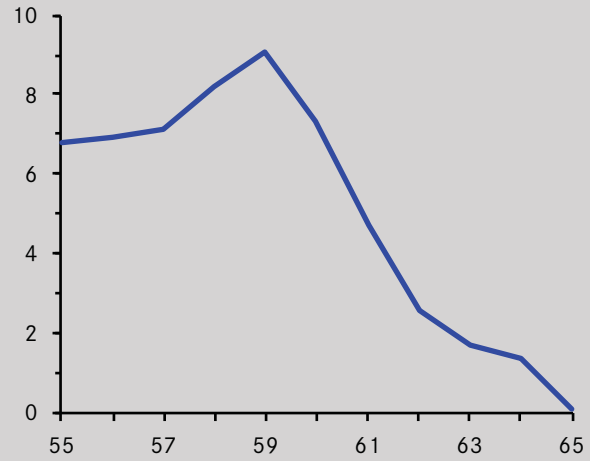
[26] L'âge requis pour continuer à percevoir des indemnités a été progressivement relevé. Il est aujourd'hui de 61 ans et 2 mois pour les personnes nées en 1953, 61 ans et 7 mois pour celles qui sont nées en 1954, et 62 ans pour les générations nées en 1955 et au-delà.

[27] Pour bénéficier du maintien des allocations chômage, il faut être en cours d'indemnisation depuis au moins 12 mois, pouvoir justifier de 12 ans d'affiliation au régime d'assurance-chômage (dont 1 an en continu ou 2 ans discontinus, cela au cours des 5 ans précédant la fin du contrat de travail) et avoir au moins 100 trimestres de cotisation validés dans les régimes de base français ou européens.

[28] UNÉDIC (2016) : *Le dossier de référence de la négociation*.

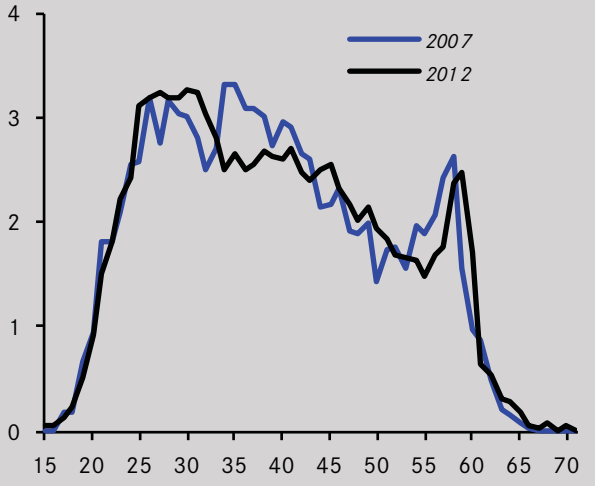
il y a eu une simple substitution des ruptures conventionnelles aux licenciements, en particulier pour motif personnel, qui permettaient en outre de contourner la contribution Delalande avant 2008. C'est bien l'existence des conditions d'une préretraite UNÉDIC qui est déterminante à ces âges, et non l'existence de la rupture conventionnelle : la translation du pic des ruptures conventionnelles de 57-58 à 58-59 ans confirme que ce phénomène est fortement lié à la législation de l'assurance-chômage.

6. Évolution de la proportion de personnes allocataires de l'assurance-chômage selon l'âge en 2015, en % de la population de chaque âge



Source : *Enquête Emploi* 2015.

7. Répartition des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle par âge en 2007 et 2012, en % du total



Lecture : 2,5 % des fins de CDI pour licenciement ou rupture conventionnelle intervenus en 2012 ont concerné des salariés âgés de 59 ans.

Champ : Établissement d'un salarié ou plus de France métropolitaine dans les secteurs concurrentiels hors agriculture.

Source : Minni C. (2013) : « Les ruptures conventionnelles de 2008 à 2012 », *DARES Analyses*, n° 31, DARES DMMO-EMMO.

