

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

Document N°1
<i>Document de travail, n'engage pas le Conseil</i>

Note de présentation générale

Secrétariat général du Conseil d'orientation des retraites

Le relèvement du taux d'emploi des seniors constitue un axe essentiel d'une politique des retraites. Le Conseil d'orientation des retraites l'a toujours rappelé depuis son premier rapport en 2001 et la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité pour assurer l'équilibre financier des régimes de retraite.

Or, la France se caractérise par un taux d'emploi des seniors parmi les plus faibles d'Europe : le taux d'emploi des personnes âgées de 55 à 64 ans s'élève en France à 38,1% en 2006, alors qu'il est, en moyenne, de 43,6% dans l'Union européenne et de 41,7% dans la zone euro selon Eurostat. La première partie du rapport du Gouvernement du 31 décembre 2007, établi en application de l'article 5 de la loi du 21 août 2003, décrit les évolutions récentes du taux d'activité des personnes de plus de cinquante ans ainsi que les mesures prises depuis 2003 pour favoriser l'emploi des seniors (**document n°2**).

Comme le précise le rapport du Gouvernement, les liens entre systèmes de retraite et activité des seniors sont complexes et leurs interactions peuvent être interprétées à double sens :

« Dans un sens, le report de l'âge de la retraite ne peut donner lieu à un report parallèle des âges de fin de carrière que si les seniors sont susceptibles de rester en emploi. Dans le cas contraire, l'écart croissant entre la date de cessation d'activité et le début de la retraite se traduit par une hausse du chômage ou de la part des personnes prises en charge par des dispositifs (publics ou privés) de retrait anticipé du marché du travail.

Dans l'autre sens, le système de retraite a un impact sur l'offre mais aussi sur la demande de travail des seniors, par son effet sur l'horizon de la fin de carrière : la proximité de l'âge de départ potentiel en retraite influe sur le comportement des salariés comme des employeurs. Un report des âges de départ en retraite peut avoir à terme un effet bénéfique sur l'emploi des seniors : le lien entre emploi des seniors et âge de la retraite transite par des canaux marqués par une certaine inertie, s'agissant notamment des représentations sociales vis-à-vis des seniors ou de l'investissement en formation durant les secondes parties de carrières ».

Certains pays ont réussi à augmenter de manière très significative au cours des dernières années la proportion de leurs seniors en emploi. L'analyse des raisons qui ont pu contribuer à ces bonnes performances, qu'elles relèvent de la politique macroéconomique, de la politique de l'emploi en général, d'une politique de l'emploi ciblée sur les seniors ou encore de la politique des retraites, peut être riche d'enseignements pour la France. Il est également utile de repérer les limites éventuelles de ces politiques. C'est l'objet du rapport que l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a réalisé pour le Conseil d'orientation des retraites : « Étude comparative sur les pays européens ayant un taux d'emploi des seniors élevé » (**document n°3**), dont les premières conclusions avaient été présentées à l'occasion du colloque du Conseil le 29 novembre 2007.

A l'aune de ces expériences étrangères, et même si les solutions et les pratiques ne sont pas toujours transposables d'un pays à l'autre, il est intéressant d'étudier, dans le cas de la France, les mesures susceptibles de favoriser l'allongement des carrières, dans la perspective en particulier du rendez-vous de 2008.

Un des axes de réflexion a trait aux dispositifs juridiques existants, légaux ou conventionnels, ainsi qu'à leur mise en œuvre, qu'il s'agisse de la cessation d'activité des seniors, de leur maintien en activité ou de leur retour à l'emploi. L'étude du Laboratoire interdisciplinaire de recherche sur les ressources humaines et l'emploi (LIRHE)¹ pour le Conseil d'orientation des retraites sur « l'évolution des dispositions concernant les seniors ainsi que les critères d'âge et d'ancienneté dans quelques accords de branche »

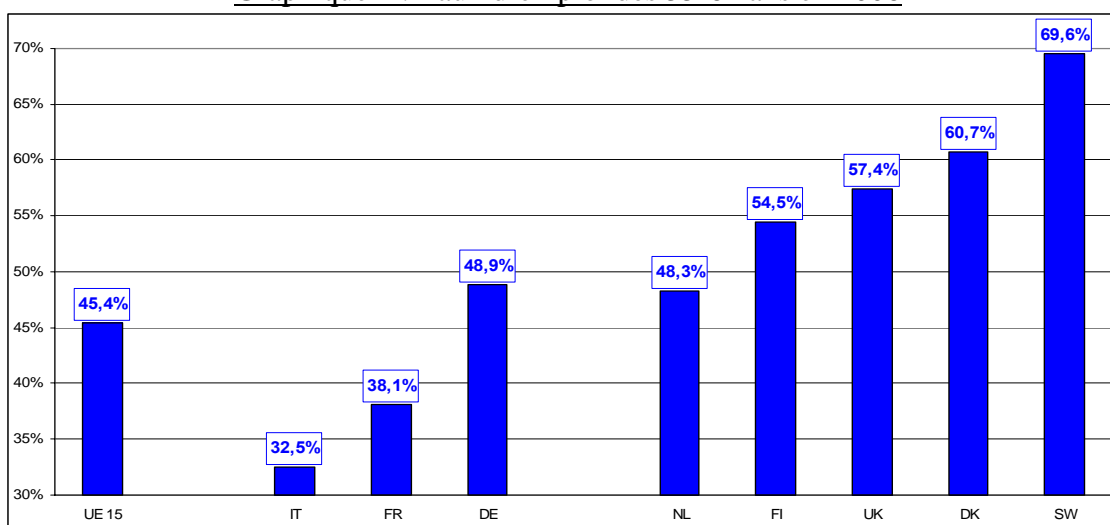
¹ Unité mixte de recherche associée au CNRS – UMR 5066, Université Toulouse 1 Sciences Sociales.

