

CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES
Séance plénière du 12 Mars 2008 à 9 h 30
« Emploi des seniors »

Document N°6
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

**Mesures récentes en faveur de l'emploi des seniors et
pistes de réformes présentes dans le débat public**

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

L'objectif affiché du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 est d'atteindre d'ici 2010 un taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans de 50 % (contre 38,1 % en 2006). Ce plan sera poursuivi et renforcé en 2008. Des mesures pénalisant financièrement les principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité utilisés par les employeurs (préretraites et mises à la retraite d'office) ont été prises dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2008 (**voir document n°1**) et la poursuite des mesures en faveur de l'emploi des seniors fait partie des chantiers annoncés du « rendez-vous de 2008 » en matière de retraite.

Dans cette perspective, l'objet de la présente note est de dresser un panorama des mesures en faveur de l'emploi des seniors qui entrent ou devraient entrer en vigueur en 2008 ainsi que celles qui ont pu être avancées par le gouvernement, sans que ces annonces ne l'engagent à ce stade préliminaire. Il ne s'agit pas ici de porter une appréciation sur l'intérêt et l'opportunité de ces mesures mais simplement de rassembler dans un document unique les différentes pistes qui ont été évoquées dans des circonstances diverses. À ce titre, on rappellera en particulier les propositions de la Commission pour la libération de la croissance française présidée par Jacques Attali, mise en place à l'initiative du gouvernement, concernant l'emploi des seniors.

1. Des mesures complémentaires à celles de la LFSS pour 2008 dans le cadre ou le prolongement du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010

En 2008 et au-delà des mesures prises dans le cadre de la LFSS pour 2008, le gouvernement souhaite poursuivre et renforcer le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la contribution dite « contribution Delalande » versée par l'employeur à l'Assedic en cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de 50 ans et plus ouvrant droit à l'indemnisation au titre de l'assurance chômage est supprimée. Cette suppression était prévue par le Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors.

Par ailleurs, une nouvelle campagne de communication « Emploi-Senior » a été lancée le 28 janvier 2008, essentiellement à destination des entreprises. Cette campagne se traduit concrètement par un partenariat avec BFM TV, la diffusion jusqu'au 15 février prochain de chroniques radio et, à partir de fin mars, des insertions dans la presse professionnelle faites de témoignages de dirigeants ou responsables des ressources humaines. Parallèlement, les assises régionales pour l'emploi des seniors continuent à être organisées et les troisièmes assises nationales pour l'emploi des plus de 50 ans se dérouleront en 2008. Enfin, le site Internet pour les employeurs : www.emploidesseniors.gouv.fr a été réactivé.

Le renforcement du Plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors 2006-2010 se traduit notamment par un renforcement de l'offre du service public de l'emploi à destination des seniors. En particulier, le gouvernement se fixe l'objectif d'atteindre le volume de 35 000 contrats initiative-emploi (CIE) pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans en 2008 contre 12 400 en 2007. Le CIE s'adresse aux personnes sans emploi, inscrites ou non à l'ANPE, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles d'accès à l'emploi. Il permet de diminuer le coût du recrutement par un employeur privé puisqu'il ouvre droit à une aide financière de l'État destinée à prendre en charge une partie du coût du contrat conclu et, le cas échéant, des actions de formation et d'accompagnement professionnels prévues par la convention liant l'employeur et l'ANPE (agissant pour le compte de l'État).

Par ailleurs, l'accompagnement mis en œuvre par TransitioCTP (la filiale de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA – créée spécialement pour l'occasion) sur les 7 bassins d'emploi où est menée l'expérimentation du contrat de transition professionnelle (CTP) est élargi aux seniors pouvant bénéficier de la dispense de recherche d'emploi mais souhaitant rester sur le marché du travail. Ainsi, sur les 7 bassins d'emploi, entre 400 à 600 demandeurs d'emplois seniors seront accompagnés en permanence de manière intensive. Le contrat de transition professionnelle s'adresse aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement (c'est-à-dire principalement les entreprises de moins de 1 000 salariés et celles en redressement ou liquidation judiciaire, quel que soit leur effectif). Dans les entreprises concernées, l'obligation faite à l'employeur de proposer un contrat de transition professionnelle se substitue à l'obligation de proposer une convention de reclassement personnalisé. D'une durée maximale de 12 mois, le contrat de transition professionnelle a pour objet le suivi d'un parcours de transition professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation, et des périodes de travail au sein d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes pendant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CTP perçoit une « allocation de transition professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CTP.

