

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
**Séance plénière du 24 novembre 2004**

*"Situation des seniors dans l'emploi.  
Enjeux de santé et de travail"*

Document 1

**Note de présentation générale**

*Secrétariat général du  
Conseil d'orientation des retraites*

La présente note se donne pour objectif de faire le point sur les études et les actions entreprises dans les dernières années sur la question de l'emploi des seniors.

La question de l'exclusion du marché du travail des seniors a toujours constitué, depuis la création du Conseil d'orientation des retraites il y a maintenant plus de quatre ans, une préoccupation centrale et largement partagée au sein du Conseil (*Annexe n°1*).

Sous l'impulsion de ce dernier, et grâce à d'autres initiatives très importantes et d'origines diverses (Conseil économique et social, administrations du travail, organismes d'études, Union européenne...), il est certain que, ces dernières années, le sujet a sensiblement avancé, que ce soit en termes de visibilité dans le débat public, qu'en termes de mesures juridiques ou conventionnelles effectivement prises : la nécessité de maintenir dans l'emploi les personnes de plus de 55 ans dans le secteur public comme dans le secteur privé semble devenue aujourd'hui une préoccupation souvent évoquée, commentée, recherchée par des initiatives nombreuses.

Toutefois, l'évocation notablement plus fréquente du sujet dans la période récente, les mesures effectivement prises, notamment par la réforme des retraites de 2003, pour relever les taux d'activité des plus de 55 ans particulièrement bas dans notre pays, ne permettent pas de penser que la partie est gagnée, loin de là. Les données statistiques ne sont pas totalement convaincantes et, surtout, rien ne permet de penser qu'on assiste aujourd'hui à un véritable renversement de tendance dans les attitudes vis à vis des salariés dits âgés et dans les comportements des salariés eux-mêmes. Bien au contraire. Plusieurs "indicateurs" restent, en effet, source d'inquiétudes qui doivent conduire le COR à poursuivre les travaux entrepris, à continuer de rassembler les initiatives et études, nombreuses et diverses, menées sur la question, et à en susciter d'autres sur des champs encore peu voire pas du tout explorés et, ce faisant, à être une force de propositions crédibles et sérieuses sur des points très précis.

La tâche reste cependant difficile car, spécialement sur ce sujet, le rôle du Conseil d'orientation des retraites trouvera rapidement ses limites si les acteurs politiques (Etat, partenaires sociaux) ne s'emparent pas du dossier et si le relais n'est pas pris par les acteurs du terrain (entreprises et salariés). Toutefois, compte tenu de l'importance de l'enjeu que représente le relèvement des taux d'activité en

général et de celui des personnes de plus de 55 ans en particulier, il est essentiel que le Conseil continue ses travaux sur ces questions. La poursuite et l'amplification du travail en réseau devrait nous y aider ; la composition élargie du Conseil, associant plus étroitement encore les administrations du travail à nos travaux également.

Le Secrétariat général du Conseil s'est efforcé d'identifier les pistes de travail susceptibles de constituer le programme de travail du groupe "Age et travail" pour 2005 (*Annexe n°2*). Ce groupe permanent, constitué sur ces thématiques dès la création du Conseil, a fonctionné de façon particulièrement active depuis l'origine ; son maintien paraît naturellement s'imposer pour l'année à venir et sa composition pourrait être élargie à d'autres organismes très investis sur le sujet (Conseil économique et social, Anact...).

- Parmi les axes de travail principaux, il est proposé que le Conseil d'orientation des retraites approfondisse la réflexion sur certaines de ses orientations avancées dans son premier rapport en 2001 et rappelées récemment dans son deuxième rapport, en juin dernier : en particulier, la proposition de mener un plan concerté d'ensemble sur l'emploi des seniors, accompagné d'une action de communication d'envergure, qui a trouvé, jusqu'ici, un écho limité.

- Mais il est aussi proposé d'élargir la réflexion du Conseil en l'ordonnant dans deux directions principales :

#### 1- Les conditions de travail

La France paraît, en effet, en retard sur le sujet. L'examen de cette question conduirait à aborder à la fois l'amélioration des conditions de travail dès le début de la carrière, afin de réduire les situations de pénibilité à tous les âges, mais aussi la question de la réparation nécessaire pour les personnes ayant été exposées à des conditions de travail difficiles.

2- Les moyens de parvenir à une augmentation d'ensemble des taux d'activité, dans le secteur privé comme dans le secteur public.