permet d'apporter un éclairage, à partir d'une analyse juridique complétée par une enquête qualitative en entreprises, sur la négociation collective et sur le positionnement des acteurs au regard des objectifs publics en faveur de l'emploi des seniors (**document n°4**).

1. Les enseignements à tirer des pays qui ont réussi à relever de manière significative leur taux d'emploi des seniors

Dans l'Union Européenne, il existe une grande disparité sur la place dans l'emploi accordée aux seniors : d'un peu plus de 30% de taux d'emploi des 55-64 ans pour l'Italie à près de 70% pour la Suède.

Graphique 1 : Taux d'emploi des 55-64 ans en 2006



Source OCDE

L'étude de l'OFCE a pour but d'analyser les stratégies suivies par cinq pays qui affichent de bonnes performances en matière d'emploi des seniors :

- la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni qui ont historiquement un taux d'emploi des seniors élevé ;
- la Finlande et les Pays-Bas qui ont vu leurs taux d'emploi des seniors augmenter très fortement depuis le milieu des années 90.

Selon les auteurs de l'étude, il n'y aurait pas de « modèle de réussite » en matière d'emploi des seniors. L'analyse en termes d'institutions du marché du travail² montre clairement que deux modèles opposés parviennent à des performances similaires d'emploi des seniors :

- le modèle libéral, basé sur un consensus qui fait peser toutes les contraintes de compétitivité sur les individus ;
- le modèle social-démocrate qui flexibilise le marché de l'emploi tout en sécurisant, en partie, les parcours (par des institutions du marché du travail gérées par les partenaires sociaux sur le principe du consensus).

² Les « institutions » du marché du travail regroupent la législation du travail et du licenciement, le système d'indemnisation du chômage, le « service public de l'emploi » et ses organismes de placement de chômeurs, le système de relations sociales et son degré de centralisation, le poids des organisations syndicales et plus généralement toutes les institutions qui peuvent avoir une influence sur le fonctionnement du marché du travail.

Toutefois, ce n'est pas seulement par la dynamisation institutionnelle du marché du travail que ces pays obtiennent de bons résultats en matière d'emplois des seniors. Deux enseignements principaux se dégagent de l'étude de l'OFCE :

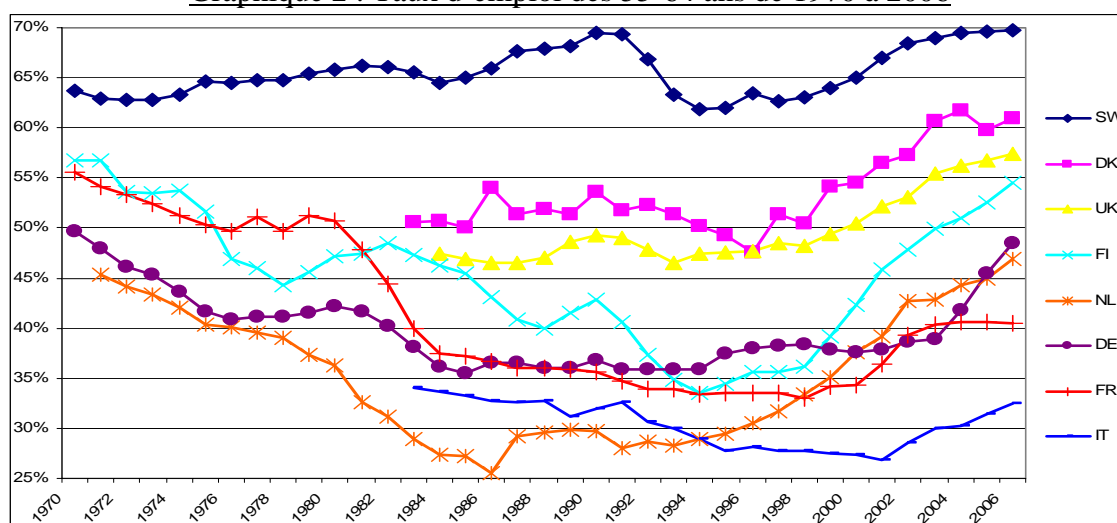
- 1^{er} enseignement : les pays étudiés sont plus dynamiques économiquement et ont une spécialisation sectorielle favorable à l'emploi des seniors ;
- 2^{ème} enseignement : les pays étudiés ont de bons résultats en termes d'emploi des seniors mais il semble difficile de parler de « réussite ».

1.1. Les pays étudiés sont plus dynamiques économiquement et ont une spécialisation sectorielle favorable à l'emploi des seniors

En temps de crise économique, et même si les baisses sont d'intensité différentes, dans tous les pays, quelles que soient les performances en termes d'emploi des seniors, ce dernier apparaît comme une variable d'ajustement du marché du travail (voir le graphique 2 jusqu'à la 1^{ère} moitié des années 90).

