

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES  
Séance plénière du 30 mai 2007 à 9 h 30  
« *L'emploi des seniors* »

<b>Document N°01</b>
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*

## L'emploi des seniors

Dès son premier rapport, en 2001, le Conseil d'orientation des retraites a considéré que le relèvement du taux d'emploi des seniors devait constituer un axe essentiel d'une politique des retraites.

La faiblesse relative des taux d'emploi, en particulier ceux des seniors, handicape le système de retraite pour au moins trois raisons :

- un niveau insuffisant d'emploi prive les régimes de retraite de cotisations supplémentaires ;
- un chômage élevé ne permet pas d'envisager la possibilité de hausses de cotisations à l'assurance vieillesse en contrepartie de baisses de cotisations à l'assurance chômage, comme cela avait été envisagé dans la loi de 2003 ;
- de fréquentes situations d'inactivité avant même la retraite (préretraités, chômeurs dispensés de recherche d'emploi...) rendent moins crédible et globalement peu opérant le principe de l'allongement de la durée d'activité sur lequel repose la réforme de 2003.

Le nombre de personnes qui quittent définitivement le marché du travail avant 60 ans est élevé. En 2005, on dénombrait environ 680 000 bénéficiaires d'une préretraite publique, d'une dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs âgés ou d'une retraite anticipée pour carrière longue dans le secteur privé, soit 12,7 % des 55-59 ans (**voir document n°9**). Dans les régimes spéciaux, y compris les régimes de la fonction publique, les départs en retraite avant 60 ans sont également fréquents. Aussi, le taux d'emploi des 55-59 ans était en 2005 de 53,9 % en France. Plus globalement, le taux d'emploi des 55-64 ans était, dans le même temps, de 37,8 %, inférieur à la moyenne de l'Union européenne (42,5 %) et loin de la cible fixée au niveau communautaire par le sommet de Lisbonne (50 % en 2010).

Cette situation résulte en grande partie de la mise en place, dans les années 1970 et 1980, de politiques publiques qui ont eu pour objectif de faciliter les retraits d'activité des travailleurs âgés afin de libérer des emplois pour les plus jeunes. Or, contrairement à une idée souvent émise, le retrait d'activité des travailleurs âgés ne libère pas d'emploi pour leurs cadets ; au contraire, les éléments empiriques disponibles suggèrent que c'est l'effet inverse qui joue : en augmentant le poids des prélèvements obligatoires nécessaires à financer leurs revenus hors travail, le retrait d'activité des seniors dégrade la rentabilité des entreprises et joue au détriment de l'emploi<sup>1</sup>. À cela, s'ajoutent des problèmes de qualification et de compétence qui ne permettent pas le remplacement des seniors par les plus jeunes.

Depuis quelques années, dans le contexte de vieillissement de la population, on observe une prise de conscience des différents acteurs concernés (pouvoirs publics, employeurs, employés) sur la nécessité de relever le taux d'emploi des seniors.

Pour un certain nombre d'économistes, les politiques visant à relever le taux d'emploi des seniors doivent tenir compte de l'effet négatif de la distance à la retraite sur le taux d'emploi. L'âge de la retraite introduit une fin de cycle de vie active qui modifie les comportements de recherche d'emploi des travailleurs lorsqu'ils se rapprochent de cet horizon, mais également ceux des entreprises dans leurs recrutements et licenciements. Cela étant, les mesures visant à

---

<sup>1</sup> Cahuc P. (2005), « Le difficile retour en emploi des seniors », *Document de travail du Centre d'observation économique n°69*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

inciter les personnes à retarder l'âge de liquidation de leur pension ne sont réellement efficaces pour augmenter les taux d'emploi que pour les métiers qui combinent une demande de travail dynamique de la part des entreprises et des conditions d'exercice qui n'interdisent pas le maintien en emploi (**voir documents n°2 et 3**).

Des conditions de travail pénibles et préjudiciables à la santé sont en effet de nature à réduire la productivité des seniors, à accroître leur absentéisme, leurs risques de perte d'emploi, ou les inciter à quitter le marché du travail plus tôt. C'est pourquoi les caractéristiques actuelles de l'organisation du travail et les formes de pénibilité qui en résultent sont à prendre en considération, au même titre que d'autres variables d'ordre institutionnel, financier, contextuel ou encore familial (**voir documents n°4 et 5**).