Il s'agirait de cerner le problème de façon encore plus précise que ce qui a été fait jusqu'à aujourd'hui, en l'abordant sous trois angles :

- . l'examen de **la situation juridique actuelle** en matière de dispositifs de cessation d'activité, qui pourrait permettre d'identifier les leviers juridiques susceptibles d'être mis en œuvre ;
- . l'étude, au niveau le plus fin possible (par secteur d'activité, taille d'entreprise, qualification, région...), **des motifs de cessation d'activité des salariés, de leurs comportements et de leurs attentes** en la matière ;
- . l'analyse menée également par secteur d'activité, taille d'entreprise, qualification, région..., des **comportements des employeurs et de leurs contraintes**, du point de vue, notamment, du fonctionnement du marché du travail (impact de la situation économique générale sur le processus de production, coût relatif des seniors, formation...).

Pour chacune de ces approches, le Conseil s'efforcera, conformément à ses missions, de **dégager des préconisations** susceptibles d'améliorer la place des plus âgés sur le marché du travail.

## Annexe n°1

### Les travaux menés par le Conseil d'orientation des retraites sur l'emploi des seniors

Le Conseil d'orientation des retraites n'est bien évidemment pas le premier organisme à avoir souligné l'importance d'une politique de relèvement des taux d'activité, indissociable d'une politique des retraites.

- Dans son premier rapport remis en 2001, le Conseil rappelait que, dès 1960, le rapport de la Commission d'études des problèmes de la vieillesse présidée par Pierre Laroque, appelait l'attention sur les conséquences en termes de charges pour la société de la baisse des taux d'activité à partir de l'âge de 55 ans.

- Dans les quinze dernières années, la nécessité de remédier à la baisse du taux d'activité des salariés vieillissants est, depuis le *Livre blanc sur les retraites*, systématiquement évoquée dans les différents rapports sur les retraites comme un accompagnement ou un préalable nécessaire des mesures de financement des retraites.

Toutefois, le Conseil d'orientation des retraites est probablement le seul organisme qui, au sein d'un groupe de travail permanent exclusivement consacré au thème de l'âge et du travail, a pu expertiser un grand nombre de sujets, en débattre collectivement, et affirmer la nécessité de lier fortement les évolutions dans le champ des régimes de retraite et sur le terrain du travail et de l'emploi.

Pour mesurer ce qu'il lui reste à faire, il est probablement utile de rappeler les initiatives qu'il a prises et les champs qu'il a couverts dans sa réflexion.

#### 1- Un thème permanent d'investigation du Conseil d'orientation des retraites

- Dès l'origine, les membres du Conseil ont identifié trois thématiques principales autour desquelles ils entendaient ordonner leurs travaux. La question "Age et travail" a constitué l'une de ces thématiques, qu'un groupe de travail permanent a explorée. Cette priorité donnée à cette question procède de la conviction partagée par l'ensemble des membres du Conseil que l'emploi des salariés âgés et la valorisation de leur expérience est essentielle dans la réflexion sur l'avenir du système de retraite. Elle s'est aussi traduite par la tenue d'un colloque, en avril 2001, que le Conseil a pris l'initiative d'organiser sur l'emploi des seniors<sup>1</sup> et dont le succès a été important.
- Les problématiques précises étudiées par le Conseil depuis sa création peuvent être ordonnées autour de trois grands axes :
  - . *L'ensemble des dispositifs de cessation d'activité* et leurs évolutions possibles : préretraites totales et progressives, retraite progressive, chômage avec dispense de recherche d'emploi, cessation progressive d'activité (pour le secteur public), cumul emploi retraite<sup>2</sup>...
  - . *Les choix du moment du départ à la retraite*

---

<sup>1</sup> Colloque "Age et Travail : un axe de réflexion essentiel pour l'avenir des retraites", 5 avril 2001.

<sup>2</sup> Sur cette question précise, un rapport a été remis au COR par J.-M. Boulanger.

Cette question, large, a été abordée à la fois en retenant une approche paramétrique (réflexion sur les mécanismes de décote et de surcote), une approche juridique et une approche plus sociologique (aspirations des salariés, attitudes des employeurs).

. *Les questions de pénibilité, de handicap et d'invalidité*

Sur la pénibilité du travail, le Conseil est allé assez loin en demandant à Y. Struillou d'étudier les questions de pénibilité et de retraite. Le rapport remis au COR par M. Struillou est certainement l'étude la plus poussée menée jusqu'ici sur un sujet très complexe.

## 2- Une place centrale dans les orientations retenues par le premier rapport du Conseil d'orientation des retraites

L'importance accordée aux liens existant entre les questions d'emploi et les questions de retraite tout au long des travaux du Conseil, s'est naturellement traduite dans le premier rapport remis en décembre 2001<sup>3</sup>. L'engagement sans délais de changements majeurs dans le champ de l'emploi a figuré, en effet, au rang des trois priorités considérées comme structurantes pour les négociations à venir sur les retraites.