Toutefois, les pays étudiés voient leurs taux d'emploi des seniors revenir à leurs niveaux initiaux assez rapidement après la crise alors que les autres pays restent à des niveaux faibles (ou moins élevés) durant une période beaucoup plus longue.

Graphique 2 : Taux d'emploi des 55-64 ans de 1970 à 2006



Source OCDE

L'OFCE a cherché à dégager les raisons qui contribuent à la plus grande réactivité ou moindre inertie des comportements d'emploi des seniors dans les pays étudiés.

Ces pays ont une croissance économique supérieure au pays ayant des taux d'emploi des seniors plus faibles. Ils réussissent à tirer pleinement profit de la mondialisation et du processus d'intégration européenne. Leurs résultats en matière d'emploi des seniors sont donc le reflet d'une performance globale meilleure.

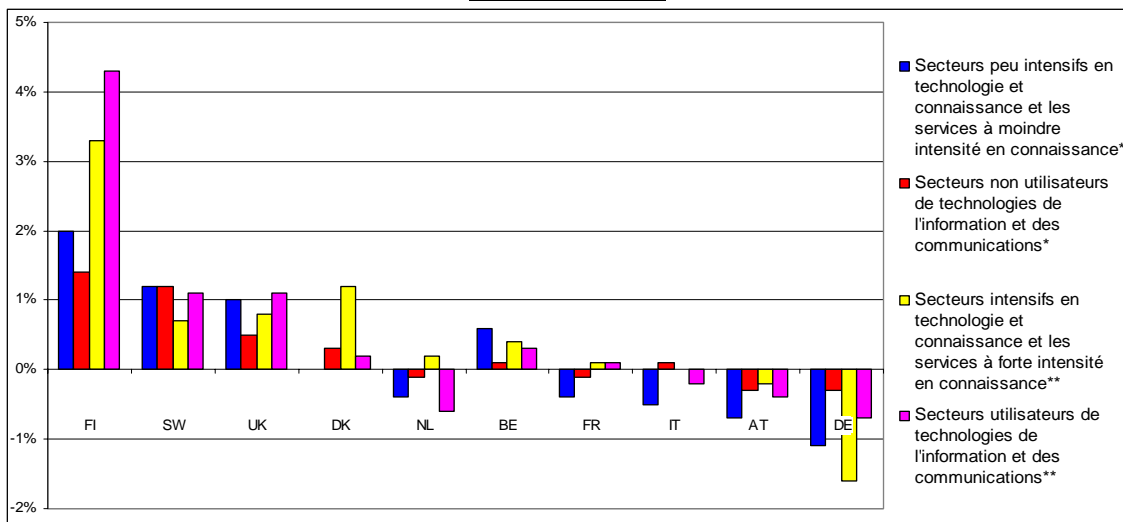
Mais une croissance économique soutenue n'est pas une condition suffisante pour parvenir à de bons résultats en matière d'emploi des seniors³. Les cinq pays étudiés ont de plus réussi à soutenir le dynamisme de secteurs riches en emplois des seniors tant qualifiés que non qualifiés, à savoir :

³ L'Autriche est en situation de quasi plein emploi avec de bonnes performances de croissance globale mais les taux d'emploi des seniors y demeurent parmi les plus faibles d'Europe.

- les secteurs à forte intensité en technologie et connaissance et ceux utilisateurs de technologies de l'information et des communications, qui sont favorables à l'emploi des seniors qualifiés ;
- les secteurs à faible intensité en technologie et connaissance et ceux non utilisateurs de technologies de l'information et des communications, qui sont favorables à l'emploi des seniors non qualifiés.

Les pays qui développent des activités dans les secteurs « intermédiaires » (comme la France) ont beaucoup plus de difficultés à maintenir les seniors en emploi.

Graphique 3 : Croissance annuelle moyenne des secteurs favorables à l'emploi des seniors de 1990 à 2003



* Favorables aux seniors non-qualifiés

** Favorables aux seniors qualifiés

Source OFCE

Aussi, selon l'OFCE, ce ne sont pas les politiques spécifiques en faveur de l'emploi des seniors (formation tout au long de la vie, « activation » et « flexisécurité », etc.) qui expliquent les bons résultats des pays étudiés : elles ne constituent qu'un élément parmi un ensemble qui doit être cohérent et comporter des politiques en faveur de la sauvegarde et / ou du développement des secteurs porteurs d'emploi pour les seniors.

Mais, au-delà du dynamisme économique et de la spécialisation sectorielle de ces pays, leurs bons résultats en matière de taux d'emploi des seniors ne constitueraient qu'une « réussite » toute relative.