Propositions pour des fins de carrière mieux choisies

Les développements précédents montrent que nous ne sommes qu'au milieu du gué. L'expérience des pays étrangers montre que la France dispose encore de marges de manœuvre pour accroître l'emploi des seniors, en décalant les départs à la retraite tout en offrant une souplesse pour traiter les cas individuels.

Les réformes passées des retraites vont en principe continuer à alimenter la hausse de l'âge de liquidation. Néanmoins, l'équilibre financier du système de retraite n'est pas encore assuré ; l'arbitrage collectif entre l'âge de retraite et le pouvoir d'achat – celui des retraités si on décidait de baisser encore les pensions ou celui des actifs si on décidait d'augmenter les taux de cotisation – va devoir être posé de nouveau.

C'est aussi le moment de poser la question de l'arbitrage individuel. L'emploi des seniors doit résulter du choix de chacun entre revenu et temps de loisir. Certains peuvent préférer travailler plus longtemps pour bénéficier de revenus plus élevés ; d'autres, travailler moins longtemps en assumant un revenu plus modeste. Il est donc souhaitable de favoriser la retraite choisie et de faire en sorte que l'assurance-chômage ne biaise pas prématurément les choix en faveur du retrait de l'emploi.

Modifier les paramètres des systèmes de retraite pour une plus grande individualisation des choix

L'emploi des seniors conditionne le revenu moyen sur l'ensemble du cycle de vie. Un niveau d'emploi des seniors faible résultant de départs en retraite à des âges précoces conduit soit à des taux de cotisation élevés soit à des pensions faibles, donc globalement à un niveau de revenu sur l'ensemble de la vie plus faible. En d'autres termes, l'emploi des seniors, qui dépend essentiellement de l'âge de la retraite, détermine la taille du gâteau ; le taux de cotisation et le niveau de pension déterminent son partage entre actifs et retraités.

D'après le dernier rapport du COR de juin 2015, le solde financier du système de retraite serait à l'équilibre à partir de 2030, puis positif à partir de 2040 dans des scénarios macroéconomiques résolument optimistes. Il reste toutefois constamment déficitaire dans le scénario dit C, où la croissance de la productivité du travail s'élève à 1,3 % par an à long terme et le taux de chômage revient à 7 %, hypothèses encore optimistes au regard de l'expérience passée (la productivité du travail a crû de 1,1 % par an de 2000 à 2013 et le taux de chômage n'est pas descendu sous la barre des 7 % depuis trente ans). Comme la plupart des pays développés, la France a connu un décrochage de ses gains de productivité du travail depuis la crise financière de 2008. Au-delà de cette évolution cyclique, la productivité française pourrait souffrir d'un ralentissement tendanciel. Ainsi la productivité pourrait désormais évoluer autour de 1 % par an[29].

[29] Sode A. (2016) : « Comprendre le ralentissement de la productivité en France », *Note d'Analyse de France Stratégie*, n° 38.

Arbitrages entre revenu et loisir issus des réformes des retraites

La dépendance des dépenses de retraites à la croissance future est liée au changement d'indexation des salaires de référence et des pensions[30]. Celle-ci est basée sur les prix depuis la fin des années 1980, et non plus sur les salaires. Or, plus la croissance est forte, plus les salaires augmentent par rapport aux prix. Les taux de remplacement à la liquidation sont alors plus faibles et, à mesure qu'ils avancent en âge, les retraités voient leur niveau de vie relatif baisser par rapport aux actifs. À l'inverse, si la croissance est faible, les salaires sont peu dynamiques et le niveau de vie des retraités ne décroche pas.

Les réformes des retraites passées feront ainsi porter l'ajustement essentiellement sur le pouvoir d'achat des retraités, sur la base de scénarios macroéconomiques optimistes. Le rapport du COR de juin 2015 estime qu'entre 2003 et 2060, la hausse de l'âge moyen de départ à la retraite devrait couvrir, quel que soit le scénario économique envisagé, entre 34 et 36 % du besoin de financement lié au vieillissement tandis que la baisse de la pension moyenne relative des retraités, liée notamment à l'indexation sur les prix des salaires portés au compte et les pensions liquidées, contribuerait à un peu plus des deux tiers du besoin de financement dans le cas du scénario économique haut.

