

Quelle protection de l'emploi pour les seniors ?

Janvier 2009



Arnaud Chéron
Directeur de Recherche à l'EDHEC
Professeur de Sciences Economiques à l'Université du Maine

Résumé

En 2007, le taux d'emploi des 55-64 ans en France dépassait à peine 38%, là où la moyenne européenne équivalait à 45% (UE des 27), et où dans des pays comme l'Angleterre et les Etats-Unis ces taux avoisinaient 60%, voire 70% pour le Japon et la Suède. Ceci contraste avec le taux d'emploi des 25-54 ans qui en France demeure comparable à celui d'économies comme les Etats-Unis.

Ce constat reflète la forte progression des taux de sortie de l'emploi pour les plus de 55 ans en France à partir du début des années 1980, progression qui s'est inversée, mais pas suffisamment, depuis une dizaine d'années. Ce constat renvoie bien entendu à la diminution de l'âge moyen de sortie d'activité, qui a chuté de deux ans environ ces vingt dernières années, pour tomber en deçà de 59 ans, ce qui impacte directement, et indirectement *via* des effets d'anticipations, l'emploi des seniors.

La France a fait l'expérience d'une politique spécifique en matière de protection d'emplois des seniors, avec tout d'abord l'instauration dès 1987 du dispositif Delalande, qui consiste dans sa mouture initiale à surtaxer les licenciements de personnes de plus de 55 ans¹. Les gouvernements ont ensuite tergiversé en proposant différentes modifications de ce dispositif. Sa disparition pure et simple est définitivement programmée à l'horizon 2010. Les effets pervers de ce système sont en effet bien connus : baisse des embauches et incitations à anticiper certains licenciements. Le CDD senior censé lui succéder, mis en place en août 2006, vise pour sa part à stimuler les embauches de seniors ; il n'a pas lui non plus rencontré

un franc succès, avec une utilisation qui est restée plus que marginale. A son tour, cet échec peut s'expliquer par la portée limitée des incitations induites par le CDD senior : les coûts de recrutement et de formation sont tels que, même si on exonère l'entreprise du risque de supporter des coûts en cas de séparation d'avec l'employé, l'investissement minimal de formation en poste d'un chômeur de 57 ans, à 3 ans tout au plus de la retraite, fait que l'emploi n'est en moyenne pas rentable pour l'entreprise.

Résoudre le problème de l'emploi des seniors peut passer 1) par un accroissement de l'âge de départ en retraite (Chéron, 2008; Hairault, Langot et Sopraseduth, 2008), ou 2), ce qui nous concerne ici, par une réforme de la protection des emplois permettant de réduire les sorties de l'emploi des personnes de plus de 55 ans. S'il est vrai que maintenir en place un travailleur peut également impliquer des coûts, on comprendra aisément qu'ils ne sont pas de même ampleur que pour une embauche. De ce point de vue, il semble plus réaliste d'avoir pour objectif d'accroître l'emploi des seniors par le biais d'incitations données aux entreprises pour maintenir en poste les seniors déjà en emploi.

Il existe donc une autre finalité à la réforme du système de protection de l'emploi. Cette réflexion prend appui sur les récents travaux de recherche présentés dans Chéron, Hairault et Langot (2008).

La réduction des sorties de l'emploi des seniors y apparaît souhaitable non seulement en termes d'emploi, mais également dans une perspective d'efficacité économique. Comment y parvenir ? Chéron,

1 - Dans une perspective internationale, la France n'est toutefois pas le seul pays à avoir expérimenté une protection de l'emploi plus élevée pour les seniors. Tel est également le cas dans des formes avoisinantes en Autriche, en Belgique, en Finlande et en Espagne. Ces pays ne se démarquent toutefois pas par des taux d'emploi particulièrement élevés chez les seniors.

Hairault et Langot montrent tout d'abord que le niveau du coût de la protection de l'emploi ne compte pas directement en tant que tel, l'entreprise prenant sa décision en arbitrant en fonction de ses anticipations sur plusieurs années. Dans un contexte d'incertitude, où la rentabilité des postes de travail est soumise à des évolutions aléatoires et transitoires, il n'est pas possible pour le décideur public de modifier le contexte économique conduisant l'entreprise à envisager la destruction du poste de travail. Il est néanmoins possible d'influencer la décision finale de l'employeur, en jouant sur l'évolution anticipée du coût de destruction de l'emploi en cas de report de la séparation. Autrement dit, pour réduire les destructions d'emplois occupés par des personnes de plus de 55 ans, il faut du point de vue des entreprises diminuer les coûts anticipés de séparation d'avec le salarié afin qu'elles soient incitées à décaler effectivement leur décision de licenciement/séparation. L'intuition de ce résultat, démontré formellement de manière générale, peut être donnée simplement au travers d'un exemple illustratif. Il s'agit d'examiner les raisons du choix par une entreprise de maintenir en emploi un travailleur de 56 ans, en mesure de partir en retraite à 60 ans, dans les deux cas de figure suivants :

- *Cas 1.*

L'entreprise doit étudier aujourd'hui les conditions du licenciement éventuel du travailleur, elle anticipe un coût moyen de licenciement égal à huit mois de salaire jusqu'à 58 ans. Ensuite, ce coût de licenciement n'est plus que de quatre mois de salaire.

- *Cas 2.*

L'entreprise doit étudier aujourd'hui les conditions du licenciement éventuel du travailleur, elle anticipe un coût moyen de licenciement égal à huit mois de salaire.

Ce coût anticipé est supposé croître jusqu'à 60 ans, âge où l'individu peut liquider ses droits à la retraite.

Il est alors aisé de démontrer que face à un choc non-permanent aux conséquences transitoires difficilement appréciables, il est moins probable que l'entreprise se sépare aujourd'hui de son travailleur dans le cas 1 que dans le cas 2. En effet, dans le cas 1, si l'entreprise maintient le travailleur en place jusqu'à 58 ans, elle anticipe un gain (fictif) égal à quatre mois de salaire, gain qui n'existe pas dans le cas 2. De plus, le système de taxation des licenciements instauré dans le cas 1 ne comporte pas "en son sein" d'effets pervers : toutes choses étant égales par ailleurs, il n'accroît pas la probabilité de licenciement à l'âge de 58 ans car l'entreprise anticipe de nouveau un gain de quatre mois de salaire si elle renonce à le licencier à 58 ans et attend son départ spontané à la retraite à 60 ans.

