

POLITIQUE PUBLIQUE DE L'EMPLOI : *le défi des seniors*

Renforcer le taux d'activité des plus de 50 ans représente un défi pour la France, qui enregistre l'âge de cessation d'activité le plus précoce d'Europe.

Avant 1994, les politiques d'emploi ont principalement soutenu le retrait des seniors du marché du travail. Durant les dix dernières années, l'embauche des seniors en contrat aidé a fortement progressé. Ceci a permis d'amener le taux d'emploi des 50-69 ans à 43 % en 2001.

Mais au final, sur cette période, aucun redéploiement n'est intervenu entre politique de retrait d'activité (dite politique « passive ») et politique favorisant le maintien sur le marché du travail (dite politique « active ») .

L'Union Européenne s'est fixée l'objectif de relever le taux d'emploi des seniors. En mars 2001, le Conseil européen de Stockholm vise un taux d'emploi de 50 % pour les travailleurs de 55 à 64 ans à l'horizon 2010 ; celui de Barcelone (mars 2002), l'allongement progressif de cinq ans de l'âge effectif moyen de cessation de l'activité professionnelle au cours de la même période.

Ces perspectives sont une gageure pour la politique de l'emploi destinée aux travailleurs vieillissants. En effet, l'activité se concentre de plus en plus en France sur la tranche d'âge des 25-50 ans [C. Burricand et N. Roth, 2000]. La sortie de l'activité par le chômage, et surtout par la préretraite, reste minoritaire jusqu'à 55 ans mais devient rapidement la norme entre 55 et 61 ans [D. Anglaret et R. Cancé, 2002].

Ainsi, le chômage limité des plus de 50 ans masque-t-il en France un retrait précoce du marché du travail.

Encadré 1

Avant 1994, la politique de l'emploi menée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux en direction des seniors a essentiellement une dimension passive. Il s'agit avant tout de mesures de cessation anticipée d'activité : instauration de la garantie de ressources-licenciement et de la garantie de ressources-démission, respectivement en 1972 et 1977, réactivation des préretraites du Fonds National pour l'Emploi (FNE) en 1980, mise en place des contrats de solidarité-démission et de préretraites progressives en 1982. En 1994, le nombre de bénéficiaires de l'ensemble de ces dispositifs s'élevait à 497 000.

La politique active de l'emploi profite alors essentiellement aux moins de 50 ans : en 1994, les seniors représentent 9 % des bénéficiaires de contrats aidés du secteur marchand et 8 % de ceux du secteur non marchand. Cependant, cette même année, ils constituent 18,6 % des entrants en contrat emploi consolidé, mesure qui les cible dès sa création. Ils bénéficient très peu des stages de formation, dont ils ne forment que 3 % des entrées.

Tableau 1

Les seniors sur le marché du travail

50 ans et plus	1994	2001
Actifs occupés . . .	3 920 000	5 290 000
Chômeurs	343 000	350 000
Retraités	2 340 000	2 290 000
Autres inactifs . . .	1 880 000	1 920 000
Total	8 483 000	9 850 000

Source : INSEE, Enquête emploi.

Forte progression de la part des seniors dans les contrats aidés

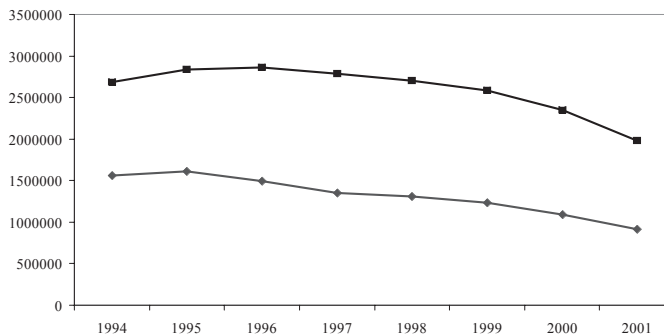
Depuis 1994, les seniors sont devenus plus nombreux dans la population active et, en particulier, parmi les actifs occupés, dont ils représentent 22 % en 2001. Contrairement aux autres classes d'âge, le nombre de chômeurs de plus de 50 ans a lui aussi augmenté et dépasse, à la même date, 15 % du total de chômeurs (tableau 1).