Cette situation pose deux difficultés :

- l'effet de la désindexation par rapport aux salaires est très dépendant de la croissance économique. Ceci rend l'ajustement budgétaire très incertain. En outre, la désindexation diminue progressivement le pouvoir d'achat relatif des seniors au fur et à mesure de l'avancée dans la retraite. La croissance anticipée de l'espérance de vie risque de créer un piège à pauvreté pour les seniors[31] ;
- on peut se demander si ce choix a été parfaitement compris par tous, du fait d'une information très partielle, mais surtout d'un manque de lisibilité des réformes en la matière. La désindexation est considérée comme une mesure technique dont on peut douter que les conséquences sur les retraites futures aient été comprises par le plus grand nombre.

Les derniers travaux du COR sur l'évolution du niveau de pension moyen doivent être mis dans le débat public de la façon la plus transparente possible pour (ré)interroger les choix collectifs en matière d'arbitrage revenu/loisir. Il est à cet égard essentiel de mieux éclairer les choix individuels et donner la possibilité de compenser la baisse de revenus futurs par un temps de travail supplémentaire pour ceux qui le souhaitent. Il est essentiel d'engager des actions de pédagogie et de communication sur l'effet de l'indexation des retraites sur les prix et la réduction à venir du niveau de vie des retraités.

Une plus grande individualisation du système de retraites est souhaitable

Le choix d'une vie active plus longue pour un meilleur niveau de vie doit être posé de façon transparente et individualisée pour que chacun soit en mesure de choisir. Jusqu'à maintenant, la question de l'âge de la retraite est posée dans le débat public uniquement comme un choix collectif, sans laisser apparaître les arbitrages individuels possibles. Pour favoriser les arbitrages individuels, les règles définissant l'accumulation des droits doivent être transparentes et harmonisées entre les différents régimes, ce qui n'interdit pas des efforts de contribution et donc des droits différenciés.

Or, ces conditions ne sont pas réunies dans le système de retraite actuel. Une amélioration du système (décote/surcote, cumul emploi retraite) peut constituer une première étape. Il faudrait ensuite organiser la transition vers un système plus lisible, tel qu'un régime unique par points. Le système de retraite doit lier plus fortement le niveau de retraite à l'âge de liquidation et plus généralement aux heures travaillées sur l'ensemble de la vie car seul un régime plus contributif peut créer les incitations souhaitables au niveau individuel.

Décote-surcote

Depuis la réforme de 2003, le système de retraite dans le régime général propose un système de décotes/surcotes qui relie de façon explicite niveau et âge de la retraite de façon à se rapprocher de la neutralité actuarielle. Les individus font des choix en fonction de leurs préférences sans conséquences (notables) sur l'équilibre financier des retraites, en prolongeant leur carrière au-delà du taux plein pour bénéficier d'une surcote ou en anticipant leur départ à la retraite avant le taux plein et en subissant une décote. Environ 15 % des Français choisissent la surcote, avec un nombre de trimestres croissant au fil des années, et, moins de 10 %, la décote. Le système de décote/surcote participe donc à l'augmentation (nette) de l'emploi des seniors après 60 ans. Ce choix permet un revenu plus élevé à la retraite sans affecter l'équilibre financier du régime général de retraite[32]. Même si les dernières générations de retraités se démarquent par des choix plus nombreux en décalage par rapport à l'âge du taux plein, il n'est pas certain là encore que le dispositif décote/surcote soit parfaitement connu et compris de la majorité des salariés, en tout cas suffisamment tôt pour faire des choix de carrière en conséquence[33]. Ce système n'a pas reçu la publicité qu'il mérite. Par ailleurs, il pourrait être étendu aux carrières longues : si certains salariés ont la possibilité de partir plus tôt que les autres à la retraite, ils pourraient tout de même souhaiter travailler un peu plus longtemps pour augmenter leur pension.

[30] Marino (2014) *op. cit*.

[31] Voir Hairault J-O. (2012) : *Vivre et travailler plus longtemps*, Éditions Descartes.