1.2. Les pays étudiés ont de bons résultats en termes d'emploi des seniors mais il semble difficile de parler de « réussite »

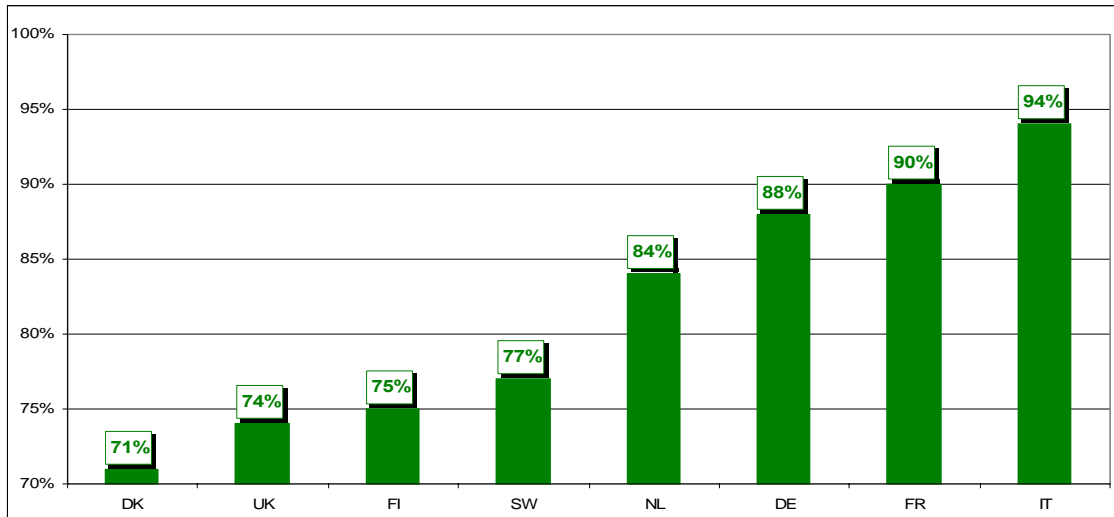
La valorisation du travail dans les pays étudiés se traduit par une promotion du vieillissement actif. Toutefois, selon l'OFCE, cette promotion se fait aussi sur la base de pressions plus fortes subies par les seniors :

- du côté de la demande de travail – des niveaux de rémunération peu croissants tout au long des carrières (c'est spécifiquement le cas de la Suède), voire décroissants pour certaines catégories de seniors (Royaume-Uni), ce qui tend à diminuer les pressions au renouvellement de la main-d'oeuvre ;

- du côté de l'offre de travail – des taux de remplacement des régimes obligatoires de retraite en moyenne relativement faibles à l'exception des Pays-Bas⁴, ce qui tend à favoriser le maintien tardif en emploi des seniors dans des conditions quelquefois dégradées (acceptation d'emploi à temps partiel subi, à niveau de qualification inférieurs, de courte durée et très flexible etc.).

Ainsi, pour l'OFCE, les bons résultats en matière d'emploi des seniors et la promotion du vieillissement actif se font en partie par l'intermédiaire d'une dégradation plus ou moins forte suivant les pays de la situation des actifs seniors par rapport au 25-54 ans et de celle des retraités par rapport aux actifs.

Graphique 4 : Revenu des plus de 65 ans comparé à celui des moins de 65 ans en 2005



Source Eurostat

De plus, trois des pays étudiés n'ont pas nécessairement besoin de créer beaucoup d'emplois pour soutenir l'activité des seniors :

- le Danemark et la Finlande se caractérisent par une faible pression démographique combinée à une faible immigration ;
- les Pays-Bas se caractérisent par un partage massif du travail (la moitié des 55-64 ans en emploi ainsi que 80% des femmes toutes classes d'âge confondues en emploi, sont à temps partiels) qui leur permet d'afficher une forte progression de leur taux d'emploi mais qui, en termes de création nette d'emploi « équivalent temps plein », est au niveau de la France.

1.3. La difficile « transposition » au cas français des différentes stratégies suivies par les pays étudiés

Face à ces modèles, les performances économiques françaises apparaissent, selon l'OFCE, plus favorables qu'on ne le dit habituellement : « depuis 1993, la démographie de la population en âge de travailler a été dynamique ; les taux d'activité ont nettement augmenté (deuxième hausse derrière les

⁴ Et dans une moindre mesure au Royaume-Uni, car les taux de remplacement net peuvent y être assez disparates. La retraite publique (*Statutory State Pension*) comporte deux éléments : une composante forfaitaire, la *Basic State Pension* (BSP) et une composante dépendant des salaires, la *State Second Pension* (SSP). Le taux de remplacement net pour une carrière de 40 ans à salaire moyen accordés par ces deux éléments est de 47 % (40% des salariés n'ont accès qu'à ces deux éléments). Or, les britanniques ont le droit de ne pas cotiser à la SSP (*contracting out*) s'ils ont la possibilité de contribuer à un plan de retraite d'entreprise ou à un plan d'épargne individuel. Pour eux, le taux de remplacement net pour une carrière de 40 ans à salaire moyen est de 82% en moyenne.

Pays-Bas, mais nettement devant tous les autres pays) ; l'emploi a contribué à la baisse du chômage avec une ampleur du même ordre que ce qui a été observé en Finlande, au Royaume-Uni et en Suède. La faible baisse du chômage y est donc la contrepartie de la combinaison de l'augmentation de la population en âge de travailler et du taux d'activité. Elle ne peut pas être imputée au manque de dynamisme de l'emploi. ».

Toutefois, sur la même période, la France a enregistré un recul des secteurs à faible intensité en technologie et connaissance ainsi qu'une croissance molle des secteurs intensifs en technologie et en connaissance. Ceci a vraisemblablement contribué aux mauvaises performances de la France en termes d'emploi des seniors, tout en freinant sa croissance économique.