Tandis que le nombre de bénéficiaires des dispositifs de la politique active de l'emploi a baissé de 42 % entre 1994 et 2001, la part des seniors double et atteint 16 % des entrées, ce qui correspond à leur poids au sein des chômeurs (graphiques 1a et 1b). Leur présence accrue en contrat initiative-emploi (CIE) et en contrat emploi consolidé (CEC), contrats présentant des durées moyennes plutôt longues, contribue en particulier à accroître le poids des plus de 50 ans dans les contrats aidés (tableau 2).

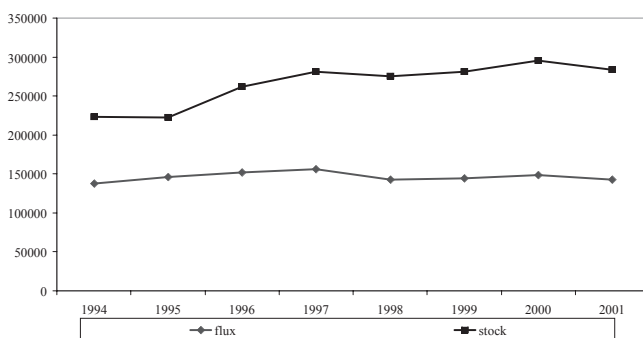
Mais, les jeunes demeurent une priorité forte des politiques de l'emploi. C'est donc au détriment des 25 - 50 ans que s'est réalisé ce redéploiement, le poids des seniors augmentant de 13 points par rapport à celui des adultes d'âge intermédiaire.

Cette mobilisation plus forte des moyens de la politique de l'emploi en faveur des plus de 50 ans s'est accompagnée d'un redéploiement entre dispositifs. Depuis 1997, les embauches dans le secteur non marchand deviennent plus importantes que celles du secteur marchand. En 2001, pour 122 130 seniors embauchés en contrat aidé, 65 % l'ont été en CES ou

Graphique 1
Évolution comparée de l'ensemble des bénéficiaires des politiques d'emploi et des seniors
a - Ensemble des bénéficiaires des politiques de l'emploi



b - Les seniors bénéficiaires des politiques d'emploi



Champs des politiques concernées : emplois aidés marchands et non marchands, stage.

Source : DARES.

Tableau 2

Les plus de cinquante ans dans les dispositifs de la politique active de l'emploi (en stock)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Abattement temps partiel . . .	2 990	3 630	4 090	4 570	4 680	4 843	4 539	3 970
Exonérations-1 ^{er} salarié	7 395	7 125	7 705	12 144	12 848	14 435	15 763	13 668
CIE	35 838	22 118	50 715	58 718	60 368	61 649	63 083	61 360
ACCRES	3 136	4 130	1 343	1 134	1 914	2 068	2 277	0
Contrat emploi-solidarité	30 677	27 393	27 473	27 075	27 623	25 000	23 581	21 891
Contrat Emploi consolidé	5 189	7 680	13 286	17 072	19 984	23 593	32 278	35 737
SIFE individuel	294	306	256	360	320	435	368	288
SIFE Collectif	368	4 015	4 464	4 355	4 810	4 374	4 606	4 138
Stage d'accès à l'entreprise . . .	170	160	189	279	195	180	140	98
Total	86 056	76 557	109 521	125 707	132 742	136 578	146 635	141 150

Source : DARES.

CEC, *a priori* moins favorables à une insertion professionnelle durable. Les entrées en stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) restent stables (9 % du total), les SIFE collectifs représentant les trois quarts de cet ensemble (graphique 3).

Les contrats aidés améliorent la situation de l'emploi des personnes de plus de cinquante ans : après un CIE, elles sont plus souvent en emploi que les autres demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques identiques, (respectivement 72 et 54,7 %). Cet effet positif vaut aussi pour le secteur non marchand : après un CES, 58,7 % sont en emploi, 29,3 % au chômage et 7,2 % inactifs quand 47,5 % de l'ensemble des demandeurs d'emploi sont au travail, 37,4 % au chômage et 12,4 % inactifs.