[32] En fait la décote et la surcote ne sont pas actuariellement neutres au sens strict. Elles contribuent globalement à améliorer les finances du régime de retraite.

[33] Voir Barthélémy N., M. Mamache et S. Benallah (2013) : « Les motivations de départ à la retraite : stabilité entre 2010 et 2012 », *Études et résultats,* DREES, n° 838.

Cumul emploi-retraite et retraite progressive

Une autre possibilité pour optimiser le choix de fin de carrière est le cumul d'un emploi avec la retraite. Cette possibilité est équivalente à la surcote, à condition que la cotisation à la caisse de retraite ouvre des droits supplémentaires, ce qui n'est plus le cas depuis la réforme des retraites de 2014. Pour restaurer la neutralité au niveau individuel, il serait souhaitable de rétablir la possibilité de continuer à accumuler des droits en cas de cumul emploi-retraite. Supprimer le plafond dans le cas d'un cumul après une liquidation à taux réduit semble également propice à développer l'emploi des seniors, sans porter préjudice aux caisses de retraites dans le cadre d'une décote actuariellement neutre.

Au-delà du choix de rester ou non en activité (marge extensive), la retraite progressive permet de jouer sur la modulation des horaires en fin de carrière (marge intensive). La retraite progressive permet de travailler à temps partiel et de percevoir une partie de la retraite (le pourcentage correspondant au complément du taux de temps partiel) avant la liquidation de la retraite. Depuis 2015, l'âge d'entrée dans le dispositif de retraite progressive est de 60 ans, désormais inférieur à l'âge d'ouverture des droits. Il en a résulté une forte hausse de son utilisation, mais les départs en retraite progressive restent marginaux par rapport à l'ensemble des départs à la retraite (0,6 % des nouveaux retraités en 2015).

Pourtant, les Français se disent attirés par une transition vers la retraite plus progressive, en temps partiel, dans les enquêtes d'opinion (voir *Eurobarometer Survey*, 2012). Comment expliquer ce décalage ? Le dispositif de retraite progressive est sous doute peu connu. Il est en outre difficile à appréhender pour un salarié : le niveau de pension est recalculé au moment du départ définitif à la retraite, en fonction des nouveaux droits accumulés. Il faut donc pouvoir calculer ces droits, en tenant compte d'une période de temps partiel en fin de carrière. La complexité des règles de calcul des pensions ne facilite pas l'appropriation de ce dispositif.

Il ne s'agit pas ici de subventionner la retraite progressive, mais plutôt de la calibrer de façon à ne pas avoir d'effets négatifs sur le volume d'offre de travail[34], et surtout de rendre le dispositif simple et lisible. Il existe maintenant des outils très utiles pour que les salariés puissent connaître leurs droits. Le relevé individuel de situation, qui récapitule l'ensemble des droits acquis dans tous les régimes, est envoyé pour les 35, 40, 45 et 50 ans, et l'estimation des montants de pension aux différents âges possibles est fournie pour les 55 ans et plus. En outre, depuis 2006, un simulateur baptisé « M@REL » est disponible en ligne et d'autres outils ont été créés, sous l'égide du GIP Union Retraite. Ces simulateurs mériteraient d'être affinés pour permettre de tester des fins de carrières « choisies ». Ils mériteraient aussi d'être mieux diffusés auprès de la population la plus concernée.

Recommandation 1. Faire mieux connaître les différents dispositifs de retraite « choisie » : décote et surcote, retraite progressive, cumul emploi-retraite. Rendre le cumul emploi-retraite générateur de droits nouveaux à retraite.

Au-delà de ce besoin de lisibilité, un effort de convergence entre les régimes de retraite doit être réalisé. Ainsi, un trimestre de surcote n'apporte pas la même majoration de pension selon le régime de retraite[35]. On pense naturellement au régime complémentaire AGIRC/ARRCO dont la dernière réforme a débouché sur un système très particulier de décote/surcote qui brouille la logique d'ensemble.