Le cas 2 s'apparente à une version "stylisée" du système actuellement en place en France. Par rapport à l'exemple envisagé, il introduit une incitation complémentaire à licencier dès 56 ans, puisque le report du licenciement implique l'anticipation d'un coût additionnel. Seulement à partir de 59 ans, même dans ce cas 2, il existe un gain à attendre que l'individu parte en retraite sans coût pour l'entreprise. Ce gain est même potentiellement plus important que dans le cas 1 à la période qui précède le départ en retraite. Le problème est que, du fait des destructions anticipées d'emploi induites par le système (cas 2), le report de licenciement ne concerne plus qu'une frange restreinte des employés (moins de 50% sont encore en emploi à cet âge).

Au bilan, cette analyse plaide pour l'instauration d'une protection des emplois décroissante en fin de cycle de vie sur le marché du travail.

Résumé

Reste donc à discuter des modalités de mise en place d'une protection de l'emploi décroissante au-delà de 55 ans. Différentes pistes sont envisageables :

- Diminution progressive avec l'âge du montant d'indemnités versées par les entreprises à leurs employés, mais ceci se fait au détriment du salarié.
- Instauration d'un dédommagement monétaire assuré par l'Etat, à destination des entreprises, et croissant avec l'âge à partir de 56 ans, pour compenser les coûts induits par les destructions d'emplois. D'après notre estimation, ce dispositif serait susceptible de s'autofinancer.
- Réduction des obligations de reclassement, voire même de motivation du licenciement économique, par exemple à compter de 58 ans. Ceci risque néanmoins de poser un problème juridique de discrimination à l'encontre des seniors.

Dans un contexte économique et social difficile, où les expériences passées du CPE et CNE ont déjà mis en évidence la forte sensibilité de l'opinion publique à toute réforme du code de travail, la deuxième solution s'avère très certainement comme la plus pragmatique.

A propos de l'auteur

Arnaud Chéron est Professeur des Universités en Sciences Economiques (Le Mans) et directeur de recherche sur l'évaluation des politiques de l'emploi au sein du pôle économie de l'EDHEC. Ancien chercheur à l'EUREQua et au CEPREMAP, il a obtenu son doctorat en 2000 à l'Université de Paris I Panthéon-Sorbonne. Il a effectué des recherches dans les domaines de l'économie de l'emploi, les politiques publiques et les cycles économiques, donnant lieu à de nombreuses publications dans des revues académiques françaises et internationales (*Annales d'Economie et Statistiques, Revue Française d'Economie, Journal of Economic Theory, Review of Economic Dynamics...*) ainsi qu'à des réalisations professionnelles (contrats avec le Ministère du Travail, le Commissariat Général au Plan et la Commission européenne).

Table des matières

Avant-propos	7
1. Le problème de l'emploi des seniors et la dynamique par âge des taux de sortie de l'emploi	8
2. De la taxe Delalande au CDD senior : les raisons d'un grand écart	10
2.1 La taxe Delalande : des effets controversés	10
2.2 Le CDD senior : une incidence limitée.....	11
3. Pourquoi réduire le coût de licenciement des seniors peut accroître l'emploi et l'efficacité économique ?	13
3.1 Y a-t-il trop de destructions d'emplois de seniors ? Oui	13
3.2 Pour une protection des emplois décroissante à partir de 55 ans.....	14
4. Comment réduire la protection des emplois des plus de 55 ans ?	17
Références	18
<i>Position Papers</i> et Publications du Pôle de Recherche en Economie de l'EDHEC.....	19

Avant-propos

Depuis plus de vingt ans, les diverses tergiversations des différents gouvernements français en matière de protection de l'emploi des seniors peuvent laisser pour le moins dubitatif. En 1987, confrontée à la forte progression des taux de sortie de l'emploi des plus de 55 ans faisant suite à l'abaissement de l'âge de départ en retraite, la France a mis en place une politique de protection des emplois spécifiquement tournée vers les seniors. Cette politique, connue sous le nom de taxe Delalande, consiste à surtaxer les licenciements des employés de 55 ans ou plus. De multiples aménagements ont ensuite été adoptés, témoignant, au minimum, des interrogations suscitées par ce dispositif. Son abandon pur et simple est finalement programmé à l'horizon 2010. Avec le plan senior mis en place courant 2006, le revirement de politique va même jusqu'à instaurer un CDD senior à destination de l'embauche des plus de 57 ans. Comment voir clair dans tous ces ajustements ? Faut-il effectivement mettre en place une protection des emplois spécifique pour les seniors ? Pourquoi renoncer au dispositif Delalande ? Quelles sont les limites du CDD senior ? Existe-t-il une autre voie de réforme ?

L'enjeu est de taille : les sorties de l'emploi sont telles dès 55 ans que le taux moyen d'emploi chute de 27 points en l'espace de trois ans (de 68.5 pour les individus de 56 ans à 41 pour ceux de 58)², ce qui représente plus de 1.8 millions de personnes en dehors de l'emploi pour cette tranche d'âge en 2007. Maintenir en situation d'emploi simplement 10% de ces personnes (180 000 employés), permettrait de rapporter approximativement 5 milliards d'euros chaque année aux caisses de l'Etat au travers des indemnités chômage économisées et des taxes perçues³.

Ce papier souligne qu'une réforme visant à réduire le coût des destructions d'emplois à partir de 55 ans, y compris pour les employés déjà en poste, constituerait une politique favorable à l'emploi des seniors et serait source d'efficacité économique.

2 - Voir la première section de ce papier pour une discussion détaillée de ce point.

3 - Ce chiffre approximatif est obtenu en considérant que les individus en dehors de l'emploi perçoivent en moyenne 70% d'un salaire moyen égal à 1 800 euros par mois, alors que l'ensemble des contributions et taxes (employés + employeurs) sont égales en moyenne à 60% de ce revenu net.