Finalement, pour l'OFCE, les conditions de la remontée du taux d'emploi des seniors en France sont assez claires : *« baisse du chômage et tendance nette de retour au plein emploi puis campagne d'incitation à l'emploi des seniors enfin durcissement des conditions d'éligibilité aux systèmes qui permettent un départ anticipé (indemnisation spécifique du chômage jusqu'à l'âge de la retraite, préretraites) et incitation financière à la prolongation des carrières. »*

Toutefois, la réussite de ces politiques d'incitation au travail requiert, sur la base du modèle scandinave, une mobilisation de tous les acteurs (Etats, entreprises, partenaires sociaux) pour mettre en œuvre *« une stratégie d'aménagement des carrières, des conditions de travail et de formation, permettant à toutes les carrières de se prolonger jusqu'à 65 ans »* ainsi qu'*« une différenciation des conditions de départ à la retraite selon les professions, un accord sur des bonifications de cotisations pour les emplois pénibles et des garanties sur l'évolution du taux de remplacement »*.

Dans le cas de la France, la mobilisation des acteurs autour de la question de l'emploi de seniors peut s'apprécier au travers de l'analyse des dispositifs juridiques et des pratiques existantes au sein des entreprises. C'est l'objet de la seconde étude réalisée pour le Conseil d'orientation des retraites.

2. Analyse et préconisations concernant les dispositifs juridiques et les pratiques dans les entreprises au regard de l'objectif de relèvement du taux d'emploi des seniors

La loi du 21 août 2003 vise à articuler l'allongement de la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein et l'allongement effectif de la durée d'activité. Elle prévoit à cet effet un certain nombre de mesures destinées à favoriser la prolongation de la période d'activité des seniors et invite les partenaires sociaux à se saisir de la question de l'emploi des seniors. Les discussions ont abouti, le 13 octobre 2005, à l'élaboration de l'Accord national interprofessionnel relatif à l'emploi des seniors. Tenant compte des résultats de ces négociations, le plan pour l'emploi des seniors 2006-2010 prolonge et amplifie les mesures prises en faveur de l'emploi des seniors.

Cette impulsion des pouvoirs publics laisse un champ important à la négociation collective, de sorte que le succès de cette politique est en partie conditionné par la mobilisation des acteurs et par la convergence de leurs intérêts avec les objectifs publics de favoriser l'emploi des seniors. Dans cette perspective, l'étude du LIRHE sur *« l'évolution des dispositions concernant les seniors ainsi que les critères d'âge et d'ancienneté dans quelques accords de branche »* identifie les espaces de la négociation sur l'emploi des seniors, analyse certaines conventions ou accords de branche dans quatre secteurs (banque, chimie, métallurgie, BTP) et procède à l'évaluation des pratiques constatées dans certaines entreprises de ces secteurs, afin d'apprécier la manière dont les acteurs s'impliquent au regard de l'objectif d'intérêt général d'augmentation de l'emploi des seniors.

A partir de ce diagnostic, le rapport formule un certain nombre de préconisations en matière de cessation d'activité, de maintien ou de retour vers l'emploi des seniors :

- *« Sans aller jusqu'à la suppression complète de la dispense de recherche d'emploi (DRE), les partenaires sociaux pourraient envisager un resserrement du dispositif autour de critères comme la pénibilité et l'état de santé. La DRE pourrait être réservée à d'anciens salariés ayant occupé pendant un certain nombre d'années, des travaux classés pénibles ou dont l'état de santé est affecté.*
- *Quant aux préretraites « maison » dans le cadre des restructurations, un moyen d'infléchir les habitudes pourrait consister à contraindre les entreprises y recourant à en assumer toutes les conséquences financières. Pour ce faire, deux solutions sont envisageables. La première pourrait consister à prohiber les départs anticipés qui entraînent la rupture du contrat pour n'autoriser que le seul recours aux congés dits de fin de carrière consistant, pour leur part, en une dispense partielle ou totale d'activité avant l'âge de la retraite : dès lors, le contrat étant ici seulement suspendu, le salarié continuerait d'être comptabilisé dans l'effectif de l'entreprise et, n'étant pas inscrit au chômage, il ne serait pas mis à la charge de la collectivité. A supposer maintenu le recours aux deux types de cessation anticipée d'activité, une seconde solution susceptible de modifier les pratiques d'entreprise pourrait consister à conditionner la validité des ruptures anticipées à la prise en charge intégrale, par l'entreprise, de l'inactivité des bénéficiaires jusqu'à liquidation de leur retraite : le contrat étant rompu et le salarié âgé se trouvant ainsi mis au chômage et, donc, à la charge de la collectivité, pourquoi, en effet, ne pas imposer à l'entreprise le versement d'une contribution aux ASSEDIC qui couvrirait la période de préretraite, soit jusqu'à la reprise du travail, soit jusqu'à la retraite à taux plein ? Une autre solution enfin, concernant cette fois toutes les modalités de préretraites, pourrait consister à alourdir encore le coût de ces modes de cessation d'activité, le taux actuel se révélant insuffisamment dissuasif.*
- *Pour le départ à la retraite, le fondre dans la démission permettrait d'éviter le développement éventuel d'incitations conventionnelles au départ avant l'âge de la mise à la retraite (exemples d'incitations conventionnelles : allègement des conditions et/ou augmentation de l'indemnité).*
- *Pour la mise à la retraite, il est assez contradictoire d'inciter les salariés à prolonger leur vie professionnelle tout en autorisant leur employeur à y mettre fin d'office à compter d'un certain âge. Cela revient à autoriser ce dernier à les priver des avantages que la loi instaure en faveur de l'activité des seniors, d'autant plus que le cumul emploi retraite ne permet pas de compenser les désavantages d'une rupture. En outre, dans une logique de non discrimination, pourquoi dispenser l'employeur de l'obligation de justifier d'une cause réelle et sérieuse dès lors qu'il rompt le contrat d'un salarié ayant atteint un certain âge ? Rappelons qu'en vertu de l'article 6 de la directive 2000/78 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, les États peuvent déroger à l'interdiction des discriminations fondées sur l'âge « lorsqu'elles sont objectivement et raisonnablement justifiées dans le cadre du droit national, par un objectif légitime (...) et que les moyens de réaliser cet objectif sont appropriés et nécessaires ». Peut-on considérer que le dispositif de la mise à la retraite est justifié par un objectif légitime et, à supposer que oui – mais alors quel est cet objectif ?-, le fait de dispenser l'employeur d'invoquer une cause réelle et sérieuse constitue-t-il une réponse nécessaire et appropriée ?*

