

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Séance plénière du 21 novembre 2012 à 14 h 30

« Pénibilité. Transition emploi-retraite. Elaboration de cas-types pour les projections. »

<b>Document N°8</b>
---------------------

<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>
---

## **Transition emploi-retraite : présentation générale**

*Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites*



## Transition emploi-retraite : présentation générale

Dès ses premiers travaux, le Conseil d'orientation des retraites s'est intéressé à la question des transitions emploi-retraite et en particulier à l'emploi des seniors, rappelant le lien direct entre politiques de l'emploi et politiques des retraites. Depuis, l'augmentation du taux d'activité des seniors est devenu un objectif majeur à la fois des politiques de l'emploi et des réformes des retraites, en France comme dans beaucoup de pays européens, notamment sous l'impulsion de l'Union européenne.

Dans la perspective de l'élaboration du 12<sup>e</sup> rapport du COR visant à faire un état des lieux du système de retraite, la séance est consacrée à la question des transitions emploi-retraite.

Une partie du dossier présente la situation des seniors au regard de l'emploi ainsi que les caractéristiques, en termes de parcours professionnels et de salaires, des fins de carrière. Dans un second temps, plusieurs documents reviennent sur les politiques menées pour encourager l'emploi des seniors et présentent quelques éléments de bilan.

### 1. L'emploi des seniors et la description des fins de carrières

#### *1.1 Evolution des taux d'activité et des taux d'emploi*

Le **document n° 9<sup>1</sup>** présente les données publiées en 2012 sur l'emploi des seniors, qui confirment les évolutions déjà observées ces dernières années d'une augmentation du taux d'emploi et du taux d'activité des 55-64 ans, à distinguer en fonction des tranches d'âge plus fines.

**En 2011, 44,4 % des personnes âgées de 55 à 64 ans sont actives en France métropolitaine : 41,5 % sont en emploi et 2,9 % au chômage. Le taux d'activité des 55-64 ans est de 47,2 % pour les hommes et de 41,8 % pour les femmes.**

Si l'on examine les évolutions, après avoir neutralisé les effets de structure démographique<sup>2</sup>, **le taux d'activité « sous-jacent » des 55-64 ans a augmenté continûment depuis 2001 pour tous les âges, pour les hommes comme pour les femmes.** Malgré la crise de 2008-2009, la hausse du taux d'activité « sous-jacent » s'est accentuée au cours des quatre dernières années : + 3,2 points en 2011, contre environ + 2 points chaque année de 2008 à 2010 et + 0,5 point par an en moyenne de début 2003 à début 2008.

L'accélération de la participation des seniors au marché du travail depuis 2008 a concerné d'abord les 55-59 ans. En 2011, la progression du taux d'activité « sous-jacent » de cette

---

<sup>1</sup> Pour accéder à l'ensemble des données brutes disponibles, cf. le tableau de bord trimestriel sur l'activité des seniors : [http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/TB\\_seniors\\_sept2012.pdf](http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/TB_seniors_sept2012.pdf).

<sup>2</sup> A partir de 2001, les premières générations nombreuses de l'après guerre mondiale ont atteint l'âge de 55 ans. L'accroissement du nombre de « jeunes » seniors, plus actifs que leurs aînés, a entraîné, dans un premier temps, une forte hausse du taux d'activité des 55-64 ans. Après 2005, ces générations sont progressivement entrées dans la deuxième partie de la tranche d'âge des 55-64 ans, celle où les taux d'activité sont les plus faibles. L'effet s'est alors inversé et a poussé à la baisse le taux d'activité sans que cela ne reflète un changement de comportement de ces générations. Cet effet de la démographie s'est estompé en 2011. La génération née en 1946 est sortie de la tranche d'âge 55-64 ans, alors que les générations suivantes sont de taille sensiblement équivalente à celle née en 1946.

tranche d'âge s'est poursuivie à un rythme proche de celui des années 2008-2010. Le taux d'activité « sous-jacent » des 60-64 ans avait, pour sa part, peu augmenté de début 2003 à fin 2005 pour les hommes comme pour les femmes, avant de connaître une progression plus rapide à partir de 2006. Il a nettement accéléré en 2011, en raison notamment de l'entrée en vigueur au second semestre de la réforme des retraites de 2010 qui a maintenu plus tardivement sur le marché du travail les personnes nées à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1951.