L'ANPE prépare, de son côté, une brochure présentant aux demandeurs d'emploi de plus de 50 ans son offre de service renforcée, ainsi qu'une affiche à destination des entreprises. Parmi les mesures qui devraient être effectives début février 2008, les plus de 50 ans seront suivis mensuellement par un conseiller de l'ANPE alors que ce rythme de rendez-vous n'intervenait jusqu'ici qu'au quatrième mois. En particulier, dès l'inscription, et, au moment où ils peuvent opter pour la dispense de recherche d'emploi, les chômeurs de plus de 55 ans bénéficieront d'un entretien approfondi avec un conseiller de l'ANPE en vue de les inciter à se maintenir sur le marché du travail. Le tiers d'entre eux bénéficieront d'un accompagnement renforcé, de la part de l'ANPE ou de l'un de ses sous-traitants. Il est à noter que la fusion de l'Unedic et de l'ANPE devrait également permettre de renforcer l'efficacité des mesures incitatives destinées à favoriser le retour à l'emploi des plus de 50 ans¹. C'est dans ce cadre que doit s'inscrire toute réflexion sur l'évolution du dispositif de dispense de recherche d'emploi.

Par ailleurs, l'instruction DGEFP n°2007/29 du 19 décembre 2007 relative à une demande d'avis préalable favorable à la DGEFP pour certaines demandes de conventionnement au titre de l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi (ASFNE) indique que « l'objectif poursuivi par les pouvoirs publics est d'aboutir de fait à une suppression du dispositif ASFNE d'ici 2010 et d'encourager de façon générale le maintien dans l'emploi des salariés expérimentés ». Cette instruction a été adressée aux préfets, directeurs régionaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, directeurs départementaux du travail de l'emploi et de la formation professionnelle, aux TPG et aux directeurs généraux de l'ANPE et de l'AFPA. Elle leur demande d'expliquer à l'ensemble des partenaires socio-économiques présent dans leur région ou dans leur département les raisons justifiant l'accélération du mouvement de resserrement d'accès à l'ASFNE engagé depuis plusieurs années et les invite à mettre en place les outils destinés à maintenir l'employabilité des salariés expérimentés.

¹ Pour mémoire, ces mesures sont, notamment, l'Aide dégressive à l'employeur, l'Aide différentielle de reclassement, l'Incitation à la reprise d'emploi par le cumul d'une allocation chômage avec une rémunération, le Contrat de professionnalisation adulte, les formations conventionnées, la Validation des acquis de l'expérience (VAE), l'Aide à la formation préalable à l'embauche, les Aides à la mobilité, la création et la reprise d'une entreprise.

L'instruction rappelle par ailleurs le caractère exceptionnel de l'acceptation d'une demande de convention d'ASFNE : « il est désormais nécessaire de bien avertir les entreprises que le dépôt d'une demande de convention d'ASFNE n'entraîne absolument pas une réponse automatiquement favorable de la part de l'État. Ainsi, les conventions d'ASFNE ne peuvent être mobilisées qu'exceptionnellement, dans le cadre de licenciements économiques se déroulant dans des PME ou des entreprises en très grande difficulté. Elles ne peuvent concerner que des salariés dont le reclassement est très incertain, eu égard à leur qualification et aux caractéristiques de bassin d'emploi environnant. »

Enfin, la circulaire de la direction de la sécurité sociale DSS/3A/2008/17 du 23 janvier 2008 « relative à la mise en œuvre de la réglementation et aux modalités de contrôle des régularisations de cotisations arriérées et des rachats pour aide familial agricole » encadre plus strictement ce dispositif prévu dans le cadre de la retraite anticipée pour carrières longues. Le texte précise notamment que la déclaration sur l'honneur, si elle reste recevable, ne peut être considérée à elle seule comme un moyen suffisant de preuve et que l'attestation sur l'honneur régularise « au plus quatre trimestres ». En outre, il faut qu'il y ait absence de lien de parenté, jusqu'au troisième degré inclus, entre le demandeur et l'employeur pendant la période litigieuse et qu'un entretien préalable avec un agent chargé du contrôle fasse « apparaître des indices probants et concordants sur la réalité de l'activité exercée ».

