

<b>Source</b>	<i>Population</i> Vol. 67
<b>Date</b>	avril 2012
<b>Signé par</b>	Delphine REMILLON

Jean-Olivier Hairault a déjà publié un grand nombre d'articles académiques et plusieurs rapports publics sur la réforme des retraites et sur l'emploi des seniors. Ce nouvel ouvrage pour grand public rassemble ses analyses et réflexions sur le rôle de l'assurance-chômage dans les difficultés d'emploi des seniors en France. Son argument est que la baisse brutale du taux d'emploi des seniors à partir de 55 ans n'est pas due au fait que ces salariés deviendraient brutalement improductifs mais à l'existence de dispositifs institutionnels, au premier rang desquelles l'assurance chômage. Il existe un consensus en France pour faire de l'emploi des seniors la variable d'ajustement des effectifs, avec l'idée que cela favorise l'emploi des jeunes, politique non seulement inefficace (le chômage des jeunes reste élevé) mais aussi coûteuse pour le système de protection sociale. Cette situation est d'autant plus perverse, ajoute l'auteur, qu'elle a « fini par engendrer [...] une stigmatisation des seniors, un doute généralisé, en particulier d'eux-mêmes, sur leurs capacités à résister à l'usure du temps ». Aussi présente-t-il des propositions de réforme pour aller à l'encontre de ce consensus, en tentant de concilier la remise en cause de ce système implicite de préretraite et la nécessaire protection des seniors fragilisés sur le marché du travail.

La première partie propose un retour très utile sur 35 années de dispositifs de cessation anticipée d'activité. Cet historique permet de montrer l'ancienneté du problème : déjà à la fin des années 1970, la proportion de salariés partant à la retraite à l'âge légal (65 ans) était faible. Avec l'extinction des dispositifs publics de préretraite s'est opéré un basculement : l'assurance-chômage est devenue de facto un système pérenne de préretraite<sup>1</sup>. Or ce déplacement n'est pas anodin. Il banalise les cessations anticipées d'activité et les étend à l'ensemble des entreprises, celles-ci n'ayant même plus de contrepartie financière directe à payer ou d'engagements en termes d'embauches de jeunes à tenir. Alors que d'importantes réformes ont eu lieu dans les autres pays européens qui, dans les années 1970 et 1980, ont été confrontés au même problème, la France ne s'est pas attaquée à la question de l'indemnisation chômage des seniors bien que celle-ci joue un rôle majeur dans leurs difficultés à retrouver un emploi.

La seconde partie de l'ouvrage développe et argumente précisément ce dernier point. Le faible taux d'emploi des seniors approchant la retraite s'explique par deux phénomènes conjoints mais d'inégale importance : en premier lieu, un taux de sortie de l'emploi en forte hausse par rapport aux âges inférieurs ; en second lieu, un taux de retour à l'emploi quasi inexistant. Concernant le taux de sortie de l'emploi, Jean-Olivier Hairault explique que les seniors constituent la variable d'ajustement dans les secteurs et les entreprises qui doivent diminuer leurs effectifs. Ces départs se font dans un certain consensus : les entreprises ont

---

<sup>1</sup> L'assurance-chômage comprend en effet des dispositions spécifiques pour les seniors, prolongées à chaque nouvelle convention, même si les modalités ont pu évoluer au fil du temps : durée d'indemnisation plus longue, possibilité d'être indemnisé jusqu'à la retraite (une fois les droits épuisés) sous certaines conditions ; revenu de remplacement ou de complément propre aux seniors (AER) ; et, jusque récemment, des dispenses de recherche d'emploi accordées aux demandeurs d'emploi âgés.

intérêt à se séparer de ces salariés coûteux et dont le départ est mieux accepté que s'il s'agissait de salariés plus jeunes ; les seniors concernés acceptent ce départ précoce, assurés qu'ils sont d'être indemnisés jusqu'à leur retraite. Preuve de ce relatif consensus, le succès que rencontrent actuellement les ruptures conventionnelles dans ces tranches d'âges. Selon l'auteur, les seniors ne souffrent pas d'une inemployabilité intrinsèque qui serait due à l'obsolescence de leur capital humain. C'est la grande générosité de l'assurance-chômage les concernant qui démultiplierait les effets d'une diminution de productivité éventuelle. Il développe une analyse originale montrant comment « l'effet horizon » (proximité de la retraite) et la générosité de l'assurance-chômage interagissent de façon négative. Concernant le taux de retour à l'emploi, il est très faible en fin de carrière. Selon Jean-Olivier Hairault, il s'agit là encore d'un effet combiné de « l'effet horizon » et de l'indemnisation du chômage qui découragerait totalement la recherche d'emploi. Si les incitations à chercher un emploi sont faibles à l'approche de la retraite, il paraît pourtant difficile de suivre ici l'auteur et de faire porter principalement sur les chômeurs et sur la générosité de leur indemnisation la responsabilité de leur faible retour à l'emploi. Si les demandeurs d'emploi se découragent, n'est-ce pas, au contraire, parce que leur probabilité de retrouver un emploi est très faible ? On peut se poser la question lorsque l'on constate (p. 39) que le taux de retour à l'emploi est déjà très faible à 51-52 ans, un âge pourtant encore éloigné de la retraite.

La troisième partie aborde les propositions de réforme. Si le « détour par la théorie de l'assurance chômage optimale » peut paraître un peu compliqué pour le grand public, les propositions concrètes que l'auteur défend ensuite sont plus simples à comprendre et à mettre en œuvre. Elles tiennent en trois points : premièrement, un alignement entre le système d'indemnisation chômage des seniors et des autres, accompagné d'un système de bonus (droits à la retraite accrus) pour les chômeurs proches de la retraite qui retrouveraient un emploi, et d'une possibilité pour les autres de partir à la retraite avant l'âge légal, le système de décotes s'appliquant alors. Deuxièmement, le rétablissement d'une taxation sur les licenciements des seniors, en tentant d'éviter les effets pervers dont avait souffert la contribution Delalande et qui avaient conduit à sa suppression<sup>2</sup> (on peut à cet égard se demander si cette taxe rétablie ne devrait pas également s'appliquer aux ruptures conventionnelles, sous peine certes de voir encore une fois ce dispositif contourné). Troisièmement, la mise en place de mesures d'accompagnement à la recherche d'emploi et de formation pour les seniors, ainsi que des allègements de cotisations sociales pour les entreprises qui les embauchent. Il propose que toutes ces mesures soient indexées sur le temps (individuel) restant jusqu'à la retraite plutôt que sur l'âge. Ce n'est qu'à condition d'agir sur ces différents points, et en premier lieu, insiste Jean-Olivier Hairault, sur le système d'assurance-chômage, que l'on mettra fin à ce « gaspillage de ressources humaines » que constitue le sous-emploi des seniors en France.

Finalement, cet opuscule est un bel exemple du fait que politique de population (reculer l'âge de la retraite pour accompagner l'augmentation de l'espérance de vie) et politique sociale (indemnisation du chômage) doivent être pensées conjointement, sous peine d'interférences et même de voir la durée d'activité inchangée malgré le recul de l'âge à la retraite.

---

<sup>2</sup> La contribution Delalande est une taxe que devaient payer les entreprises pour tout licenciement économique d'un salarié en CDI de plus de 50 ans. Cette taxe a été accusée de pénaliser l'embauche des travailleurs proches du seuil (les moins de 50 ans), tout en ne parvenant pas à empêcher les licenciements des seniors, ceux-ci prenant d'autres formes (licenciements pour motif personnel).