- *S'agissant des départs négociés, leur validité est certainement une source potentielle de contournement de la législation, de nature à favoriser la recherche d'accords sur le principe d'un départ du salarié avant 65 ans. A tout le moins, il serait pertinent de revenir sur le régime de faveur -fiscal et social- applicable à compter de 2010 et jusqu'en 2014 dans les branches où ont été conclus des accords dérogeant à l'âge légal de la mise à la retraite.*
- *De façon plus générale, pour inciter employeurs et salariés à retarder le moment du départ à la retraite -négocié ou non-, pourrait être envisagé un régime fiscal et social dégressif en fonction de l'âge du salarié au moment de la rupture du contrat de travail.*
- *Il convient donc de tout mettre en oeuvre pour favoriser le maintien en activité des salariés et de trouver les moyens de convaincre les acteurs de s'engager avec plus de détermination et de réalité en faveur de cet objectif. L'image de l'entreprise peut jouer en ce sens, à condition qu'un consensus réel se fasse sur une condamnation des entreprises peu soucieuses du maintien des seniors en activité. On constate déjà une tendance récente des rapports de développement durable à traiter de cette population au titre de la diversité. Cela relève-t-il d'un simple affichage médiatique ou doit-on y voir un élément novateur dans le contenu de la responsabilité sociale des entreprises ? Par ailleurs, on ne peut nier l'attractivité de l'âge légal de la retraite, qui fait que les départs réels se concentrent dans les années qui précèdent cet âge et qui dissuade, à la fois, les entreprises d'investir dans l'employabilité des personnes appartenant à cette catégorie et les salariés de s'engager dans des parcours de formation. Dans ces conditions, si l'on veut retarder à brève échéance l'âge moyen de départ à la retraite des salariés en France, il paraît difficile de ne pas poser la question d'un recul de l'âge légal de la retraite ».*

En raison de sa date d'élaboration⁵, le rapport du LIRHE n'a pas pu prendre en compte certaines mesures récentes concernant l'emploi des seniors qui, pour certaines d'entre elles, vont dans le sens de préconisations formulées dans le rapport (pour une actualisation, voir le **document n°5**). On peut citer, à ce titre, l'alourdissement du coût des préretraites et des mises à la retraite ainsi que la suppression du dispositif de départ négocié qui était prévu entre 2010 et 2014. Dans le point 3 suivant, seront présentées brièvement les dispositions nouvelles en faveur de l'emploi des seniors introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008⁶.

Par ailleurs, certaines dispositions non spécifiques aux seniors pourraient avoir des conséquences sur cette catégorie de salariés et mériteraient sans doute d'être examinées sous cet angle. Il en est ainsi des dispositions de l'article 12 de l'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, qui prévoient un mode de rupture du contrat à durée indéterminée « conventionnelle » permettant à l'employeur et l'employé de « *convenir en commun des conditions de la fin du contrat de travail qui les lie* »⁷.

⁵ La période d'étude s'est déroulée d'octobre 2006 à septembre 2007.

⁶ Loi n°2007-1786 du 19 décembre 2007.

⁷ « *Ce mode de rupture, exclusif de la démission et du licenciement, qui ne peut être imposé de façon unilatérale par l'une ou l'autre des parties, s'inscrit dans le cadre collectif ci-après* » :

- la liberté de consentement des parties sera garantie par la possibilité pour le salarié de se faire assister par une personne de son choix, par l'information du salarié, par la création d'un droit de rétractation, par l'homologation de l'accord définitif des parties par le directeur départemental du travail dont l'absence de réponse sous 15 jours vaudra validation ;
- le salarié pourra bénéficier d'une indemnité spécifique non assujettie aux prélèvements sociaux et fiscaux dont le montant ne peut être inférieur à un cinquième de mois par année d'ancienneté dans l'entreprise ;
- le salarié pourra accéder aux allocations-chômage dans les conditions de droit commun dès lors que la rupture conventionnelle a été homologuée par le directeur départemental du travail.