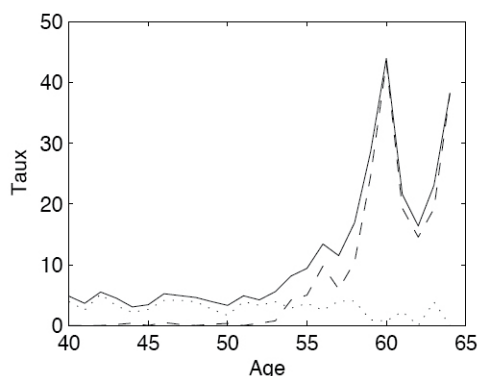
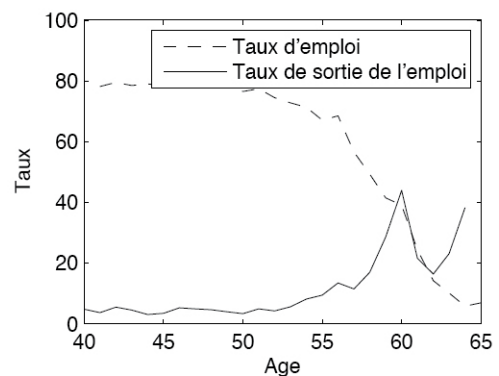
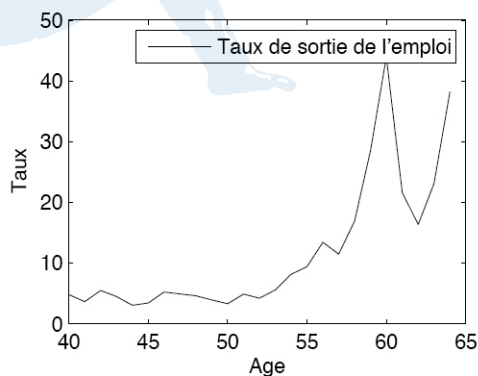
1. Le problème de l'emploi des seniors et la dynamique par âge des taux de sortie de l'emploi

En France, le taux d'emploi des 55-64 ans en 2007 équivalait à 38,3%, en deçà de la moyenne européenne (44,7% pour l'UE des 27) et plus encore de pays comme l'Angleterre, Les Etats-Unis et le Japon dont les taux avoisinent ou dépassent même les 60%. Il existe véritablement un décrochement du taux d'emploi à partir de 55 ans puisque de 79,9% pour les 50-54 ans, le taux d'emploi chute à 55,4 pour les 55-59 ans et tombe à 15,7% pour les 60-64 ans. Les chiffres du chômage sont donc trompeurs : si seulement 3,1% des 55-59 ans sont effectivement comptabilisés comme chômeurs, les 41,3% d'inactifs restant (toute forme d'inactivité confondue, y compris préretraités et personnes dispensées de recherche d'emploi), traduisent véritablement un problème d'emploi des seniors en France (chiffres Enquête Emploi 2007, calcul DARES [septembre 2008]). Ce constat actuel renvoie plus spécifiquement à la progression des sorties de l'emploi tous motifs confondus depuis le début des années 1980 pour les personnes de plus

de 55 ans (Chéron, 2008). *A contrario*, les probabilités de reprise d'emploi des plus de 55 ans, déjà réduites, ont peu varié depuis 30 ans.

La figure 1 permet d'examiner plus en détail le marché du travail des seniors. Il apparaît tout d'abord que si le taux d'emploi décline dès 50 ans, le décrochement le plus marqué intervient une fois passé le seuil de 55 ans pour lequel le taux d'emploi équivaut à 68,5%. En l'espace de trois ans, le taux d'emploi perd en effet près de 27 points pour atteindre à peine plus de 41% à 58 ans. Ceci renvoie notamment aux taux de sortie de l'emploi à deux chiffres dès 55 ans. Le pic des sorties de l'emploi intervient à 60 ans, puisque près d'une personne sur deux encore en emploi à cet âge (c'est-à-dire moins de 40% des individus) quittent leur emploi. Les "effets de bords" associés à l'âge de départ en retraite contribue indéniablement à expliquer ce déclin important de l'emploi dès 55 ans (Chéron, 2008, d'Autume, Betbèze et Hairault, 2006), conduisant vraisemblablement

Fig. 1. Le marché du travail des seniors
Source : Enquête Emploi 2005 (Hommes + Femmes), calculs de l'auteur



— Taux de sortie de l'emploi
 Taux de sortie vers le chômage
 - - - Taux de sortie vers (pré)retraite

1. Le problème de l'emploi des seniors et la dynamique par âge des taux de sortie de l'emploi

les entreprises à anticiper certaines destructions d'emploi. Le recul de l'âge moyen de départ en retraite devrait contribuer à limiter ces effets de bord.

Cette étude vise, de façon complémentaire, à déterminer les contours d'un dispositif de protection de l'emploi des seniors permettant de contrecarrer la forte progression des destructions d'emplois qui intervient dès 55 ans.



2. De la taxe Delalande au CDD senior : les raisons d'un grand écart

Depuis plus de 20 ans, la France "tatonne" dans la définition de son système de protection des emplois. Comme le relève Behaghel (2006), l'abandon de l'autorisation administrative de licenciement en 1986, qui en l'espace de six mois s'est traduit par une forte augmentation des licenciements pour motif économique des salariés de plus de 55 ans, a motivé dès 1987 un amendement de la loi relative à la prévention du chômage de longue durée : est instaurée la "contribution Delalande" qui, dans sa forme initiale, consiste à taxer tout licenciement économique de salarié âgé de plus de 55 ans pour un montant équivalent à trois mois de salaire brut. Face au problème de l'emploi des seniors qui ne faisait que s'accroître, la France a, ensuite, étendu le barème du dispositif : les réformes de 1992 et 1998 se traduisent par une augmentation du niveau de la taxe, introduite dès 50 ans, et croissante avec l'âge. Parallèlement, dès 1992 les entreprises se trouvent exonérées de la taxe Delalande dès lors que le licenciement concerne une personne embauchée après 50 ans ; cette exonération étant élargie aux personnes embauchées après 45 ans en 2003. Ces exonérations limitent déjà fortement le champ d'application de la taxe. Depuis 2005, l'entreprise n'est plus soumise au paiement de la contribution si le salarié concerné bénéficie d'une convention de reclassement personnalisé (CRP), quel que soit son âge. Finalement, le plan national d'action pour l'emploi des seniors voté en 2006 programme la disparition pure et simple du dispositif Delalande, pour le 1er Janvier 2010, et marque définitivement le revirement politique à l'égard de la protection d'emploi des seniors. Ce plan met effectivement en place un CDD de 18 mois, renouvelable une fois, à destination des chômeurs de plus de 57 ans.