La loi de 2003 et le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 apportent un certain nombre de réponses à ces questions (**voir documents n° 7 et 8**). Toutefois, certaines mesures n'entrent pas dans la logique de l'objectif d'accroître les taux d'activité des seniors. Elles permettent, voire même facilitent dans certaines circonstances (les dispenses de recherche d'emploi et les mises à la retraite), les possibilités pour les employeurs de se séparer de leur main-d'œuvre plus âgée. Par ailleurs, des mesures ciblées persistent pour permettre aux salariés de quitter le marché du travail après un certain âge et éviter le chômage (**voir document n°10**).

Le présent dossier fait le point sur la question de l'emploi des seniors à partir de quatre types de documents : des travaux sur l'offre et la demande de travail des seniors, des études des liens entre pénibilité, santé et emploi des seniors, des documents relatifs au Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors et, enfin, des données récentes relatives à l'emploi des seniors.

## **1. Offre et demande de travail**

La France se caractérise à la fois par un âge relativement précoce d'ouverture des droits à la retraite et par l'un des taux d'emploi les plus bas pour les 55-59 ans. Est-ce par ce que les seniors y font face à des difficultés plus grandes qu'ailleurs qu'elle a dû opter pour un âge de la retraite plus bas que les autres pays ? Ou est-ce au contraire parce que l'âge de la retraite y est plus bas qu'ailleurs que les problèmes de fin de carrière interviennent à des âges également plus précoces, à travers un effet de distance à la retraite ?

### **1.1. L'effet de la distance vis-à-vis de la retraite**

La thèse soutenue par Jean-Olivier Hairault, François Langot et Thepthida Sopraseuth est que les discriminations observées à l'encontre des travailleurs les plus âgés résultent d'un phénomène économique rationnellement fondé (**voir document n°2**)<sup>2</sup>. Selon eux, la faiblesse du taux d'emploi des seniors provient de problèmes d'offre et de demande de travail qui interagissent entre eux et qui trouvent en grande partie leur source dans les dispositifs publics favorisant le retrait d'activité des travailleurs âgés.

---

<sup>2</sup> Voir également Cahuc P. (2005), « Le difficile retour en emploi des seniors », *Document de travail du Centre d'observation économique n°69*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris ; d'Autume A., Betbèze J-P. et Hairault J-O. (2006), *Les seniors et l'emploi en France*, rapport du Conseil d'analyse économique n°58.

Indépendamment des questions de productivité et de rémunération des travailleurs les plus âgés, la proximité de la retraite pèserait sur l'emploi des seniors par un « effet d'horizon ». Une partie des problèmes des seniors viendrait simplement du fait que la fin de vie active crée en elle-même un horizon court, qui rend tout investissement non rentable. Ce n'est pas le faible taux d'emploi des seniors qui serait un problème pour la prolongation d'activité. Ce serait, au contraire, l'anticipation d'une retraite très proche qui expliquerait le taux d'activité faible entre 55 et 59 ans.

Quelle incitation a une entreprise ou un travailleur à engager une formation coûteuse lorsque la retraite se profile de façon certaine à l'horizon ? Quelle incitation peut avoir un individu à rechercher un travail, s'il sait que le niveau de sa pension sera identique qu'il retrouve un emploi ou qu'il reste en inactivité ? Comment imaginer que les entreprises, devant un horizon si court, vont rechercher un travailleur âgé en acceptant des coûts de recherche qu'elles n'auront pas le temps de rentabiliser ? Face à des difficultés passagères, une entreprise préfère licencier des seniors dont la durée de vie dans l'entreprise est de toute façon réduite, et garder les plus jeunes pour éviter des coûts de recherche lorsque la conjoncture se sera améliorée. Autrement dit, l'horizon court qui est créé par la proximité de la retraite tendrait à rendre tout investissement des et dans les seniors non profitable. Offre et demande de travail se conjugueraient pour expliquer la faiblesse du taux d'emploi à proximité de l'âge de la retraite.

Les estimations, effectuées à partir de données issues de l'enquête *Emploi*, montrent en effet qu'être proche de l'âge du taux plein aurait un impact négatif sur la probabilité d'être en emploi. La décroissance des taux d'emploi à l'approche de la retraite pourrait donc s'interpréter, au moins en partie, comme le résultat d'un effet de proximité à la retraite. La distance est d'autant plus significative que les agents sont éligibles aux filières longues d'indemnisation du non-emploi (chômage, préretraite, ...).