2. Des pistes de réforme évoquées en vue d'accroître le taux d'emploi de seniors

En plus des mesures qui viennent d'être présentées, un certain nombre de propositions ou de pistes de réflexion sont soumises à l'examen du gouvernement et méritent à cet effet d'être versées au débat.

a) Propositions ou pistes de réflexion évoquées par le gouvernement

- Le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité, Monsieur Xavier Bertrand, a fait part, à différentes occasions, de quelques pistes de réflexion visant à favoriser l'emploi des seniors, sans qu'elles n'engagent le gouvernement à ce stade préliminaire.

Lors d'une intervention devant la convention nationale de la CFTC consacrée à la diversité, le 4 décembre 2007, il a indiqué qu'il soumettrait aux partenaires sociaux des propositions pour mettre en place un système de bonus-malus en vue d'inciter les entreprises à employer des salariés seniors. Dans le cadre du PLFSS pour 2008, des mesures ont été prises pour pénaliser financièrement les principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité utilisés par les employeurs (**voir document n°1**). En contrepartie, un système de bonus pourrait être instauré pour les entreprises qui prennent des mesures en faveur de l'emploi des seniors, de leur évolution et de leur rémunération.

Pour les personnes qui ont exercé un métier pénible, la possibilité d'évoluer vers un emploi moins pénible en fin de carrière, une meilleure rémunération, ou encore un aménagement du temps de travail (un temps partiel avec la même rémunération par exemple) pourraient leur être proposés.

- Le 21 janvier dernier, a été confiée à l'ancien ministre Jean le Garrec la présidence d'un groupe de travail pluridisciplinaire dont la mission sera d'élaborer, d'ici au 30 avril, des propositions de réforme de la cessation anticipée des travailleurs de l'amiante (CAATA).

Ceci, avec l'espoir de pouvoir présenter une réforme dans le cadre du budget de la sécurité sociale pour 2009.

La CAATA concerne (à partir de 50 ans) :

- les salariés des établissements fabriquant des matériaux contenant de l'amiante et/ou des établissements de flochage et de calorifugeage à l'amiante (une liste limitative de ces établissements existe) ;
- les dockers et les personnels des chantiers navals ;
- les patients atteints d'une des maladies professionnelles liées à l'amiante.

Ce dispositif permet un départ en préretraite avec un revenu de remplacement quasi-intégralement financé par la branche accidents du travail et maladies professionnelles de l'assurance maladie via une dotation annuelle. Son coût est relativement élevé et en croissance rapide (54 millions d'euros en 2000, 872 millions en 2006 pour environ 30 000 bénéficiaires). Le ciblage de la CAATA n'est pas totalement satisfaisant car, compte tenu du caractère collectif des critères d'accès, de nombreux bénéficiaires n'ont jamais été exposés directement à l'amiante alors que d'autres (mécaniciens, plombiers, électriciens...), qui ont été très exposés, sont exclus du dispositif.

L'objectif serait de recentrer le dispositif sur les personnes ayant été réellement exposées à l'amiante. Le groupe de travail est composé de cinq représentants des employeurs, cinq représentants des syndicats, quatre parlementaires, quatre représentants de l'État, deux associations de malades – la Fnath, association des accidentés de la vie et l'Andeva, association nationale de défense des victimes de l'amiante – ainsi qu'un représentant de la caisse nationale d'assurance maladie.

b) Propositions figurant dans le rapport de la Commission pour la libération de la croissance française

Les propositions du rapport Attali n'engagent pas le gouvernement. Cela étant, tout en soulignant que de très nombreuses propositions du rapport sont actées par les réformes en cours, le Premier ministre a annoncé, à l'issue d'un séminaire gouvernemental chargé de définir les propositions du rapport Attali à examiner prioritairement, que chaque ministre organisera une concertation avec les partenaires sociaux, les professionnels, les usagers et les parlementaires afin de proposer un plan d'action dans les domaines relevant de leur compétence. S'agissant des retraites, il a indiqué que le rendez-vous de 2008 devrait prendre en compte certaines recommandations du rapport.