Pour autant, ces dispositifs ne permettent pas de lutter contre la sélectivité du marché du travail due à l'âge : après un contrat aidé, les plus âgés demeurent plus souvent au chômage que les autres.

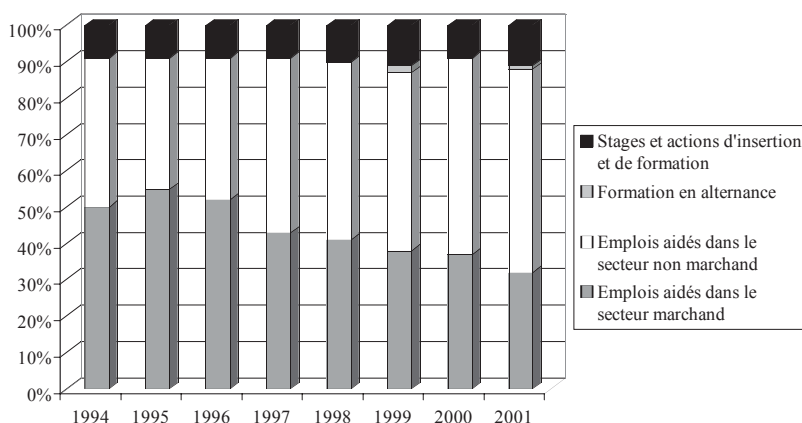
Recentrage des dispositifs, marché du travail moins favorable et vieillissement de la population expliquent cette progression

À partir de 1994 (loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle de décembre 1993), les dispositifs ciblés des politiques d'emploi se recentrent sur les publics les plus en difficultés pour accéder au marché du travail. Les chômeurs de plus de 50 ans constituent l'une des cibles prioritaires des contrats offerts par le secteur non marchand. La loi de lutte contre les exclusions de 1998 accentue cet effort (tableau 3). À partir de 1996, le CIE est profondément remanié et les seniors deviennent un public très prioritaire ouvrant droit à la prime maximale.

En conséquence, la part des seniors dans les embauches sous contrat aidé double et atteint, en 2001, 12 % des entrées en CES, 21 % en CEC et 18 % en CIE (tableau 4).

Sur la même période, le marché du travail leur est moins favorable. Alors que le taux de chômage des jeunes et des adultes baisse respectivement de 9 points et de plus de 3 points, celui des plus de 50 ans, beaucoup moins sensible à la conjoncture de l'emploi, ne baisse que de 1,7 point. En outre,

Graphique 2
Répartition des seniors dans les différentes mesures actives pour l'emploi



Source : DARES.

Tableau 3
Les seniors chômeurs de longue et très longue durée dans les contrats aidés du secteur non marchand

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
CES	6,8	8,1	9,1	9,4	10,2	11,8
CEC	12,6	12,6	12,9	18,5	18,3	21,1

Source : DARES.

Tableau 4
Part des plus de 50 ans dans les publics prioritaires du CIE

	1997	1998	1999	2000	2001
Part CLD de plus de 50 ans	13,6	14,0	14,8	16,3	18,0

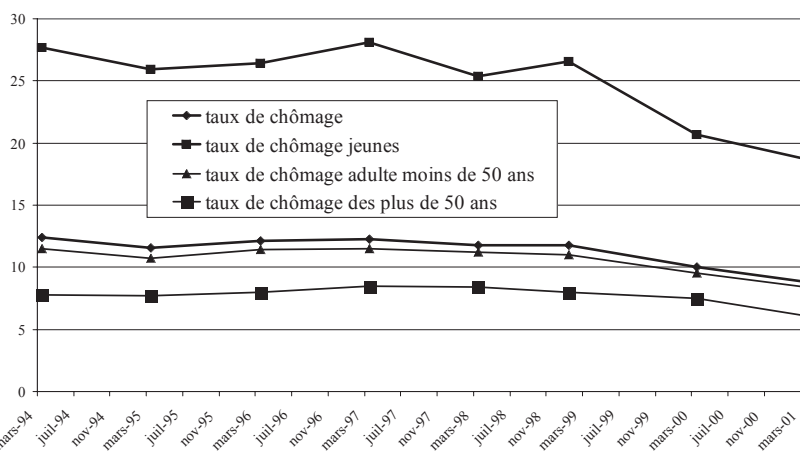
Source : ANPE, exploitation MES-DARES, bilan de la politique de l'emploi.