Pour les auteurs, une réforme des retraites qui introduirait de fortes incitations à travailler plus longtemps, et qui irait bien au-delà des 3 % de pensions supplémentaires par année de report au-delà du taux plein (surcote), produirait un double dividende. D'abord, elle inciterait à travailler au-delà du taux plein mais elle fournirait aussi un puissant motif pour être encore en emploi avant 60 ans pour profiter de ces surcotes. En outre, parce qu'elle reposerait sur l'incitation et non sur une contrainte (augmentation de l'âge l'égal) ou des pénalités (du fait de l'augmentation de la durée de cotisation normale), cette réforme n'aurait que des effets positifs pour des individus libres de choisir de prolonger leur activité. Cela étant, il conviendrait au préalable d'examiner le coût de ce type de dispositif pour les régimes de retraite, ce qui renvoie à la question de neutralité actuarielle.

Bien entendu, comme le souligne Jean-Olivier Hairault, François Langot et Thepthida Sopraseuth, la retraite choisie et incitative ne serait pas suffisante pour restaurer un taux d'emploi des seniors satisfaisant, susceptible de sauvegarder le système de retraite par répartition. Des conditions de travail en fin de carrière aménagées, une meilleure formation continue devraient également se mettre en place.

Pour Didier Blanchet (**voir document n°2**), le délai de reconstruction du marché du travail des seniors pourrait être beaucoup plus long que ne l'a été celui de sa déconstruction suite à l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans. Ce temps pourrait par ailleurs être très inégal selon les catégories de main-d'œuvre, entre catégories pour qui le maintien dans l'emploi ne posera pas de problèmes majeurs et catégories que l'âge expose à une fragilisation objective. L'action sur les mentalités et sur la demande de travail, l'accompagnement des publics

fragiles sont donc des auxiliaires indispensables des politiques de remontée de l'âge de la retraite.

## 12. Les métiers et les secteurs

L'étude de Marc-Antoine Estrade montre que ce sont surtout les personnes qui ont occupé un poste peu qualifié qui quittent précocement l'emploi (**voir document n°3**). À diplôme et durée d'activité équivalents, la probabilité d'être encore en emploi après 55 ans est plus faible pour les employés et les ouvriers que pour les cadres et les indépendants. En moyenne, les ouvriers quittent leur emploi en fin de carrière, près de trois ans plus tôt que les cadres. Ces différences d'âge de départ selon le dernier métier exercé traduisent bien le fait que de nombreux seniors ne sont pas en mesure de choisir le moment où ils arrêtent de travailler. Bien souvent, celui-ci s'impose à eux du fait leur employeur et/ou parce que leur situation de santé ne leur permet pas de rester en emploi plus longtemps.

Les âges de départ varient également fortement selon les métiers. Certaines familles professionnelles se caractérisent ainsi par des âges de départ relativement élevés. Parmi elles, on trouve des métiers d'indépendants (agriculteurs, médecins, avocats, etc.), certains métiers très qualifiés du tertiaire (chercheurs, professionnels de la communication, artistes) et des métiers « féminins » peu qualifiés.

Dans d'autres familles, au contraire, l'âge de départ est systématiquement bas. Trois populations distinctes sont concernées. Il existe d'abord, essentiellement au sein des fonctions publiques et des entreprises publiques à régimes spéciaux de retraite, des métiers où des dispositifs institutionnels permettent aux salariés de liquider relativement tôt leur pension. Ces dispositifs concernent l'armée, la police, les agents de conduite et d'exploitation des grandes entreprises de transport ou encore les personnels soignants de catégorie B ou C de la fonction publique hospitalière. La plupart de ces dispositifs ont été mis en place pour prendre en compte la pénibilité ou la dangerosité d'un métier. La deuxième catégorie est celle de secteurs et des métiers où les effectifs sont en forte diminution et où le recours aux mesures d'âge est important (ouvriers non qualifiés du textile ou des industries de *process*). Enfin, les métiers où les conditions de travail peuvent user prématurément les salariés (métiers masculins d'ouvriers, dans le bâtiment, la mécanique, la manutention, ou des métiers peu qualifiés de services, très féminisés, dont l'accès se fait souvent en cours de carrière).