Au-delà d'une possible optimisation des dispositifs existants dans notre régime de retraite, une réforme vers un régime unifié à points[36] permettrait d'avancer significativement vers une meilleure perception au niveau individuel du lien entre effort de travail et niveau de la pension. Dans un régime à points ou en comptes notionnels, tout temps de travail donne lieu à cotisations et donc à un supplément de pension, ce qui n'est pas nécessairement le cas dans le système actuel en annuités. Ces points pourraient être accumulés et additionnés quel que soit le métier. Ce régime permettrait de concilier au mieux l'exigence d'équilibre des comptes des caisses de retraite et celle d'individualisation des choix de retraite en imposant une logique de contributivité sur l'ensemble de la vie. Il aurait naturellement vocation à être sous la responsabilité de l'État dans la mesure où il concerne l'ensemble des secteurs d'activité et où son fonctionnement a un impact macroéconomique de premier ordre.

Une telle réforme vers un régime unifié en comptes optionnels a été menée en Suède[37]. Elle a été planifiée sur plusieurs années, après une longue phase de concertation afin d'obtenir une large adhésion et compréhension des enjeux.

[34] Ce qui n'est pas toujours le cas, comme le montre les expériences allemande et autrichienne. Voir Berg P.B., M.K. Hamman, M. Piszczek et C. Ruhm (2015) : « Can Policy Facilitate Partial Retirement? Evidence from Germany », *IZA Discussion Paper*, n° 9266 ; Graf N., H. Hofer et R. Winter-Ebmer (2011) : « Labor Supply Effects of a Subsidized Old-Age Part-Time Scheme in Austria », *Journal for Labour Market Research (Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung)*, vol. 44, n° 3, pp. 217-229.

[35] Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (2015) : *Les retraités et les retraites*, Rapport DREES, Ministère des Affaires sociales et de la Santé.

[36] Voir Bozio A. et T. Piketty (2008) : « Pour un nouveau système de retraite. Des comptes individuels de cotisations financés par répartition », *Collection du CEPREMAP*, n° 14, ainsi Conseil d'orientation des retraites (COR) (2010) : *Retraites : annuités, points ou comptes notionnels ? Options et modalités techniques*, Septième rapport du COR, 27 janvier.

[37] Voir Conseil d'orientation des retraites (COR) (2009) : « Le système de retraite public suédois », *Lettre du COR*, n° 2, février.

Recommandation 2. Harmoniser progressivement les règles définissant l'accumulation des droits par rapport au taux plein. Organiser la concertation pour une réforme, à terme, vers un régime unifié à points ou en comptes notionnels.

Pour une réforme de l'assurance-chômage des seniors

Dans tous les pays, la durée effective au chômage des seniors est plus élevée que celle des moins de 50 ans. Un senior sur son poste de travail a une expérience qui lui permet de soutenir très favorablement la comparaison avec les travailleurs plus jeunes, mais un senior hors de l'emploi peut souffrir d'un certain éloignement par rapport aux tâches et métiers en expansion, plus adaptés aux nouvelles générations. L'expérience internationale montre que les retours en emploi se font souvent au prix d'une baisse du salaire par rapport à la situation d'emploi précédente[38], ce qui traduit une perte de capital humain liée au chômage particulièrement sensible dans le cas d'un senior.

Pour soutenir cette période de recherche et de (re)formation le suivi de ces chômeurs doit être amélioré. Les actions de Pôle Emploi doivent être spécifiques et adaptées aux chômeurs de plus de 50 ans. Lorsque les seniors au chômage sont trop jeunes pour espérer prendre leur retraite avant la fin de leur indemnisation, il est préférable d'améliorer le suivi et la formation, plutôt que d'allonger la durée d'indemnisation. Actuellement Pôle emploi ne met pas de moyens particuliers au service des seniors, en supplément de sa politique de ciblage des chômeurs les plus éloignés de l'emploi, même si l'un de ses quinze critères de performance est le retour rapide en emploi des plus de 50 ans.