Tableau 5
Part du chômage de longue et très longue durée parmi l'ensemble des chômeurs (%)

	mars-94	Mars-95	mars-96	mars-97	mars-98	janv-99	mars-00	mars-01
Ensemble des chômeurs.	35,7	39,5	36,9	38,9	41,1	38,2	40,1	35,3
Hommes de plus de 50 ans	52,3	57,8	56,5	58,9	60,3	59,8	62,7	62,5
Femmes de plus de 50 ans	62,1	60,6	62,1	60,7	61,7	58,3	61,4	58,3

Source : INSEE, Enquête Emploi.

Graphique 3
Évolution du taux de chômage selon âge



Source : Dares.

amorcé qu'au printemps 1999, ce recul est plus tardif que celui des jeunes et des adultes (graphique 3).

Par ailleurs, les seniors restent au chômage plus longtemps (tableau 5). Ils ont une probabilité plus élevée de rester au chômage que les jeunes, 70 % contre 50 %, et ont moins de chances de retrouver un emploi que les jeunes, 15 % contre 40 % (Gonzalez-Demichel et alii, 2002).

Les seniors, entre politique active et politique passive de l'emploi

De 1994 à 2001, le volume des cessations anticipées d'activité demeure élevé. On dénombre en fin de période 204 532 préretraités, dont 20 % en préretraite progressive. Le financement bascule vers les partenaires sociaux (ARPE), celui de l'État (ASFNE) se réduisant fortement (graphique 4).

En outre, s'ajoutent aux préretraites proprement dites d'autres modes de cessation anticipée d'activité. Le retrait des seniors du marché du travail se renforce dans le même temps par la hausse importante des dépenses de recherche d'emploi : + 28 % entre 1994 et 2001 (graphique 5).

Ainsi, la politique de retrait d'activité des salariés de plus de 50 ans est restée très soutenue sur la période, bien qu'ils aient davantage bénéficié des mesures actives pour l'emploi (tableau 6)

Saïd ADJERAD, (DARES).

Bibliographie

Anglaret D., Cancé R. (2002), « Le papy boom renforce l'activité des seniors », *Premières Synthèses*, n°15.2, Avril.

Burricand C., Roth N. (2000), « Les parcours de fin de carrière des générations 1912-1941 : l'impact du cadre institutionnel », *Économie et Statistique*, n°335.

Gonzalez-Demichel C. et alii (2002), « Les performances du marché du travail au tournant du XXIe siècle », *Données Sociales*.