La demande de travail par métiers dans les années qui viennent peut être repérée par le nombre de postes à pourvoir, somme des départs en fin de carrière et des créations nettes d'emploi dans le métier d'ici 2015. Marc-Antoine Estrade distingue trois ensembles de métiers, selon que le nombre de postes à pourvoir est faible et qu'il existe des problèmes spécifiques de pénibilité. Ces critères permettent d'analyser conjointement l'évolution de la demande de travail et les marges de manœuvre pour reculer l'âge de départ en fin de carrière.

Le premier cas correspond aux métiers où le nombre de postes à pourvoir va être faible (ouvriers non qualifiés de l'industrie et du bâtiment, secrétaires, indépendants). Les employeurs ont peu intérêt à maintenir ces personnes en poste puisqu'elles occupent des métiers dont les effectifs sont en nette diminution. Les possibilités de maintien dans l'emploi sont donc plus à rechercher du côté des reconversions en deuxième partie de carrière.

Le deuxième cas de figure correspond aux familles professionnelles où la demande de travail est dynamique, mais où les sorties pour raisons de santé sont fréquentes (aides-soignants, la

plupart des métiers du transport, de la logistique et de la manutention, les ouvriers qualifiés du bâtiment et certains ouvriers qualifiés de l'industrie). Les solutions à moyen terme pour accroître l'emploi des seniors passent donc par l'amélioration des conditions de travail et par la modification des organisations de travail afin de permettre à ces personnes de rester dans l'emploi à des postes moins difficiles en fin de carrière.

Enfin, le troisième cas correspond aux métiers qui ne semblent pas nécessiter un aménagement lourd du poste de travail en fin de carrière et où le nombre de postes à pourvoir peut inciter l'employeur à garder plus longtemps ses salariés (personnels d'études et de recherche, cadres administratifs et financiers, personnels de la communication, etc.). C'est vraisemblablement pour les personnes occupant ces métiers que les incitations financières à prolonger leur activité seront les plus efficaces.

Marc-Antoine Estrade conclut son travail en indiquant que les mesures visant à inciter les individus à retarder l'âge de liquidation de leur retraite ne sont réellement efficaces que pour les métiers qui combinent une demande de travail dynamique et des conditions d'exercice qui n'interdisent pas le maintien en emploi. Pour les autres métiers, des mesures purement individuelles risqueraient de conduire à reporter sur les autres régimes de protection sociale (assurance-chômage, invalidité) ce qui serait gagné par les régimes de retraite (**voir document n°6**). Dans ce cas, une mise en œuvre des mesures visant à améliorer les conditions de travail à tous les âges et à promouvoir une meilleure gestion anticipée des âges afin d'éviter les risques d'exclusion de l'emploi en seconde partie de carrière paraît nécessaire.

## 2. Pénibilité, santé et emploi des seniors

Le débat sur l'emploi des seniors met en avant l'importance de la santé et des conditions de travail dans les décisions de départ en retraite. La santé et les conditions de travail sont considérées comme des facteurs explicatifs importants des sorties d'activité précoces<sup>3</sup>.

### 21. Pénibilité et santé des seniors

Dans l'étude de Thierry Debrand et Pascale Lengagne, quatre indicateurs d'état de santé sont analysés : l'état de santé perçue, la présence ou non de maladies chroniques, les limitations d'activité<sup>4</sup> et un indicateur de dépression (**voir document n°4**). La pénibilité au travail est appréhendée à partir de trois dimensions liées à l'organisation du travail :

- 1) la « demande psychologique », qui recouvre les notions de pénibilité physique perçue et de pression due à une forte charge de travail ;
- 2) la « latitude décisionnelle », qui correspond à la possibilité de décider de la conduite de son travail et de développer de nouvelles compétences ;
- 3) la reconnaissance (appelée récompense reçue dans l'article), qui reflète le sentiment de recevoir un salaire correct relativement aux efforts fournis, d'avoir des perspectives d'avancement ou de progression personnelles, et de recevoir une reconnaissance méritée.

---

<sup>3</sup> Molinié A-F. et Volkoff S. (2003), « Départs en retraite : les deux facettes de la pénibilité du travail », *Quatre pages* n°60, Centre d'études de l'emploi.

<sup>4</sup> Mesurée par la réponse à la question : « au cours des 6 derniers mois, dans quelle mesure des problèmes de santé vous ont-ils empêché d'avoir des activités normales ? ».