La hausse du taux d'activité « sous-jacent » des seniors de 55-59 ans accompagne notamment la forte baisse du nombre de bénéficiaires des dispositifs de préretraites totales financées par l'Etat (Cessations anticipées d'activité des travailleurs de l'amiante – CAATA, les cessations d'activité des travailleurs salariés – CATS et l'allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi – ASFNE), de la dispense de recherche d'emploi (DRE) et des départs anticipés à la retraite pour carrière longue (DARCL) introduits dans le cadre de la réforme de 2003.

Les entrées dans l'ensemble de ces dispositifs ont nettement baissé en 2011, comme cela avait été déjà le cas en 2008 et 2009. Elles se sont élevées au total à 71 600 sur l'ensemble de l'année, contre 110 000 en 2010 (-35 %) et 275 000 par an en moyenne de 2005 à 2007.

**La progression du taux d'emploi « sous-jacent » des 55-64 ans s'est accentuée également en 2011.** Comme pour les taux d'activité, cette accentuation a concerné d'abord les 55-59 ans depuis 2008, puis les 60-64 ans depuis 2011. Le **taux de chômage** s'élève quant à lui en 2011 à 6,5 % des actifs de cette tranche d'âge, ce qui représente 2,9 % de l'ensemble des 55-64 ans (part de chômage)<sup>3</sup>.

La France se situe en 2011 au-dessus de la moyenne de l'UE 27 pour le taux d'emploi des 55-59 ans (respectivement 64,0 % et 62,5 %, soit +1,5 point) mais le taux d'emploi des 60-64 ans y est inférieur de 13,6 points à la moyenne de l'UE 27 (respectivement 18,9 % et 31,4 %).

### *1.2 Dispositifs de chômage en fin de carrière*

Les données sur les taux d'activité et d'emploi des seniors sont complétées ici par des informations relatives aux **demandeurs d'emploi non couverts par le régime d'assurance chômage**<sup>4</sup>.

Pour mémoire, les conditions d'indemnisation des seniors par le régime d'assurance chômage leur sont spécifiques. Pour les demandeurs d'emploi ayant plus de 50 ans, la période de référence d'activité prise en compte pour déterminer les droits est plus longue (36 mois au lieu de 28) de même que la durée maximale d'indemnisation (36 mois au lieu de 24). Par

---

<sup>3</sup> Le poids régulièrement croissant des seniors dans la population en âge de travailler depuis 2000 et leur présence accrue sur le marché du travail tout au long de cette même période, se traduisent par une augmentation relative du nombre de chômeurs nettement plus marquée pour les seniors que pour les salariés de moins de 55 ans : ainsi, fin 2011, 9,1 % des chômeurs avaient 55 ans et plus, contre 5 % en 2000. Il s'agit là cependant uniquement d'un effet de composition démographique : les variations des taux de chômage respectifs sont proches dans les deux groupes d'âge. Par ailleurs, si le taux de chômage des seniors est plus faible que celui des plus jeunes, les seniors peinent à en sortir. 60 % des chômeurs âgés de 55 à 64 ans sont au chômage depuis plus d'un an en 2011 (43 % pour les 30-49 ans).

<sup>4</sup> Dares Analyses, mars 2012, n°20, « Quand les demandeurs d'emploi ne sont pas couverts par le régime d'assurance chômage ».

ailleurs, sous certaines conditions<sup>5</sup>, les demandeurs d'emploi ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite et ne totalisant pas la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein peuvent prolonger leur indemnisation à l'allocation de retour à l'emploi (ARE), au-delà de la durée maximale d'indemnisation, jusqu'à la liquidation de leur retraite (et au plus tard jusqu'à l'âge du taux plein).

Au-delà de ces périodes d'indemnisation, les seniors demandeurs d'emploi peuvent accéder à d'autres allocations, principalement l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et l'allocation équivalent retraite (AER).

**L'allocation de solidarité spécifique** est une allocation accessible aux demandeurs d'emploi, sous conditions de ressources et sous réserve de 5 ans d'activité dans les dix ans précédant la rupture du contrat de travail. L'ASS est un minimum social qui peut notamment prendre le relais de l'ARE lorsque celle-ci est arrivée à son terme, la remplacer lorsque le demandeur d'emploi n'y est pas éligible et être versée à la place de l'ARE pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus éligibles à l'ARE mais choisissant de bénéficier de l'ASS si le montant est supérieur. Le montant de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) est fixé à 15,63 € par jour en 2012<sup>6</sup>.