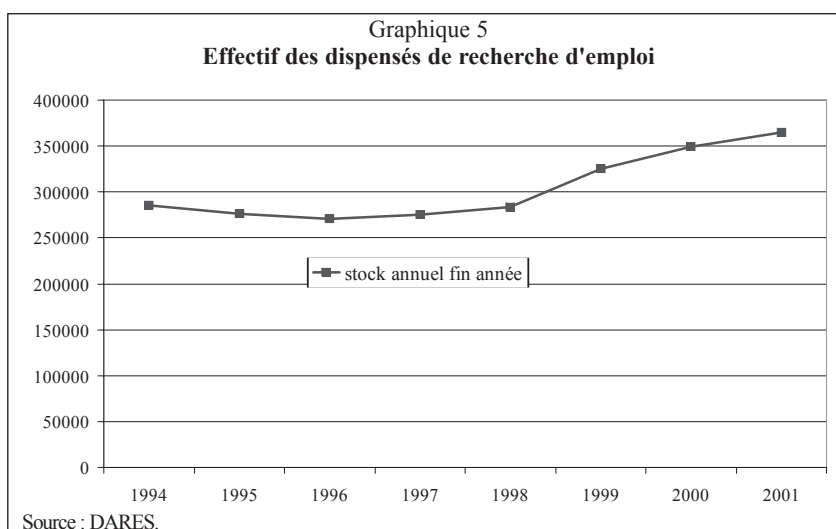
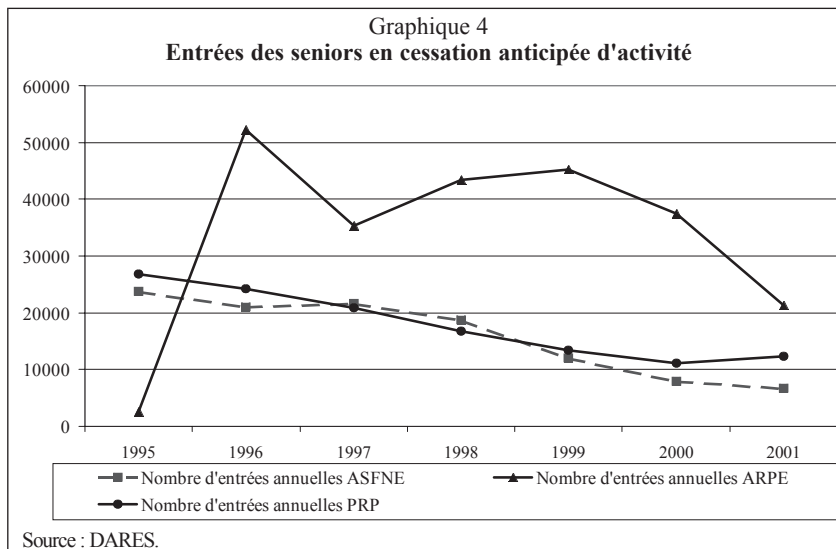
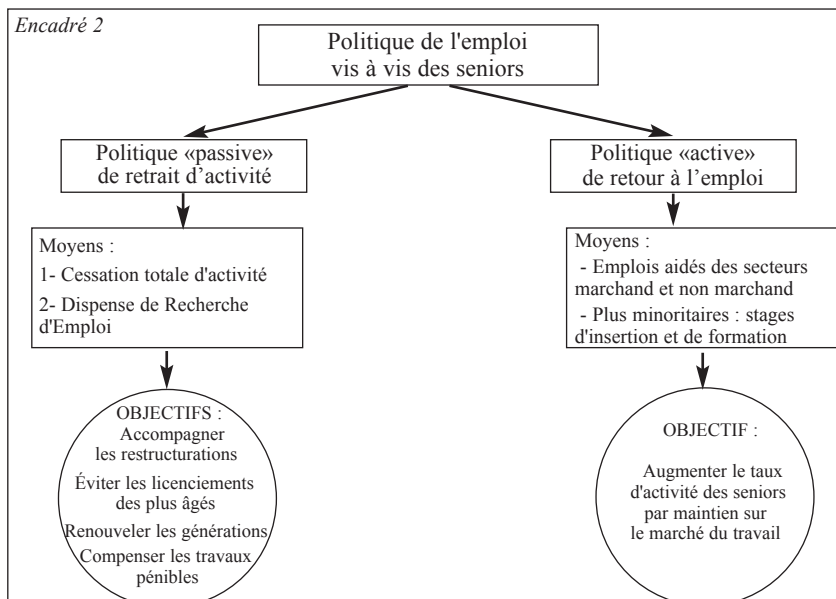


Tableau 6
Nombre des bénéficiaires de la politique de l'emploi de plus de 50 ans

Seniors (stocks)	1994	2001
Politique active de l'emploi (mesures ciblées)	86 056	141 150
Politique passive (cessations anticipées d'activités)	464 384	526 415
Total	550 440	667 567

Source : DARES.



PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont édités par le Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 39-43, quai de Javel 75902 Paris Cedex 15. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie : 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Annie Fouquet. Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton. Maquetistes : Daniel Lepasant, Guy Barbut, Thierry Duret, Ranzika Faid. Conception graphique : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : *La Documentation Française*, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex, Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - http://www.ladocumentationfrancaise.fr. PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES - Abonnement 1 an (52 n°) : France (TTC) 112 €, CEE (TTC) 118,10 €, hors CEE (TTC) 120,20 €. Publicité : Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.