Pourquoi finalement renoncer au dispositif Delalande ? Que peut-on attendre du CDD

senior ? Existe-t-il une autre voie de réforme ?

Dans une perspective internationale, la France n'est pas le seul pays à avoir expérimenté une protection de l'emploi plus élevée pour les seniors. Tel est également le cas dans des formes avoisinantes en Autriche, en Belgique, en Finlande et en Espagne. Ces pays ne se démarquent toutefois pas par des taux d'emploi particulièrement élevés chez les seniors.

2.1 La taxe Delalande : des effets controversés

Récemment, différentes études ont tenté de clarifier les effets du dispositif Delalande (Behaghel, Crépon et Sédillot, 2005, Behaghel 2006, Chéron, Hairault et Langot, 2007b). La contribution Delalande vise à dissuader le licenciement des travailleurs de plus de 55 ans (dans sa mouture initiale). Elle peut néanmoins avoir des effets pervers, non seulement sur les embauches mais aussi sur les licenciements. Si la surtaxe imposée peut induire un effet de rétention des employés concernés par cette taxe (puisque à l'origine d'un coût de destruction additionnel), elle peut aussi :

- Réduire les embauches des personnes de plus de 55 ans : les entreprises sont en effet exposées à des coûts supplémentaires en cas de mauvaise conjoncture nécessitant de se séparer du senior en question ; les espérances de gains à l'embauche sont en effet d'autant plus faibles que les espérances de coûts à la sortie sont grands.
- Augmenter les licenciements de personnes de 50-55 ans : cet effet d'accélération de licenciements, concernant des employés proches du seuil d'âge exposant à la contribution Delalande, peut traduire la volonté des entreprises de se prémunir du supplément de taxe futur (la valeur de

2. De la taxe Delalande au CDD senior : les raisons d'un grand écart

son poste est en effet d'autant réduite). Autrement dit, en gardant le travailleur, l'entreprise prend le risque de devoir payer plus cher si elle est amenée à se séparer de l'employé ultérieurement.

Les différentes modifications du dispositif Delalande intervenues notamment en 1992 puis 1998 traduisent une prise de conscience par les différents gouvernements des (éventuels) effets pervers induits par le système instauré en 1987 : notamment, l'exonération des personnes embauchées après 50 ans vise à contrer la dimension désincitative du système sur les embauches. Qu'en est-il concrètement des effets pervers ? D'un point de vue macroéconomique, peut-on considérer que le bilan du dispositif est positif ou négatif ?

Les résultats des études existantes sont, globalement, controversés. Dans un premier travail économétrique, Behaghel, Crépon et Sédillot (2005) ont mis en évidence que le dispositif de 1987 contribue effectivement à détériorer les chances de reprises d'emploi des chômeurs de plus de 50 ans ; les exonérations introduites en 1992 s'avère donc de ce point de vue positive. Les effets sur les licenciements sont en revanche mesurés comme peu significatifs, les auteurs concluant leur analyse en notant que les décisions de licenciement des entreprises seraient finalement peu sensibles aux fortes variations du barème de la contribution Delalande. Pour Behaghel (2006), les simulations d'impact macroéconomique du système instauré en 1987, en termes de chômage moyen, donnent une évaluation positive du dispositif : si le chômage augmente pour les 50-54 ans, non protégés par la contribution, cet effet apparaît plus que compensé par la forte baisse du chômage après 55 ans. Ces résultats reposent notamment sur une

mesure d'impact négatif faible sur les embauches, les transitions chômage-emploi étant déjà initialement très restreintes. L'évaluation menée par Chéron, Hairault et Langot (2007b) corrobore cet impact macroéconomique relativement restreint de la baisse des embauches sur le chômage. En revanche, l'effet d'accélération des licenciements, apparaît lui comme plus significatif. La baisse des destructions pour les 55-59 ans se trouve *in fine* annulée par la hausse des destructions d'emploi pour les 50-54 ans, de sorte que le taux d'emploi moyen des 50-59 ans n'est pas significativement modifié⁴.

Au bilan, les effets sur l'emploi sont théoriquement incertains et les études quantitatives des effets de la contribution Delalande ne permettent finalement pas de trancher, laissant penser que, même si elle s'avère positive, l'incidence macroéconomique doit demeurer relativement limitée.

N'existerait-il pas un système de protection de l'emploi des seniors alternatif permettant de se soustraire aux effets pervers, et de lever l'incertitude du bilan global ?

2.2 Le CDD senior : une incidence limitée

Le plan national d'action pour l'emploi des seniors de 2006 intronise un nouveau mode d'action, favorisant le recours au CDD pour les seniors.

En règle générale, les cas de recours au contrat de travail à durée déterminée sont en effet limités : accroissement temporaire d'activité, remplacement ou emploi saisonnier. Avec l'entrée en vigueur le 29 août 2006 du « CDD senior », il devient possible de recruter un chômeur de plus de 57 ans dans des conditions moins contraignantes

4 - Dans son analyse, Behaghel (2006) examine un impact secondaire de la contribution Delalande, au travers de l'affectation du produit de la taxe Delalande au financement de l'assurance chômage (financement de l'Unedic), dans l'esprit de la pratique de l'expérience rating aux Etats-Unis. Ceci permet de réduire le coût du travail et fait légèrement baisser le chômage. Nous laissons de côté cette question qui n'est, en soi, pas spécifique à la protection de l'emploi des seniors et concerne plus généralement les modalités de financement de l'ensemble du système d'assurance chômage.