**L'allocation équivalent retraite** a été créée en 2002 pour garantir un revenu minimum aux demandeurs d'emploi ayant cotisé la durée nécessaire pour le taux plein avant d'atteindre l'âge légal de départ à la retraite. Cette allocation, attribuée sous conditions de ressources, a été reconduite à plusieurs reprises jusqu'en 2010. Actuellement, seules les personnes dont les droits à l'AER ont été ouverts avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 continuent à percevoir l'allocation jusqu'à l'expiration de leurs droits. Le montant de l'AER est fixé à 33,74 € par jour.

**L'allocation transitoire de solidarité**, créée par décret du 2 novembre 2011, est venue pour partie remplacer l'AER pour les demandeurs d'emploi nés entre le 1er juillet 1951 et le 31 décembre 1953. Elle vise à indemniser certains demandeurs d'emploi, en fin de droits à l'ARE qui ne peuvent bénéficier d'une retraite à taux plein, suite à l'augmentation de l'âge légal de départ en retraite. Les conditions sont les suivantes : percevoir l'ARE le 10 novembre 2010, être âgé d'au moins 60 ans à la date de cessation des droits à l'ARE, ne pas avoir atteint l'âge minimum légal de départ à la retraite, satisfaire la durée d'assurance exigée pour bénéficier d'une retraite à taux plein à la date de cessation des droits à l'ARE, être inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi et en recherche effective d'emploi, satisfaire à des conditions de ressources. Le montant journalier de l'ATS est fixé à 33,18 €

Au 30 septembre 2010, parmi les demandeurs d'emploi et dispensés de recherche d'emploi, âgés de **55 à 64 ans, 58 % étaient indemnisables<sup>7</sup> à l'ARE, 19,3 % à l'ASS, 8,8 % à l'AER et 13,9 % ne percevaient aucune de ces allocations** (mais pouvaient être allocataires du RSA par exemple). S'agissant de l'ASS, 29,4 % des indemnisables étaient âgés de 55 à 64

---

<sup>5</sup> Les conditions pour en bénéficier sont : être indemnisé depuis 365 jours au moins, justifier de 100 trimestres d'assurance vieillesse, justifier de 12 ans d'affiliation à l'assurance chômage, dont une année continue ou 2 années discontinuées dans les 5 dernières années.

<sup>6</sup> Pour les allocataires admis au bénéfice de l'ASS majorée (avant le 1er janvier 2004), le montant de l'ASS majorée est fixé à 22,44 € par jour. On peut noter également que ce minima permet de valider des droits à la retraite contrairement à d'autres minimas. Sur les droits à retraite pendant les périodes de chômage, cf. documents n°4 et 9 de la séance du COR du 24 octobre 2012.

<sup>7</sup> Les personnes *indemnisables* ont déposé une demande d'allocation qui a été acceptée. Certaines situations (activité réduite, sanction) peuvent expliquer qu'un allocataire soit indemnisable à une allocation, mais pas indemnisé à une date donnée. Sources : données Pôle emploi, Unédic, calculs DARES.

ans et 55,1 % sont des hommes. L'AER comptait 52 500 bénéficiaires parmi lesquels 64,6 % de femmes.

### *1.3 Différents profils de fin de carrière*

En 2011, les seniors en emploi travaillent un peu plus souvent à temps partiel que l'ensemble des actifs occupés. Entre 55 et 64 ans, 34 % des femmes et 11 % des hommes qui travaillent sont à temps partiel en 2011, contre 30 % et 6 % pour l'ensemble des actifs occupés.

La proportion de travailleurs indépendants parmi les seniors est plus importante que dans le reste de la population. Ainsi 18 % des seniors occupant un emploi sont indépendants (24 % des hommes et 11 % des femmes) contre 12 % de l'ensemble des actifs occupés. En particulier, les 55-64 ans représentent au moins un cinquième des effectifs des employés de maisons et des médecins.

Les **documents n°10 et n°11** étudient les parcours professionnels et salaires perçus en fin de vie active par les salariés de 50 ans et plus.