Les orientations et propositions du Conseil se sont ordonnées autour d'une idée centrale, assortie de pistes de travail précises.

. L'idée centrale était celle d'*un constat partagé selon lequel il y a urgence à construire une véritable politique de l'emploi et du travail autour de la gestion des âges dans les entreprises et dans les administrations.*

On sait bien, en effet, que le fonctionnement spontané du marché du travail ne permettra pas d'inverser, à lui seul, la tendance à la baisse des taux d'emploi des salariés âgés.

Aussi, seule la conduite d'une politique volontariste de l'emploi et de la gestion des entreprises adaptée aux changements de la composition par âges de la population peut y contribuer, à condition d'être considérée non comme une simple mesure d'accompagnement, mais comme une grande politique nationale, un volet essentiel d'une politique des retraites.

. Les propositions présentées poursuivaient deux objectifs : *l'adaptation des dispositifs de cessation anticipée d'activité, dans le secteur privé comme dans le secteur public, et l'incitation au maintien des salariés âgés dans l'emploi.*

Un grand nombre de mesures et de politiques peuvent y contribuer, et le premier rapport du Conseil en a listé quelques-unes. Elles consistent à la fois à agir sur les représentations collectives et les mentalités (dont le poids est lourd, sur cette question), mais aussi à adopter un cadre réglementaire favorable à l'emploi des seniors.

## 3- Un enjeu rappelé dans le deuxième rapport du Conseil, remis en juin 2004

Dans son deuxième rapport, le COR a rappelé que, si la loi de 2003 comporte plusieurs dispositions substantielles susceptibles de favoriser une remontée des taux d'activité des salariés de plus de 55 ans, le seul jeu de mesures juridiques n'y suffira pas, sans initiatives fortes concernant l'emploi des seniors, dans le cadre d'une politique de plein emploi.

---

<sup>3</sup> Les préconisations avancées tenaient compte, notamment du rapport remis au Conseil par S. Vallemont sur les retraites dans la fonction publique.

## Annexe n°2

### Proposition de programme de travail du groupe de travail Age et Travail pour 2005

Trois axes de travail pourraient être retenus.

#### 1- Comment relever le taux d'activité des seniors ?

*Par l'amélioration des outils juridiques ?* 1 séance

- . Utilisation des travaux du Lhire, notamment, sur les dispositifs juridiques de cessation d'activité des plus de 55 ans et des Journées Despax de Toulouse (cf. n° de Droit social : "*L'âge en droit social*")
- . Identifier les leviers d'action juridique possibles

*En utilisant les données économiques ?* 2 séances

Se placer du point de vue du salarié et de celui de l'employeur

*En incitant à la modification des comportements des salariés et des entreprises ?* 1 séance

*En utilisant comme levier les actions européennes ?* 1 séance

#### **2- Comment traiter l'amélioration des conditions de travail et la pénibilité du travail ?** 2 séances

- Les conditions de travail doivent être améliorées dès le début de la carrière de façon que la pénibilité soit réduite à tous les âges et pour que les générations futures abordent leur fin de carrière « plus en forme ».
- Pour les personnes ayant subi des conditions de travail difficiles et de la pénibilité, il faut traiter le problème (réparer).

#### 3- Quel pourrait être le contenu d'un plan d'action concerté sur l'emploi des seniors ? 1 séance

En outre, une réflexion spécifique sera organisée sur les problèmes particuliers propres à la fonction publique, destinée à éclairer le groupe de travail.

Dans les différentes séances, il conviendra d'inclure des éléments de suivi de la mise en œuvre et des effets de la réforme de 2003.

L'ordre des séances reste encore à préciser en fonction de la disponibilité des travaux permettant d'en nourrir le contenu.

## **Propositions de calendrier**

Il est proposé de retenir d'ores et déjà 7 séances de travail pour l'année 2005, qui seraient a priori fixées **le mercredi, à 14 heures 30.**

Le nombre des séances pourra être ajusté, en plus ou au moins, en tant que de besoin. L'ordre de traitement des sujets reste à déterminer.

***Mercredi 12 janvier 2005***

(14h30)

***Mercredi 23 mars 2005***

(14h30)

***Mercredi 25 mai 2005***

(14h30)

***Mercredi 14 septembre 2005***

(14h30)

***Mercredi 12 octobre 2005***

(14h30)

***Mercredi 16 novembre 2005***

(14h30)

***Mercredi 14 décembre 2005***

(14h30)

Il est proposé que la première séance de janvier soit consacrée à une présentation et une discussion du rapport de l'IGAS sur la gestion des âges dans le champ de l'emploi (Sous réserves de la disponibilité du Chef de service).