2. De la taxe Delalande au CDD senior : les raisons d'un grand écart

pour l'entreprise. Plus précisément, un « CDD senior » peut être conclu avec toute personne âgée de plus de 57 ans inscrite depuis plus de trois mois comme demandeur d'emploi ou bénéficiant d'une convention de reclassement personnalisé. Ce CDD doit avoir pour objet de faciliter le retour à l'emploi de l'intéressé et lui permettre d'acquérir des droits supplémentaires en vue de la liquidation de sa retraite à taux plein. Autrement dit, il ne peut pas être utilisé pour maintenir en activité un senior pouvant déjà prétendre à sa pension complète. Ce nouveau CDD est à terme précis : dès sa conclusion, il doit expressément mentionner une date de fin. Il peut être conclu pour une durée maximale de 18 mois, renouvelable une seule fois pour un temps également déterminé. En tout, durée initiale et renouvellement ajouté, un « CDD senior » ne peut pas excéder 36 mois.

Théoriquement, cette flexibilisation du marché du travail doit être favorable aux embauches des plus de 57 ans, puisque les CDD senior qui réduisent les coûts explicites et implicites associés à la destruction de leurs emplois, augmentent de fait les valeurs d'embauche anticipées. Pour autant, comme le note Chéron (2006), ce dispositif est susceptible de générer des effets de substitution à l'embauche entre classes d'âges, à cause d'un effet de seuil dans le coût de la protection des emplois : pourquoi embaucher une personne de 55 ou 56 ans qui ne donne pas accès à la « souplesse » du CDD senior, alors qu'une personne de 57 ans réduit les coûts anticipés lors du recrutement.

Dans les faits, l'utilisation du CDD senior est restée plus que confidentielle, ne justifiant même pas, selon l'avis de Xavier Bertrand, de mener un travail statistique sur cette question⁵. Quelles sont les raisons

d'un tel échec ? Les coûts de recrutement et de formation sont en fait tels que, même si on exonère l'entreprise du risque de supporter des coûts de destruction d'emplois, un chômeur de 57 ans à trois ans de la retraite ne demeure pas « rentable » pour l'entreprise (le « retour sur investissement » est trop faible).

Résoudre le problème de l'emploi des seniors peut donc passer par un accroissement de l'âge de départ en retraite, mais aussi, ce qui nous concerne ici, par une diminution des sorties de l'emploi. Maintenir en place un travailleur peut également impliquer des coûts, mais on peut comprendre aisément que ces coûts ne sont pas de même ampleur que pour une embauche. De ce point de vue, il semble plus raisonnable d'avoir pour objectif d'accroître l'emploi des seniors en cherchant avant tout à donner des incitations aux entreprises de maintenir en place les seniors employés. Le CDD senior ne concernant que les personnes en dehors de l'emploi ne peut de ce fait servir de levier d'action.

De notre point de vue, il existe une autre voie de réforme du système de protection de l'emploi permettant d'atteindre cet objectif de réduction des destructions d'emplois des plus âgés.

3. Pourquoi réduire le coût de licenciement des seniors peut accroître l'emploi et l'efficacité économique ?

Récemment, la question générale de la protection de l'emploi des seniors a fait l'objet d'une attention toute particulière, tant du point de vue de son incidence sur l'emploi que de son efficacité économique au sens large (Chéron, Hairault et Langot, 2008). Cette réflexion va donc au-delà de l'analyse structurelle menée par Behaghel, 2006 et Chéron, Hairault et Langot 2007 des effets sur l'emploi du dispositif Delalande.

3.1 Y a-t-il trop de destructions d'emplois de seniors ?

Oui.

Ceci conduit donc tout d'abord à s'interroger sur l'existence effective d'un excès de destructions d'emplois de seniors. Comme le soulignent Chéron, Hairault et Langot (2007a ; 2007b) l'âge moyen de départ en retraite faible (autour de 60 ans au lieu de 65 environ par exemple aux Etats-Unis) compte pour beaucoup dans l'explication des faibles taux d'emploi observés en France pour les seniors, dès 55 ans.

Par un "effet d'horizon" court, le système de retraite français tend non seulement à désinciter la reprise d'emploi des seniors en dehors de l'emploi, mais également à accroître les destructions d'emplois concernant les seniors en poste. Pour les chômeurs, la recherche d'emploi et les coûts qui y sont associés seront rentabilisés sur une plus courte période du fait du départ en retraite. Cet effet d'horizon contribue aussi à accentuer les destructions d'emplois détenus par les seniors puisque, en cas de choc conjoncturel défavorable, les entreprises ont des perspectives futures de gains réduites pour des personnes de plus de 55 ans à comparer aux pertes conjoncturelles induites par le maintien du senior en place. Plus ce dernier est proche de la retraite,

moins les perspectives futures de gains qu'il génère pour l'entreprise sont grandes, et plus il est sujet aux licenciements⁶. De ce point de vue, les destructions d'emploi peuvent être considérées comme rationnelles, voire optimales si on se limite à cette analyse. Reculer l'âge de départ en retraite constitue dès lors un moyen « simple » d'accroître l'horizon et de réduire la fréquence des destructions d'emplois des personnes de plus de 55 ans (voir Chéron, 2008).

Pourtant, comme le montrent dans un second temps Chéron, Hairault et Langot (2008), s'il est « légitime » que les seniors soient plus exposés aux licenciements, ils le sont trop. Ce résultat tient à l'existence d'une « externalité sociale » liée à la décision de licenciement d'un senior par une entreprise. Plus précisément, en remettant dans le bassin des chômeurs un individu âgé, une entreprise, qui se sépare d'une personne de plus de 50 ans, conduit à fortement « congestionner » le marché du recrutement. Plus précisément, un chômeur senior en plus conduit à accroître les délais moyens de recrutement pour des individus sensiblement plus jeunes, et qui sont donc pénalisés.