Il est souhaitable de mieux les accompagner vers l'emploi, de les sensibiliser à une nécessaire modération salariale, conséquence de leur perte de capital humain et non nécessairement d'une discrimination de la part des entreprises. Il faut intensifier les politiques ciblées, à l'instar de celles menées en Allemagne par exemple, en travaillant sur la réinsertion, en termes de formation, de réseaux d'entreprises, d'accompagnement et de sensibilisation des chômeurs seniors. Les évaluations empiriques menées notamment sur le programme « *Perspektive 50plus* » en Allemagne suggèrent que des programmes spécifiques d'accompagnement à la recherche d'emploi sont efficaces[39].

Recommandation 3. Mettre en place un plan spécifique d'accompagnement et de formation pour les chômeurs de plus de 50 ans.

En contrepartie de cet accompagnement renforcé, il est souhaitable d'aligner la durée maximale d'indemnisation du chômage des seniors sur la durée normale, égale à 24 mois[40]. En principe, la générosité de l'indemnisation chômage devrait décroître et non croître avec l'âge, car les jeunes disposent d'une épargne moindre, ce qui non seulement diminue leur capacité à maintenir leur consommation lorsque leur revenu chute, mais les incite aussi à chercher un emploi plus activement lorsqu'ils sont au chômage[41]. De ce point de vue, une indemnisation chômage plus généreuse pour les seniors que pour les autres catégories d'âge est inefficace. Certes, la durée maximale d'indemnisation chômage dépend de l'âge dans treize pays de l'OCDE[42]. Mais ce ne sont pas nécessairement des arguments d'efficacité qui ont abouti à cette situation et la durée maximale d'indemnisation pour les seniors y est nettement inférieure à 36 mois : elle atteint un maximum de 18 mois au Portugal. En outre, l'assurance-chômage est indépendante de l'âge dans de nombreux pays de l'OCDE[43]. Dans la mesure où la durée maximale d'indemnisation du chômage des seniors est en France nettement supérieure à celle des autres pays de l'OCDE et où il n'existe pas de justification d'une durée d'indemnisation plus longue pour les seniors que les autres catégories d'âge, nous proposons de ramener la durée d'assurance pour les plus de 50 ans à deux ans maximum.

Recommandation 4. Ramener la durée d'assurance pour les plus de 50 ans à deux ans maximum.

Reste la question du maintien de l'extension des droits à partir de 62 ans. D'abord, il faut souligner que ce disposi-

[38] Voir Garibaldi P., J. Oliveira Martins et J. Van Ours (2010) : *Ageing, Health and Productivity : The Economics of Increased Life Expectancy*, Oxford University Press.

[39] Voir notamment Böckmann A. et M.P. Brändle (2015) : « Integration Older Employees into the Labour Market: Evidence from a German Labour Market Programme », *CESifo DICE Report*, vol. 13, n° 3.

[40] L'indemnisation des allocataires au-delà de 24 mois concerne potentiellement 359 000 allocataires de plus de 50 ans, pour un coût d'un milliard d'euros. Voir UNÉDIC (2016) : *Le dossier de référence de la négociation 2016*.

[41] Michelacci C. et H. Ruffo (2015) : « Optimal Life Cycle Unemployment Insurance », American Economic Review, vol. 105, n° 2, pp. 816-859.

[42] Allemagne, Autriche, Belgique, Corée du Sud, Finlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Pologne, Portugal, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse ; voir : www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages-country-specific-information.htm

[43] Tel est le cas en Australie, au Canada, au Danemark, en Espagne, en Estonie, aux États-Unis, en Hongrie, en Grèce, en Irlande, en Islande, en Norvège, en Nouvelle-Zélande, aux Pays-Bas, en Suède, en Turquie, voir : www.oecd.org/els/soc/benefits-and-wages-country-specific-information.htm

tif s'adresse à des seniors qui n'ont pas encore atteint leur durée de cotisation requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, ou qui n'entrent pas dans des dispositifs de retraite anticipée pour carrière longue. La justification implicite de ce dispositif ne peut donc pas être une justice dans les durées de cotisation, puisqu'il s'agit ici de faire la « soudure » jusqu'à un âge de la retraite à taux plein. La logique est donc différente de l'allocation transitoire de solidarité (ATS), qui s'est substituée à l'allocation équivalent retraite (AER) et s'adresse aux personnes sans emploi et sous conditions de ressources, ayant déjà atteint le taux plein mais devant attendre 62 ans, l'âge minimal d'ouverture des droits. On ne peut non plus évoquer la pénibilité dans les tâches effectuées sur la carrière. Il existe des dispositifs construits autour de ces problématiques. On ne peut justifier une préretraite UNÉDIC universelle au nom de ces cas particuliers.