Les données européennes de l'enquête SHARE (*Survey on Health Ageing and Retirement in Europe*) 2004, menée auprès des 50 ans et plus dans 10 pays européens, montrent que l'état de santé des seniors en emploi est lié à ces différentes formes de pénibilité au travail et que ces liens sont plus marqués pour les femmes que pour les hommes.

La dimension qui a le plus d'influence sur la santé des seniors est la reconnaissance : recevoir une reconnaissance forte est associé à un accroissement de la probabilité d'être en bonne santé aussi bien pour les hommes (8,2 points pour la probabilité d'avoir une bonne perception de son état de santé, 4 points pour la probabilité de ne pas présenter de troubles dépressif, 7,6 points pour la probabilité de ne pas être limité et 5,4 points pour la probabilité d'absence de maladie chronique) que pour les femmes (respectivement, 9,4 points, 9,2 points, 6,5 points et 5,8 points).

Dans l'ensemble, les dimensions de la pénibilité au travail ont généralement plus d'influence sur la santé des femmes que sur celles des hommes. Par exemple, pour les femmes, le risque de dépression est significativement corrélé avec les trois indicateurs de pénibilité retenus, ce qui n'est pas le cas pour les hommes<sup>5</sup>.

Par ailleurs, l'étude met en évidence que les seniors à l'abri de situation combinant une forte demande psychologique et une faible latitude décisionnelle sont en meilleur état de santé que ceux qui y sont exposés. De même, les seniors non concernés par les situations où il y a un déséquilibre entre l'effort réalisé et les récompenses reçues présentent un meilleur état de santé que les autres.

Le sentiment de bénéficier d'un soutien approprié dans les situations de travail difficiles est négativement corrélé au risque de dépression, en particulier pour les femmes. Enfin, les seniors ayant le sentiment de pouvoir garder leur emploi sont en meilleure santé que ceux ayant un sentiment d'insécurité et, là encore, les effets sont plus fortement marqués pour les femmes que pour les hommes.

## **22. Santé et emploi des seniors**

L'enquête SHARE 2004 montre également que l'état de santé des seniors joue fortement sur la probabilité d'être en emploi (**voir document n°5**).

Thomas Barnay et Thierry Debrand montrent qu'il existe une corrélation entre état de santé et emploi des seniors. Déclarer une limitation d'activité fait baisser le taux d'emploi de 36 points pour les hommes (passant de 62,6 % à 27 %) et de 19 points pour les femmes (passant de 42,8 % à 24,1 %). Quelle que soit la maladie déclarée, les personnes concernées ont un taux d'emploi inférieur à la moyenne. Les pathologies dont l'impact sur le taux d'emploi des seniors est le plus élevé, sont aussi les maladies les plus incapacitantes (la maladie de Parkinson par exemple).

Pour les auteurs, la prise en compte de la santé comme un facteur diminuant la participation à l'emploi des seniors devrait donc faire l'objet d'une attention particulière. En effet, si l'emploi des seniors est surtout influencé par la nature du marché du travail en fin de vie active et les dispositifs de cessation d'activité, le développement de politiques de prévention de certaines

---

<sup>5</sup> Il est à noter que, comme l'indiquent les auteurs, les résultats sont confrontés à un certain nombre de biais de sélection, notamment celui du « travailleur sain » selon lequel les travailleurs présentant un mauvais état de santé sont amenés à sortir de l'emploi, qui conduisent à sous-estimer les effets mesurés.

maladies dont l'impact sur l'emploi est élevé (comme les accidents vasculaires cérébraux) pourrait constituer une piste de réflexion intéressante pour augmenter les taux d'emploi des seniors. Par ailleurs, les maladies ne jouent pas le même rôle sur le fait d'être actif occupé pour un homme et pour une femme : les prévalences sont différentes mais les impacts individuels aussi. Il semble donc nécessaire d'avoir une grille d'analyse différenciée selon le sexe.

### **23. Les dispositifs de cessation d'activité pour les personnes en mauvaise santé**

Dans le **document n°6**, Thomas Barnay et François Jeger montrent que si les pensions d'invalidité sont le principal dispositif dédié à la cessation d'activité pour raison de santé, il est toutefois moins fréquent en France que dans d'autres pays d'Europe, notamment le Royaume-Uni et la Suède. Fin 2004, entre 55 et 59 ans, 8 % des hommes bénéficiaient ainsi de pensions d'invalidité en France alors qu'ils étaient 10 % en Allemagne, 15 % au Royaume-Uni et plus de 20 % en Suède.