En effet, les entreprises ne pouvant discriminer au moins *ex-ante* sont amenées, dans le cadre du processus de recrutement, à devoir traiter (et dans certains cas exclure) des candidatures « faiblement rentables ». Tel est particulièrement le cas pour les seniors pour lesquels les entreprises anticipent de faibles espérances de gains. Par conséquent, plus les entreprises se séparent de travailleurs âgés qui sont remis dans le « pool » des chômeurs, plus l'âge moyen (la distance moyenne à la retraite) des demandeurs d'emploi est élevé (faible), et moins il est donc intéressant pour les entreprises de mettre

6 - Pour ces deux raisons au moins un âge moyen de départ en retraite faible en France contribue à réduire l'emploi des seniors. Chéron (2008) montre que l'effet d'horizon sur l'emploi des seniors transite principalement par son incidence sur les destructions d'emplois plutôt que les reprises d'emplois.

3. Pourquoi réduire le coût de licenciement des seniors peut accroître l'emploi et l'efficacité économique ?

en place une procédure de recrutement. Par ce mécanisme d'externalité sociale, la diminution des destructions d'emplois de seniors se justifie non seulement du point de vue de l'analyse (positive) en termes d'emploi des seniors, mais aussi du point de vue de l'analyse (normative) en termes d'efficacité économique (bien-être social).

3.2 Pour une protection des emplois décroissante à partir de 55 ans

S'il y a trop de destructions d'emplois, il peut donc s'avérer souhaitable de les protéger. Les effets négatifs sur l'embauche sont bien connus, et la protection des emplois doit donc aller de pair avec une subvention des embauches et/ou des emplois. Au delà de cette analyse, doit-on protéger plus fortement l'emploi des seniors que ceux des autres ? La taxe Delalande en est l'exemple pratique. L'analyse menée par Chéron, Hairault et Langot (2008) indique que, au contraire, il serait souhaitable de réduire la protection de l'emploi des seniors, et ce pour deux raisons.

Considérons tout d'abord l'impact d'un coût de licenciement constant dans le temps, qu'il s'agisse explicitement d'une taxe ou implicitement d'un coût induit par la procédure et les obligations associées à un licenciement. La politique de l'entreprise en matière de destruction d'emploi apparaît plus sensible à ce coût lorsqu'elle concerne l'emploi d'un senior plutôt qu'une personne plus jeune (Chéron, Hairault et Langot, (2008). Ce résultat peut se comprendre aisément en considérant le cas particulier des personnes à l'approche de la retraite, disons une personne de 59 ans en mesure de liquider ses droits à la retraite l'année suivante. Une entreprise qui est amenée à se poser la question du licenciement

de cet individu intègre dans sa décision l'arbitrage suivant : en se séparant de l'employé immédiatement, l'employeur supporte un coût alors qu'en attendant une période (année) de plus, l'employeur serait en mesure de se séparer « gratuitement » du travailleur. Cet arbitrage est d'autant moins envisageable que l'individu est éloigné de la retraite. Ou autrement dit, pour une personne jeune cet arbitrage n'existe pas car l'entreprise sait que si elle ne licencie pas aujourd'hui, elle sera néanmoins assujettie au même coût ultérieurement. Cette possibilité « d'échapper » à la taxe via la retraite contribue donc à accroître l'élasticité de la probabilité de destruction d'emploi par rapport au coût de licenciement, pour les personnes de plus de 55 ans, proches de la retraite en France. En conséquence, l'objectif de réduction des licenciements de senior ne se traduit pas nécessairement par le recours à une taxation plus forte des licenciements, les entreprises étant fortement incitées à reporter leur décision de séparation en attendant le départ en retraite des personnes âgées.

Chéron, Hairault et Langot (2008) mettent en évidence que, plus que le niveau, c'est l'évolution avec l'âge du coût de séparation anticipé qui conditionne la politique des entreprises en matière de destructions d'emplois. L'analyse critique du dispositif Delalande peut ainsi être généralisée, afin de redéfinir complètement la protection de l'emploi des seniors. Un coût de licenciement croissant, tel qu'impliqué par le système Delalande, génère un effet d'accélération des licenciements. Le bilan global est au minimum mitigé, voire négatif, car si les destructions d'emplois peuvent diminuer pour les plus de 55 ans, elles peuvent en revanche augmenter pour les 50-55 ans. La thèse ici défendue est que, pour réduire les destructions d'emplois occupés par des personnes de

3. Pourquoi réduire le coût de licenciement des seniors peut accroître l'emploi et l'efficacité économique ?

plus de 55 ans, il faut, en jouant sur les coûts, modifier les incitations des entreprises afin qu'elles aient intérêt à reporter leur décision de licenciement/séparation. Ceci passe par une diminution des coûts de séparation en fin de cycle de vie.

Cette analyse repose sur l'hypothèse que les entreprises évoluent dans un contexte d'incertitude, où la rentabilité des postes de travail est soumise à des variations aléatoires. La baisse de rentabilité d'un poste de travail aujourd'hui peut résulter de chocs exogènes d'offre ou de demande défavorables. Ces chutes de rentabilité sont supposées transitoires mais peuvent éventuellement se reproduire dans le futur. Il n'est pas possible pour le décideur public de modifier directement le contexte économique conduisant l'entreprise à envisager la destruction du poste de travail. Il lui est en revanche possible d'influencer la décision finale de l'employeur, en jouant sur l'évolution anticipée du coût de destruction de l'emploi en cas de report de la séparation. Le niveau du coût de la protection de l'emploi ne compte pas directement en tant que tel, l'entreprise prenant sa décision en arbitrant intertemporellement : confrontée à l'incertitude qui porte sur la rentabilité à venir du poste de travail (tant à la hausse qu'à la baisse), si la protection de l'emploi et les coûts associés diminuent avec l'âge du travailleur, une entreprise peut avoir intérêt à reporter dans le temps son licenciement, même si le coût de licenciement est relativement peu élevé. L'intuition de ce résultat, démontré formellement de manière générale, peut être donnée simplement au travers d'un exemple illustratif. Il s'agit d'examiner les raisons du choix par une entreprise de maintenir en emploi un travailleur de 56 ans, en mesure de partir en retraite à 60 ans, dans les deux cas de figure suivants :

- *Cas 1*

L'entreprise doit étudier aujourd'hui les conditions du licenciement éventuel du travailleur, elle anticipe un coût moyen de licenciement égal à huit mois de salaire jusqu'à 58 ans. Ensuite, ce coût de licenciement n'est plus que de quatre mois de salaire.