Dans la logique de notre système de retraite, être au chômage à l'âge minimal de la retraite ne représente pas un droit par rapport aux autres travailleurs. C'est la durée de cotisation qui est première, tant du point de vue de l'assurance-chômage que de l'assurance-vieillesse.

Il reste la question de l'âge de 62 ans en soi qui militerait pour ne pas demander d'effort de retour en emploi. Cela présuppose des problèmes de santé à partir de cet âge, mais qui là encore sont traités par d'autres dispositifs.

Recommandation 5. Supprimer l'extension de la période d'indemnisation à partir de l'âge légal jusqu'à l'âge de la retraite au taux plein.

Cette proposition, si elle est appliquée, ne supprime pas totalement le risque d'une utilisation de l'assurance-chômage par les entreprises pour gérer leurs effectifs par le départ de seniors dès lors que ces derniers peuvent partir à la retraite à taux plein à la fin de leur durée potentielle d'indemnisation chômage. Il est donc souhaitable d'instituer un mécanisme qui incite les entreprises à prendre en compte le coût induit par ce type de stratégie. Un système de bonus-malus, dans lequel les entreprises contribuent pour partie au coût de l'indemnisation chômage de leurs ex-salariés permet d'atteindre cet objectif. Pour qu'il ne désavantage pas les seniors, comme c'était le cas pour la contribution Delalande, ce système doit s'appliquer à tous les salariés, indépendamment de leur âge.

Recommandation 6. Instituer un système de bonus-malus pour les cotisations employeur d'assurance-chômage.

La hausse très sensible du taux d'emploi des seniors depuis les années 2000 montre que le sous-emploi de cette catégorie de travailleurs n'est pas une fatalité. Les taux d'emploi observés en 2014 demeurent cependant très en deçà de ce que l'on voit dans la plupart des pays de l'OCDE. Mobiliser cette force de travail expérimentée est un enjeu essentiel pour la prospérité du pays et la soutenabilité de sa couverture sociale. Les difficultés individuelles comme les problèmes de santé doivent être traités par des dispositifs spécifiques et non remettre en cause les politiques d'incitation à la poursuite des carrières. ●

conseil d'analyse économique

Le Conseil d'analyse économique, créé auprès du Premier ministre, a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses de ses membres, les choix du Gouvernement en matière économique.

Présidente déléguée Agnès Bénassy-Quéré
Secrétaire générale Hélène Paris
Conseillers scientifiques
Jean Beuve, Clément Carbonnier, Manon Domingues Dos Santos, Aurélien Eyquem
Assistant de recherche
Paul Berenberg-Gossler

Membres Agnès Bénassy-Quéré, Antoine Bozio, Pierre Cahuc, Lionel Fontagné, Cecilia García-Peñalosa, Augustin Landier, Pierre Mohnen, Corinne Prost, Xavier Ragot, Jean Tirole, Alain Trannoy, Natacha Valla, Étienne Wasmer, Guntram Wolff

Correspondants
Yann Algan, Anne Perrot, Christian Thimann

Les Notes du Conseil d'analyse économique
ISSN 2273-8525

Directrice de la publication Agnès Bénassy-Quéré
Rédactrice en chef Hélène Paris
Réalisation Christine Carl

Contact Presse Christine Carl
christine.carl@cae-eco.fr Tél. : 01 42 75 77 47

113 rue de Grenelle 75007 PARIS **Téléphone : 01 42 75 53 00** **Télécopie : 01 42 75 51 27** **@CAEinfo** **www.cae-eco.fr**