D'autres modalités de cessation d'activité peuvent en effet être utilisées par les seniors ayant des problèmes de santé. Les préretraites CATS (cessation anticipée de certains travailleurs salariés) et CAATA (cessation anticipée des travailleurs de l'amiante) répondent directement à la question de la dégradation de la santé mais ciblent une population spécifique (d'une part, les salariés ayant exercé des métiers pénibles ou les salariés handicapés, d'autre part, les salariés et anciens salariés exposés à l'amiante). Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, il existe également des possibilités de départ à la retraite avant 60 ans pour les personnes qui ont commencé tôt leur activité sous certaines conditions du nombre de trimestres cotisés.

Les dispositifs liés au chômage et à la politique de l'emploi peuvent constituer aussi un mode alternatif de sortie anticipée de l'activité particulièrement développé en France. La dispense de recherche d'emploi peut d'autant plus être une voie de sortie anticipée pour les personnes en mauvaise santé que l'indemnisation du chômage offre un taux de remplacement plus élevé que la pension d'invalidité. En France, le taux de remplacement offert par les pensions d'invalidité (moins de 50 % en l'absence de couverture complémentaire) est souvent inférieur au taux de remplacement de l'assurance chômage destiné aux salariés en fin d'activité (de 65 % à 75 %). Un salarié en mauvaise santé peut alors bénéficier d'un meilleur taux de remplacement lorsqu'il cesse son activité en préretraite, ou après un licenciement économique, que s'il percevait une pension d'invalidité.

Les résultats obtenus par Thomas Barnay et François Jeger montrent qu'une partie des hommes de 50 à 59 ans déclarant des incapacités se retrouvent chômeurs mais ne recherchent pas d'emploi et bénéficient souvent de dispense de recherche d'emploi. Ils semblent valider l'hypothèse selon laquelle, compte tenu d'un revenu de remplacement dans certains cas plus élevé, des personnes qui auraient pu se tourner vers l'invalidité ont recours aux dispenses de recherche d'emploi. En France, l'âge de la retraite plus précoce, les préretraites et surtout les dispenses de recherche d'emploi permettent en effet aux salariés, dont l'état de santé est le plus dégradé, de quitter prématurément le marché du travail alors que, dans le système suédois par exemple, ce sont les dispositifs d'invalidité qui jouent ce rôle. Il est ainsi possible qu'en cas de contraction de ces dispositifs liés à l'indemnisation du chômage, certains de leurs bénéficiaires potentiels s'orientent vers les pensions d'invalidité, comme aux Pays-Bas.



### **3. La loi de 2003, le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors et les négociations sur la pénibilité**

La loi de 2003 et le Plan national concerté pour l'emploi des seniors prévoit un certain nombre de mesures destinées à favoriser l'emploi des seniors. D'autres actions visant à limiter les expositions aux situations pénibles dans le travail font l'objet d'une négociation en cours des partenaires sociaux.

#### **31. La loi de 2003**

En augmentant la durée de cotisation pour atteindre le taux plein, la loi de 2003 a enclenché une dynamique favorable au décalage de l'âge de la retraite.

Différentes mesures ou modification de mesure ont également été introduites pour favoriser l'emploi des seniors : la mise en place d'une surcote, la modification de la retraite progressive et du cumul emploi retraite.

Cela étant, toujours dans le cadre de la loi de 2003, des mesures ayant leur logique propre, mais qui peuvent apparaître en contradiction avec l'objectif visant à prolonger l'activité des seniors, ont été mises en œuvre : la retraite anticipée pour carrière longue, les accords dérogatoires à la mise à la retraite à 65 ans et l'assouplissement de la décote (**voir document n°10**).

La légitimité des objectifs que ces mesures poursuivent doit être resituée par rapport aux objectifs pour lesquels elles ont été conçues, en particulier d'équité, et en tenant compte de l'équilibre et de la cohérence globale recherchés dans le contexte de la réforme de 2003.