- *Cas 2*

L'entreprise doit étudier aujourd'hui les conditions du licenciement éventuel du travailleur, elle anticipe un coût moyen de licenciement égal à huit mois de salaire. Ce coût anticipé est supposé croître jusqu'à 60 ans, âge où l'individu peut liquider ses droits à la retraite. Il est alors aisé de démontrer que face à un choc non-permanent aux conséquences transitoires difficilement appréciables, il est moins probable que l'entreprise se sépare aujourd'hui de son travailleur dans le cas 1 que dans le cas 2. En effet, dans le cas 1, si l'entreprise maintient le travailleur en place jusqu'à 58 ans, elle anticipe un gain (fictif) égal à quatre mois de salaire, gain qui n'existe pas dans le cas 2. De plus, le système de taxation des licenciements instauré dans le cas 1 ne comporte pas "en son sein" d'effets pervers : toutes choses étant égales par ailleurs, il n'accroît pas la probabilité de licenciement à l'âge de 58 ans car l'entreprise anticipe de nouveau un gain de quatre mois de salaire si elle renonce à le licencier à 58 ans et attend son départ spontané à la retraite à 60 ans.

Le cas 2 s'apparente à une version « stylisée » du système actuellement en place en France. Par rapport à l'exemple envisagé, il introduit une incitation complémentaire à licencier dès 56 ans, puisque le report du licenciement implique l'anticipation d'un coût additionnel. Seulement à partir de 59 ans, même dans ce cas 2, il existe un gain à attendre que l'individu parte en retraite sans

3. Pourquoi réduire le coût de licenciement des seniors peut accroître l'emploi et l'efficacité économique ?

coût pour l'entreprise. Ce gain est même potentiellement plus important que dans le cas 1 à la période qui précède le départ en retraite. Le problème est que, du fait des destructions anticipées d'emploi induites par le système (cas 2), le report de licenciement ne concerne plus qu'une frange restreinte des employés (moins de 50% sont encore en emploi à cet âge).

Au bilan, cette analyse plaide pour la mise en place d'une protection des emplois décroissante en fin de cycle de vie sur le marché du travail.



4. Comment réduire la protection des emplois des plus de 55 ans ?

Reste donc à discuter des modalités de mise en place d'une protection de l'emploi décroissante au-delà de 55 ans. Différentes pistes sont envisageables :

- Un premier levier consisterait à réduire progressivement avec l'âge (à partir de 55 ans) le montant des indemnités versées par les entreprises à leurs employés lors des fermetures de postes, se faisant donc au détriment du salarié. Ce levier soulève donc un problème d'équité entre travailleurs.
- Un autre levier consisterait à instaurer un dédommagement monétaire financé par l'Etat, à destination des entreprises, et croissant avec l'âge à partir de 56 ans, pour compenser les coûts induits par les destructions d'emplois. Ce scénario, qui peut *a priori* présenter l'inconvénient d'entraîner des effets d'aubaines non-négligeables, est pourtant susceptible de s'autofinancer. Pour illustrer ce point, considérons que, une fois passé l'âge de 58 ans, toute destruction d'emploi entraîne la perception par l'entreprise d'une somme forfaitaire de 5 000 euros. Sur la base des taux de destructions d'emplois actuels, et dans le cas de figure où toutes les destructions seraient éligibles à la subvention proposée par l'Etat, nous estimons à près de 400 000 le nombre de destructions bénéficiant du paiement, soit un effet d'aubaine se chiffrant à 2 milliards d'euros chaque année. Pourtant, dans le cas de figure où la réforme de la protection de l'emploi proposée impliquerait que simplement 10% des destructions d'emplois intervenant actuellement à 55, 56 et 57 ans sont reportées au-delà de 58 ans, il en résulterait, d'après notre estimation basse⁷, une économie pour l'Etat au minimum égale à 4.5 milliards d'euros. A ce stade de l'évaluation, il reste donc un gain de 2.5 milliards d'euros auquel il faut néanmoins retrancher le coût des nouvelles subventions versées aux entreprises pour les destructions supplémentaires

intervenant maintenant à partir de 58 ans, estimé lui à moins de 1 milliard d'euros, soit un bilan financier qui demeure positif pour les finances publiques, avec pourtant un scénario envisagé où l'impact sur les comportements de destructions est supposé relativement modéré.

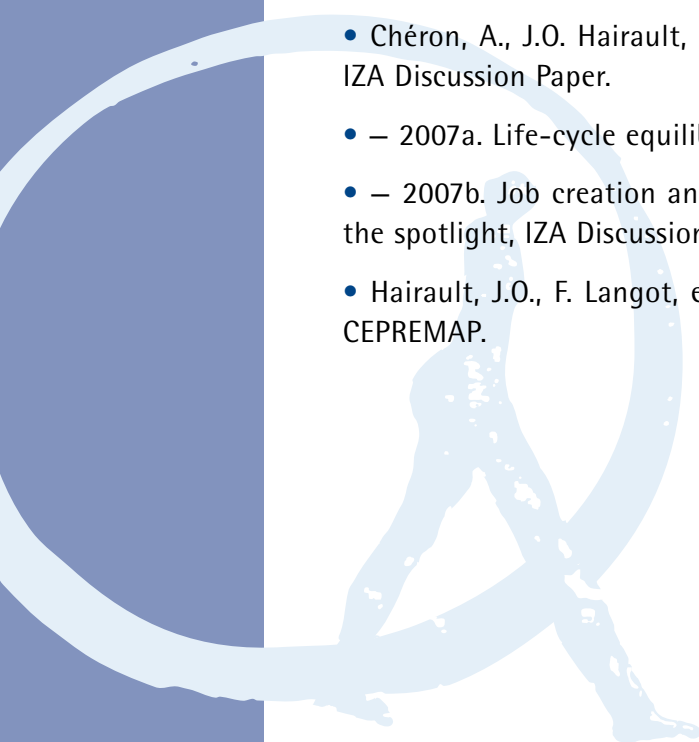
- Enfin, une dernière piste consiste à réduire les obligations de reclassement voire même de motivation du licenciement économique, par exemple au-delà de 58 ans. Autrement dit, ceci consisterait à faire basculer les personnes de plus de 58 ans d'un CDI à un CDD « senior », mais qui, contrairement au dispositif mis en place par le gouvernement en 2006, ne concernerait pas uniquement les chômeurs de plus de 58 ans à leur reprise d'emploi, mais également l'ensemble des personnes employées de plus de 58 ans. Comme la première solution envisagée, ceci soulève un problème d'équité entre individus, voire même de discrimination à l'encontre des seniors.