Dans la lettre de mission adressée à Jacques Attali, président de la commission pour la libération de la croissance française, le président de la république demande notamment que « les conditions d'une augmentation de la mobilité de l'emploi et du taux d'activité des Français » soient recherchées « tout en leur permettant de pleinement valoriser leur talent ».

Permettre à chacun de retarder son départ à la retraite et lever les interdictions de cumul emploi-retraite sont les deux propositions en faveur de l'emploi des seniors avancées par la commission présidée par Jacques Attali.

Parmi les 20 décisions fondamentales qui illustrent la volonté d'ensemble du rapport, la décision fondamentale numéro 12 propose de :

Laisser à tout salarié le libre choix de poursuivre une activité sans aucune limite d'âge (une fois acquise la durée minimale de cotisation) en bénéficiant, à compter de 65 ans, d'une augmentation proportionnelle de sa retraite et en supprimant tous les obstacles aux cumuls emploi-retraite, et tous les dispositifs de préretraite.

Les membres de la commission proposent, une fois la durée minimale de cotisation acquise, de **laisser à chacun le libre choix du moment de son départ à la retraite**. Un supplément de prestation pourrait alors être attribué au delà de 65 ans. Ceci suppose que les entreprises ouvrent la possibilité, à partir d'un certain âge, d'avoir des horaires aménagés, sur le modèle des quatre cinquièmes déjà pratiqués, voire du mi-temps. La collectivité serait alors en partie déchargée du poids du financement des retraites, à mesure que certains salariés décideront éventuellement de prolonger leur carrière.

Par ailleurs, la commission propose également de **lever toutes les limitations au cumul emploi-retraite**. Occuper un emploi tout en percevant sa pension de retraite est une incitation forte à la prolongation d'activité. Les restrictions au cumul sont un frein au maintien des seniors dans l'activité. Selon la commission, pour les salariés à la retraite au moment de la réforme, la levée de l'interdiction doit être pure et simple. Pour ceux qui sont encore en activité, la levée de l'interdiction doit être applicable seulement si le salarié change d'entreprise ou crée sa propre activité, afin que le dispositif ne soit pas détourné de sa vocation.

Enfin, selon les membres de la commission, **les dispositifs de préretraite doivent être supprimés** ou limités strictement aux cas de restructuration économiques lourdes. Cette proposition s'inscrit notamment dans le prolongement des mesures prises dans le cadre des préretraites ASFNE (voir ci-dessus).

Le rapport indique que ces mesures devraient être présentées aux partenaires sociaux dans le courant de l'année 2008 dans le cadre des négociations qui doivent s'ouvrir sur l'évolution des retraites. Après cette phase de concertation, le projet pourrait être alors présenté au Parlement, la plupart des mesures relevant du domaine de la loi, pour application possible en 2009-2010.

Enfin, les membres de la commission indiquent que cette réforme devrait également prévoir plusieurs mesures d'accompagnement.

- Un aménagement des conditions et du temps de travail pour les seniors dans les entreprises.
- Une réduction du coût du travail des seniors en abaissant de 65 à 55 ans l'âge au-delà duquel l'entreprise et le salarié sont exonérés de la cotisation d'assurance chômage et en encourageant l'introduction d'une flexibilité accrue dans la gestion des rémunérations.
- Pour éviter un effet de vases communicants entre les dispositifs de retrait d'activité et le chômage, le développement par le service public de l'emploi d'une offre de services adaptée à ce public à l'image de ce qui peut se faire en Grande-Bretagne par exemple (le « New Deal 50+ », programme d'accompagnement ciblé sur les seniors).
- Un accès des seniors à la formation amélioré en particulier dans le cadre de la mise en place d'un droit universel et portable.

Les pistes de réforme qui viennent d'être présentées émanent directement ou indirectement (dans le cas du rapport Attali) du gouvernement. Le rendez-vous de 2008 sur les retraites devrait être l'occasion de débattre de ces propositions et, plus largement, de celles que pourraient faire valoir les partenaires sociaux.