La décision de mettre en place un dispositif spécifique jusqu'en 2014 dans le prolongement des accords dérogatoires à la mise à la retraite à 65 ans a mis en évidence l'ambiguïté des positions sur le sujet de l'emploi des seniors.

#### **32. Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors**

Par ailleurs, prévu par la loi de 2003 et engagé en 2004, une négociation relative à l'emploi des seniors a débouché sur l'accord national interprofessionnel du 13 octobre 2005. Le plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010, élaboré dans le cadre d'un groupe de travail regroupant les partenaires sociaux et les représentants de l'État, reprend les dispositions de cet accord (**voir document n°7**). Son objectif prioritaire est d'augmenter le taux d'emploi des 55-64 ans, pour parvenir à 50 % en 2010.

Aux côtés d'actions visant à améliorer les conditions de travail et les dispositifs de formation, ce plan comporte notamment les mesures suivantes :

- la possibilité ouverte aux branches de négocier des accords abaissant en dessous de 65 ans l'âge à partir duquel les employeurs peuvent recourir à la mise à la retraite de leurs salariés et les accords en vigueur devront être révisés afin qu'ils cessent de produire leurs effets au plus tard au 31 décembre 2009<sup>6</sup> ;

---

<sup>6</sup> Pour permettre aux entreprises couvertes par de tels accords de bénéficier d'un délai d'adaptation, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2007 leur offre la possibilité entre 2010 et 2014 de rompre, avec

- un CDD d'une durée maximale de 18 mois renouvelable une fois, au profit des chômeurs de plus de 57 ans en recherche d'emploi depuis plus de trois mois ou bénéficiaires d'une convention de reclassement personnalisé, est créé ;
- la contribution Delalande, que l'employeur doit verser en cas de rupture du contrat de travail de tout salarié de plus de 50 ans embauché avant l'âge de 45 ans, ne sera pas due pour les salariés embauchés à compter de la date de présentation du plan et sera définitivement supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008<sup>7</sup> ;
- le bénéfice de la retraite progressive, permettant aux salariés de plus de 60 ans de poursuivre à temps partiel une activité, tout en bénéficiant d'une fraction de leur pension (inversement proportionnelle à la durée travaillée), est ouvert jusqu'en 2008 aux salariés justifiant de 150 trimestres de cotisations validées. De surcroît, la retraite fait désormais l'objet d'une reliquidation lors du départ en retraite définitif ;
- la surcote permettant de majorer de 3 % la pension, par année supplémentaire validée, en cas de prolongement de l'activité au-delà de 60 ans pour les assurés qui remplissent les conditions pour bénéficier du taux plein, est maintenue à 3 % la première année d'activité après 60 ans et est portée à 4 % les années suivantes et 5 % au-delà de 65 ans ;
- le plafond de revenu global associé au dispositif de cumul d'une retraite du secteur privé et d'un revenu d'activité est revu à la hausse. Égal jusqu'alors au dernier salaire d'activité perçu avant le départ en retraite, il passe à 1,6 SMIC dans les cas où le dernier salaire d'activité est inférieur à ce seuil.

Le plan vise d'abord à faire évoluer les représentations socioculturelles. Pour cela, une campagne de communication nationale en direction du grand public, des employeurs et des salariés a été lancée à l'automne 2006 (deux vagues de programmation ont eu lieu sur les chaînes hertziennes, du câble, du satellite et de la TNT : la première en octobre et novembre 2006, la seconde en février 2007) afin de valoriser le potentiel des seniors (**voir document n°8**).

Afin d'assurer le suivi du plan d'action et de concrétiser dans la durée l'engagement de l'État et des partenaires sociaux, un groupe permanent de suivi a été mis en place le 13 février 2007. Ce groupe a vocation à définir et suivre des indicateurs globaux de performance (taux d'emploi des seniors, réduction de la durée moyenne de chômage, cessation d'activité avant 60 ans) et de mobilisation des moyens sur les principaux objectifs du plan. À cette fin, il établira un tableau de bord des actions menées et proposera toute action afin de renforcer l'efficacité de la mise en œuvre du plan, ou d'améliorer les connaissances statistiques en matière d'emploi, formation et conditions de travail des seniors. La mise en place d'indicateurs seniors dans les bilans sociaux des entreprises et la dispense de recherche d'emploi des individus âgés de 55 ans ou plus sont deux des principaux thèmes sur lesquelles le groupe sera amené à réfléchir au cours de l'année 2007.