3. Les dispositions en faveur de l'emploi des seniors introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008

Les dispositions en faveur de l'emploi des seniors introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 sont importantes et méritent d'être rappelées ici. Elles visent principalement à pénaliser financièrement les principaux dispositifs de cessation anticipée d'activité (préretraites et mises à la retraite d'office).

En complément et parce que 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, le **document n°6** dresse un panorama des mesures en faveur de l'emploi des seniors qui entrent ou devraient entrer en vigueur en 2008 (au-delà donc de celles inscrites dans la LFSS pour 2008 ci-après) ainsi que des mesures qui ont pu être avancées par le gouvernement, sans que ces annonces ne l'engagent à ce stade préliminaire.

3.1. La modification des prélèvements obligatoires et le renforcement des informations relatifs aux préretraites d'entreprise

L'assujettissement des préretraites au taux de droit commun de la CSG

Les préretraites faisaient l'objet d'un traitement particulier au regard de l'assujettissement à la CSG : selon l'importance de leur revenu fiscal, les allocations de préretraite étaient, comme les pensions de retraite, soit assujettis à la CSG au taux de 6,6 %⁸, soit assujettis au taux réduit de 3,8 %⁹, soit exonérés de CSG¹⁰.

Les dispositions du I et II de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 suppriment ces deux dérogations à compter du 11 octobre 2007 (date de présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 en Conseil des ministres). Désormais, l'ensemble des allocations et des avantages perçus par les salariés au titre des préretraites ou d'une cessation anticipée d'activité sont soumis au taux de droit commun de la CSG, soit 7,5 %, comme le sont les revenus d'activité.

Une contribution sur les avantages de préretraites d'entreprise majorée et affectée à la CNAVTS

L'article 17 de la loi n°2003-775 du 21 août 2003 avait institué à la charge des employeurs et au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), une contribution sur les avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité (dispositions codifiées à l'article L. 137-10 du Code de la sécurité sociale)¹¹. Le taux

⁸ En application du 2° du II de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

⁹ En application du III de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale, les allocations de préretraite perçus par des personnes dont la cotisation d'impôt sur le revenu de l'année précédente était inférieure au seuil de recouvrement de l'impôt sur le revenu, et dont le montant des revenus de l'avant-dernière année excédait les seuils déterminés par l'article 1417 du Code général des impôts pour l'imposition à la taxe foncière et la taxe d'habitation, étaient assujetties à la CSG au taux de 3,8%.

¹⁰ Selon l'ancienne rédaction des dispositions du 1° du III de l'article L. 136-2 du Code de la sécurité sociale, n'étaient pas inclus dans l'assiette de la contribution les allocations de préretraite perçues par des personnes dont le montant des revenus de l'année n-2 n'excédait pas les seuils déterminés par l'article 1417 du Code général des impôts pour l'imposition à la taxe foncière et la taxe d'habitation. En outre, il était précisé que la contribution pesant sur ces allocations ne pouvait avoir pour effet de réduire le montant net de celles-ci ou, en cas de cessation partielle d'activité, le montant cumulé de la rémunération d'activité et de l'allocation perçue, en deçà du montant du salaire minimum de croissance.

¹¹ Selon les dispositions de l'article L. 137-10 du Code de la sécurité sociale, « *il est institué, à la charge des employeurs et au profit du Fonds de solidarité vieillesse (...), une contribution sur les avantages de préretraite ou de cessation anticipée d'activité versés, sous quelque forme que ce soit, à d'anciens salariés directement par l'employeur, ou pour son compte, par l'intermédiaire d'un tiers, en vertu d'une convention, d'un accord collectif, de toute autre stipulation contractuelle ou d'une décision unilatérale de l'employeur* ».

de cette contribution était fixé à 24,15% mais pouvait être réduit si l'employeur participait au financement de la couverture vieillesse du préretraite¹² (ce taux réduit était de 19,5% en 2007).

Les dispositions du III de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 modifient le dispositif sur plusieurs aspects :

- le produit de cette contribution est affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS), et non plus au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) ;
- le taux de la contribution est porté à 50% pour les avantages de préretraite d'entreprise versés aux salariés dont la préretraite est effective à compter du 11 octobre 2007. Cette contribution s'applique à toutes les préretraites effectives à compter de cette date, quelle que soit la date de la convention, de l'accord collectif, de la stipulation contractuelle ou de la décision unilatérale de l'employeur en vertu duquel l'avantage de préretraite est alloué ;
- pour les avantages versés aux anciens salariés qui bénéficiaient d'un avantage de préretraite d'entreprise antérieurement au 11 octobre 2007, le taux de la contribution reste fixé à 24,15 %. Ce taux est applicable dans tous les cas, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 ayant mis fin au système du taux réduit.

Un renforcement des informations relatives au nombre de salariés partis en préretraite ou placés en cessation anticipée d'activité

Les dispositions du IV et du V de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 introduisent un nouvel article au sein du Code du travail¹³, afin de renforcer les informations à la disposition de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) s'agissant du nombre de salariés partis en préretraite ou placés en cessation anticipée d'activité.