Dans un contexte économique et social difficile, où les expériences passées du CPE et CNE ont déjà mis en évidence la forte sensibilité de l'opinion publique à toute réforme du code de travail, la deuxième solution s'avère très certainement comme la plus pragmatique.

7 - Pour cela nous considérons qu'un emploi qui n'est pas détruit fait économiser à l'Etat le versement des allocations chômage pendant l'année, sur la base de 70% du salaire annuel moyen (1 800 euros), et permet de récolter de nouvelles taxes à hauteur de 50% de cette rémunération.

Références

- d'Autume, A., J.P. Betbèze, et J.O. Hairault. 2005. Les seniors et l'emploi en France, *Conseil d'Analyse Economique*.
- Behaghel, L., B. Crépon, et B. Sédillot. 2005. Contribution Delalande et transitions sur le marché du travail. *Economie et Statistique* (372).
- Behaghel, L. 2006. La protection de l'emploi des travailleurs âgés en France : une étude de la contribution Delalande. *Annales d'Economie et Statistique*, à paraître.
- Chéron, A. 2008. Que peut-on attendre d'une augmentation de l'âge de départ en retraite ? EDHEC Position Paper.
- Chéron, A. 2006. Le plan national d'action pour les seniors : bien, mais peut mieux faire. EDHEC Position Paper.
- Chéron, A., J.O. Hairault, et F. Langot. 2008. Age-dependent employment protection. IZA Discussion Paper.
- – 2007a. Life-cycle equilibrium unemployment, IZA Discussion Paper.
- – 2007b. Job creation and job destruction over the Life Cycle : the older workers in the spotlight, IZA Discussion Paper.
- Hairault, J.O., F. Langot, et T. Sopraseuth. 2007. Pour une retraite choisie. Document CEPREMAP.



Position Papers et Publications du Pôle de Recherche en Economie de l'EDHEC

2009 Position Papers

- Courtioux, P. Peut-on financer l'éducation du supérieur de manière plus équitable ? (janvier 2009).
- Gregoir, S. L'incertitude liée à la contraction du marché immobilier pèse sur l'évolution des prix. (janvier 2009).

2008 Position Papers

- Gregoir, S. Les prêts étudiants peuvent-ils être un outil de progrès social ? (octobre).
- Chéron, A. Que peut-on attendre d'une augmentation de l'âge de départ en retraite ? (juin).
- Chéron, A. De l'optimalité des allègements de charges sur les bas salaires (février).
- Chéron, A., et S. Gregoir. Mais où est passé le contrat unique à droits progressifs? (février).

2007 Position Papers

- Chéron, A. Faut-il subventionner la formation professionnelle des séniors ? (octobre).
- Courtioux, P. La TVA acquittée par les ménages : une évaluation de sa charge tout au long de la vie (octobre).
- Maarek, G. La réforme du financement de la protection sociale. Essais comparatifs entre la « TVA Sociale » et la « TVA Emploi » (juillet).
- Chéron, A. Analyse économique des grandes propositions en matière d'emploi des candidats à l'élection présidentielle (mars).
- Chéron, A. Would a new form of employment contract provide greater security for french workers? (mars).

2007 Publications

- Amenc, N., P. Courtioux, A.-F. Malvache, et G. Maarek. La « TVA emploi ». EDHEC publication (avril).
- Amenc, N., P. Courtioux, A.-F. Malvache, et G. Maarek. Pro-employment VAT. EDHEC publication (avril).
- Chéron, A. Reconsidérer les effets de la protection de l'emploi en France. L'apport d'une approche en termes de cycle de vie (janvier).

2006 Position Papers

- Chéron, A. Le plan national d'action pour l'emploi des seniors : bien, mais peut mieux faire (octobre).
- Bacache-Beauvallet, M. Les limites de l'usage des primes à la performance dans la fonction publique (octobre).
- Courtioux, P., et O. Thévenon. Politiques familiales et objectifs européens : il faut améliorer le benchmarking (novembre).

L'EDHEC Business School est classée parmi les cinq premières « grandes écoles » françaises, grâce à la qualité de ses enseignants (110 professeurs et chercheurs français et étrangers) et aux relations privilégiées qu'elle développe avec l'industrie depuis sa création en 1906. L'EDHEC s'appuie sur sa connaissance de l'industrie et concentre ainsi ses travaux de recherche sur des thèmes qui répondent aux besoins des professionnels.

Depuis février 2006, l'EDHEC dispose d'une équipe de recherche en économie sur l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'Etat. Les objectifs du pôle sont de réaliser une recherche innovante et appliquée permettant à l'EDHEC de disposer d'une expertise reconnue d'un point de vue académique sur des thèmes stratégiques pour l'économie française.

Aujourd'hui le pôle de recherche « Economie » fédère une équipe de 10 professeurs et chercheurs permanents et associés autour de grands thèmes qui s'articulent selon deux directions, d'une part des problématiques à l'intersection des questions économiques et financières et d'autre part liées au modèle social français, et plus particulièrement au marché du travail et à l'éducation.

Copyright © 2009 EDHEC