---

son accord, le contrat de travail d'un salarié, âgé d'au moins 60 ans et pouvant bénéficier d'une retraite à taux plein, avant ses 65 ans, en lui versant une indemnité de mise à la retraite prévue à l'article L. 122-14-13 du Code du travail. Mais contrairement à l'indemnité de mise à la retraite, cette indemnité sera assujettie en totalité à la CSG et à la CRDS.

<sup>7</sup> Le plan prévoyait une suppression à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 mais cette date a été avancée par la loi, portant diverses dispositions d'ordre économique et social, adoptée le 14 décembre 2006.

### **33. Les négociations sur la pénibilité**

La loi n°2003-775 du 21 août 2003 a fait de la pénibilité un sujet de négociation sociale entre les partenaires sociaux (article 12).

Un cycle de discussions a été engagé en février 2005 par les organisations patronales (MEDEF, CGPME, UPA) et les cinq organisations syndicales représentatives (CFDT, CFTC, CGT, FO, CFE-CGC). Après huit séances de travail sans accord, les négociations ont été interrompues par le MEDEF le 30 mars 2006. Pour sortir la négociation de l'impasse, le ministre délégué à l'emploi, Gérard Larcher, a proposé aux partenaires sociaux de mettre à leur disposition une offre d'expertise technique, sous la forme d'un groupe inter administratif piloté par l'Inspection générale des affaires sociales et dans lequel est représenté. Celui-ci a été mis en place le 22 mars 2007 avec pour mission de coordonner les travaux des différentes administrations compétentes et de traiter la pénibilité sous l'angle de :

- la définition, les instruments de mesure et les critères de prise en compte ;
- la prévention : inventaire et évaluation des pratiques des entreprises, existence ou non d'une prévention spécifique en matière de pénibilité, recensement des accords professionnels en la matière ;
- la compensation et la réparation : recensement des dispositifs existants, articulation entre mécanismes de réparation et mécanismes de prévention, question du financement, analyse des difficultés de la négociation sur ce point.

Les négociations ont repris le 3 avril 2007. Si elles ont permis de progresser globalement sur les critères de pénibilité, la prévention, l'amélioration des conditions de travail et les facteurs de pénibilité, elles n'ont pas abouti sur la question de la réparation. Les négociations se poursuivront le 5 juin prochain.

Le Conseil n'a cessé de souligner qu'une politique favorisant la croissance, l'emploi et le bon fonctionnement du marché du travail est un élément essentiel du contexte de la politique de l'emploi des seniors, qu'il est donc nécessaire de conduire une politique de l'emploi en cohérence avec la loi de 2003 et que la priorité doit être de permettre aux seniors de rester en emploi au moins jusqu'à 60 ans.

Les mesures qui entraînent une réduction de la période active doivent, en conséquence, rester l'exception. À cet égard, le Conseil a regretté, dans son rapport de janvier 2007, le maintien jusqu'en 2014 d'un dispositif incitant à des départs en retraite plus précoces, suite à la remise en cause des accords dérogatoires de mise à la retraite à 65 ans. Il juge indispensable de revoir au plus vite cette disposition.

Parallèlement, l'efficacité des mesures visant à prolonger l'activité des seniors passe par une plus grande publicité auprès tant des assurés que des entreprises. Les dispositions du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 et la mise en œuvre du droit à l'information assurée par le GIP Info Retraite devraient y contribuer largement.

Les pratiques évoluent encore trop peu en raison de la persistance des discriminations, des préretraites et des dispenses de recherche d'emploi. On n'observe pas de changements

notables des comportements des seniors et des employeurs dans le sens d'un allongement de l'activité.

Le processus sera long dans la mesure où il est difficile de revenir sur des pratiques qui sont apparues légitimes pendant plusieurs décennies telles que les sorties précoces du marché du travail, difficulté accentuée par le fait que le cadre législatif demeure contradictoire (assouplissement de la décote, retraites anticipées, maintien de la possibilité légale de mettre un salarié en retraite d'office). Mais si l'on ne parvient pas à atteindre, dans les trois années à venir, la cible fixée par le sommet de Stockholm en 2001 (50 % des seniors employés en 2010), c'est tout l'équilibre financier de notre système de retraites qui risque de s'en trouver affecté, ce qui devra conduire à rechercher d'autres sources de financement.