Selon le **document n°10**, dont les premiers résultats avaient été présentés au COR en novembre 2011, **parmi les personnes nées en 1942 qui étaient salariées à 50 ans, plus de la moitié ne perçoivent pas de salaire à l'âge de 60 ans**, sans qu'il soit possible de préciser les raisons ou les modalités de ces sorties.

La sortie de l'emploi salarié n'est néanmoins pas toujours définitive. Plus d'un tiers des salariés du privé nés en 1942 sont absents une année mais sont présents une année ultérieure. Le passage direct de l'activité salariée à la retraite est nettement plus rare pour les salariés du privé que pour ceux du public, et également un peu moins fréquent pour les femmes que pour les hommes. Le temps partiel se développe beaucoup en fin de vie active, en particulier de 56 à 60 ans, pour les hommes comme pour les femmes et pour le secteur public comme le secteur privé. Le changement de quotité de travail en fin de carrière (à partir de 50 ans) concerne chaque année entre 5 et 10 % des salariés. Une minorité de salariés connaît une activité salariée à temps complet sans interruption de 50 ans à la liquidation d'un premier droit à pension. Dans le secteur privé, ces salariés représentent 11,7 % des hommes et 6,3% des femmes<sup>8</sup>.

Dans le secteur privé, les salaires entre 50 et 60 ans augmentent moins vite que les salaires moyens dans l'économie pour plus de la moitié des salariés de la génération 1942, restés en emploi jusqu'à 60 ans, en raison notamment de l'impact des passages à temps partiel. Mais « sur le champ des seuls salaires correspondant à des années de temps complet, le salaire individuel relatif (par rapport au salaire moyen) reste stable, voire croît légèrement après 50 ans ».

Le **document n°11** apporte un éclairage complémentaire sur les fins de carrières des femmes et des hommes des générations 1934, 1938 et 1942. « *Les taux d'emploi dans ces générations ont diminué régulièrement avec l'âge, la place des états de chômage, de préretraite et d'inactivité « autre » (hors chômage, préretraite et maladie/invalidité) étant devenue de plus en plus importante. Même si les écarts entre sexe se sont réduits entre ces générations, les*

---

<sup>8</sup> Ces proportions très faibles s'expliquent toutefois partiellement par des trous de collecte dans les données statistiques utilisées. Pour une génération plus récente (celle née en 1946), les proportions sont d'environ 10 points plus élevées.

*femmes sont restées nettement plus nombreuses à connaître l'inactivité « autre » après 50 ans, même lorsqu'elles étaient en emploi à cet âge. A l'inverse les hommes des générations 34, 38 et 42 ont été beaucoup plus nombreux à connaître la préretraite. Il en a résulté une moindre accumulation de droits à pension pour les femmes après 50 ans et des départs généralement plus tardifs, même lorsque l'on compare des hommes et des femmes dans le même état à cet âge. Enfin, du fait de durées d'activité plus faibles que les hommes, les départs à la retraite des femmes des générations 34, 38 et 42 apparaissent plus sensibles à leur trajectoire de fin de carrière ».*

Ces fins de parcours ont eu un effet sur les revenus du travail en fin de carrière et sur les droits à pension, d'autant plus que les salaires de fins de carrière sont généralement plus élevés et génèrent donc plus de droits. L'auteur conclut en s'interrogeant sur les raisons de la persistance de l'inactivité « autre » en fin de carrière *pour les femmes en emploi à 50 ans* : moindre recours à des dispositifs de préretraites en raison de la durée moindre des carrières ou de la nature des emplois occupés, impact de choix familiaux liés aux petits-enfants ou parents dépendants... ?

## **2. Politiques menées et dispositifs négociés pour favoriser l'emploi des seniors**

La question de l'emploi des seniors, liée à celle de l'emploi des jeunes, a pris une nouvelle actualité avec la négociation, qui vient de s'achever, sur le contrat de génération. Cet accord doit être traduit dans un projet de loi qui devrait être débattu au Parlement début 2013. Le projet d'accord prévoit que le dispositif se déclinerait différemment selon la taille des entreprises. Les entreprises de 300 salariés et plus pourraient être soumises à l'obligation d'un accord, ou à défaut d'un plan d'action, intergénérationnel qui contiendrait des dispositions relatives à l'embauche de jeunes salariés et à l'embauche ou au maintien dans l'emploi de seniors. Les entreprises de 50 à moins de 300 salariés pourraient bénéficier, pour la conclusion de convention de génération, d'une aide financière de l'Etat accordée sous condition d'un accord intergénérationnel d'entreprise ou de branche. Dans les entreprises de moins de 50 salariés, la conclusion d'une convention de génération ouvrirait droit à l'aide financière.