Ainsi, aux termes du nouvel article L. 320-4 ajouté au sein du chapitre préliminaire du titre II du livre III du Code du travail, tout employeur de personnel salarié ou assimilé sera tenu d'adresser à l'URSSAF dont il relève (ou autre organisme chargé du recouvrement des cotisations et contributions sociales), au plus tard le 31 janvier de chaque année, une déclaration indiquant le nombre de salariés partis en préretraite ou placés en cessation anticipée d'activité au cours de l'année civile précédente, leur âge et le montant de l'avantage qui leur est alloué. Cette déclaration indiquera également le nombre de mises à la retraite d'office à l'initiative de l'employeur intervenant dans les conditions de l'article L. 122-14-13 et le nombre de salariés âgés de 60 ans et plus licenciés au cours de l'année civile précédant la déclaration. Le modèle de déclaration sera fixé par arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé de l'emploi.

A défaut de production, dans les délais prescrits, de cette déclaration, l'employeur devra acquitter une pénalité dont le montant sera égal à 600 fois le taux horaire du SMIC. Cette pénalité sera recouvrée par l'URSSAF dont relève l'employeur (ou autre organisme chargé du recouvrement des cotisations et contributions sociales) et son produit sera affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés.

¹² En application du IV de l'article 17 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003, le taux de la contribution était réduit jusqu'au 31 mai 2008 pour les avantages versés dans le cadre d'un dispositif de préretraite qui prévoyait l'adhésion obligatoire à l'assurance volontaire invalidité, vieillesse et veuvage jusqu'à l'obtention du taux plein du régime général de la sécurité sociale et le maintien des cotisations aux régimes de retraite complémentaire (sur la base du salaire qu'aurait perçu le bénéficiaire s'il était resté en activité), sous réserve que le financement de ces couvertures soit assuré en tout ou partie par l'ancien employeur, pour un montant au moins égal à celui de la contribution sur les préretraites.

¹³ Il s'agit de l'article L. 320-4 qui deviendra l'article L. 1221-18 lorsque le nouveau Code du travail – issu de l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 relative au Code du travail (partie législative) – entrera en vigueur.

Il est toutefois précisé que cette obligation de déclaration ne s'appliquera qu'aux employeurs dont au moins un salarié ou assimilé est parti en préretraite ou a été placé en cessation anticipée d'activité au cours de l'année civile précédente. En d'autres termes, les employeurs qui mettront à la retraite ou licencieront des salariés âgés de 60 ans et plus ne seront pas tenus de faire la déclaration s'ils n'ont pas eu recours, pendant l'année civile précédente, à un dispositif de préretraite ou de cessation anticipée d'activité.

Ces dispositions sont reproduites sous l'article L. 1221-18 dans la nouvelle version du Code du travail, dont la rédaction est issue de l'ordonnance n°2007-329 du 12 mars 2007 relative au Code du travail (partie législative) et qui entrera en vigueur au plus tard le 1^{er} mai 2008.

L'ensemble de ces mesures est applicable aux avantages versés à compter du 11 octobre 2007. Toutefois, la contribution sur les avantages versés aux anciens salariés qui bénéficiaient d'un avantage de préretraite ou de cessation anticipée d'activité antérieurement au 11 octobre 2007 demeure régie par les anciennes dispositions.

3.2. La modification du régime des mises à la retraite

L'instauration d'une contribution sur les indemnités de mise à la retraite

Les dispositions du VIII de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 instituent, à la charge de l'employeur, une contribution sur les indemnités versées à compter du 11 octobre 2007 en cas de mise à la retraite d'un salarié à l'initiative de l'employeur, quel que soit l'âge du salarié concerné, sur le modèle de celle applicable aux préretraites d'entreprise (dispositions codifiées à l'article L. 137-12 du Code de la sécurité sociale). Le produit de cette contribution sera affecté à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS).

Son taux est fixé à 50% ; toutefois, ce taux est fixé à titre transitoire à 25% sur les indemnités versées du 11 octobre 2007 au 31 décembre 2008.

Cette contribution est recouvrée et contrôlée par les URSSAF et les différends nés de son assujettissement relèvent du contentieux général de la sécurité sociale.

La suppression du dispositif de départ négocié

Les dispositions du XII de l'article 16 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 suppriment le dispositif de départ négocié en commun entre l'employeur et le salarié qui avait été créé par l'article 106 de la loi n°2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007. Ce dispositif offrait aux entreprises, dans les branches professionnelles ayant conclu un accord dérogatoire de mise à la retraite avant l'âge de 65 ans, la possibilité entre 2010 et 2014 de rompre le contrat de travail avec l'accord du salarié, avant ses 65 ans, en lui versant une indemnité de mise à la retraite soumise à un régime fiscal et social particulièrement favorable.

Le Conseil d'orientation des retraites avait regretté, dans son rapport de janvier 2007, le maintien de ce dispositif incitant à des départs en retraite plus précoces.

Ce dispositif allait, en effet, à l'encontre du principe fixé par ce même article 106, issu du plan national d'action concerté pour l'emploi des seniors, prévoyant l'extinction au 1^{er} janvier 2010 des effets des accords permettant de déroger à l'âge minimum de mise à la retraite à 65 ans.