La négociation d'accords intergénérationnels pourrait alors venir se substituer à la négociation obligatoire sur les seniors, définie par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, et à propos de laquelle **le document n° 14** dresse un premier bilan, mettant en avant les apports et les faiblesses des accords négociés<sup>9</sup>.

Le **document n°12**<sup>10</sup> réalisé par la DARES fait la synthèse des politiques et actions menées par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux durant la dernière décennie, pour favoriser l'emploi des seniors. Ces mesures ont été mises en œuvre, principalement, dans le cadre de l'application des lois du 21 août 2003 et du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, des lois de financement de la Sécurité Sociale (LFSS) pour 2007, 2008 et 2009, de l'accord

---

<sup>9</sup> Le 2 octobre 2012, une circulaire interministérielle a précisé les modalités transitoires pour les branches et les entreprises qui auraient dû conclure dans les prochains mois de nouveaux accords en faveur de l'emploi des seniors. [http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire\\_interministerielle\\_-\\_emploi\\_des\\_seniors.pdf](http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/circulaire_interministerielle_-_emploi_des_seniors.pdf)

<sup>10</sup> Ce document permet d'appréhender de façon synthétique les différents dispositifs concernés, même si, étant élaboré en 2011, il ne mentionne pas les toutes dernières réformes relatives au système de retraite : accélération du décalage des bornes d'âge décidé fin 2011 et réforme du dispositif des carrières longues par le décret du 2 juillet 2012. On pourra trouver également par ailleurs des données plus récentes sur l'évaluation de certains de ces dispositifs.

national interprofessionnel d'octobre 2005 sur l'emploi des seniors et du plan national d'action concertée de juin 2006.

Différents axes ont été retenus :

- **organiser un départ à la retraite plus tardif** : augmentation de la durée d'assurance nécessaire pour le taux plein, décalage des âges d'ouverture des droits à la retraite et du taux plein ;
- **donner des marges de choix dans la date de départ** : assouplissement de la pénalité financière liée à la décote et création de la surcote, possibilité de rachat d'annuités (VPLR), libéralisation du cumul emploi-retraite, retraite progressive ;
- **cibler les possibilités de départ anticipé** sur les carrières longues ou sur des critères de pénibilité ;
- **restreindre les autres dispositifs de cessation anticipée d'activité** : durcissement de l'accès aux dispositifs de préretraite publique, renchérissement du coût des préretraites d'entreprises, suppression progressive des dispenses de recherche d'emploi ;
- **sécuriser les parcours professionnels** : développement des « entretiens professionnels de deuxième partie de carrière », négociations sur l'amélioration des conditions de travail et l'aménagement des conditions d'emploi notamment à temps partiel, possibilité d'utiliser le droit individuel à la formation (DIF) pour les travailleurs de plus de 50 ans, priorité d'accès au dispositif « période de professionnalisation » aux plus de 45 ans, incitation à l'utilisation des bilans de compétence et à la validation des acquis de l'expérience ;
- **encourager la demande de travail en direction des seniors** : relèvement de l'âge de la mise à la retraite d'office à 70 ans, suppression de la contribution « Delalande » due en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus, incitation financière à l'embauche (le décret du 16 mai 2011 prévoit une aide de 2000 euros allouée aux entreprises pour l'embauche d'un demandeur d'emploi de 45 ans ou plus en contrat de professionnalisation), création d'un CDD spécifique ;
- **modifier les représentations socioculturelles** : campagnes de sensibilisation et de communication.

Le **document n°12** apporte ensuite des éléments de bilan sur ces différents dispositifs.

Le **document n°13** approfondit l'analyse sur l'un d'entre eux : le cumul emploi-retraite. L'IGAS suggère des pistes de réforme du dispositif, dans le cadre d'une fusion des différentes formes de cumul.

Dans le cadre de la préparation du rapport sur un état des lieux du système de retraite, les membres du COR pourront faire part de leur appréciation sur les progrès accomplis en termes de progression de l'emploi des seniors, sur les moyens de les prolonger et de les consolider ainsi que sur les dispositifs spécifiques de transition de l'emploi vers la retraite.