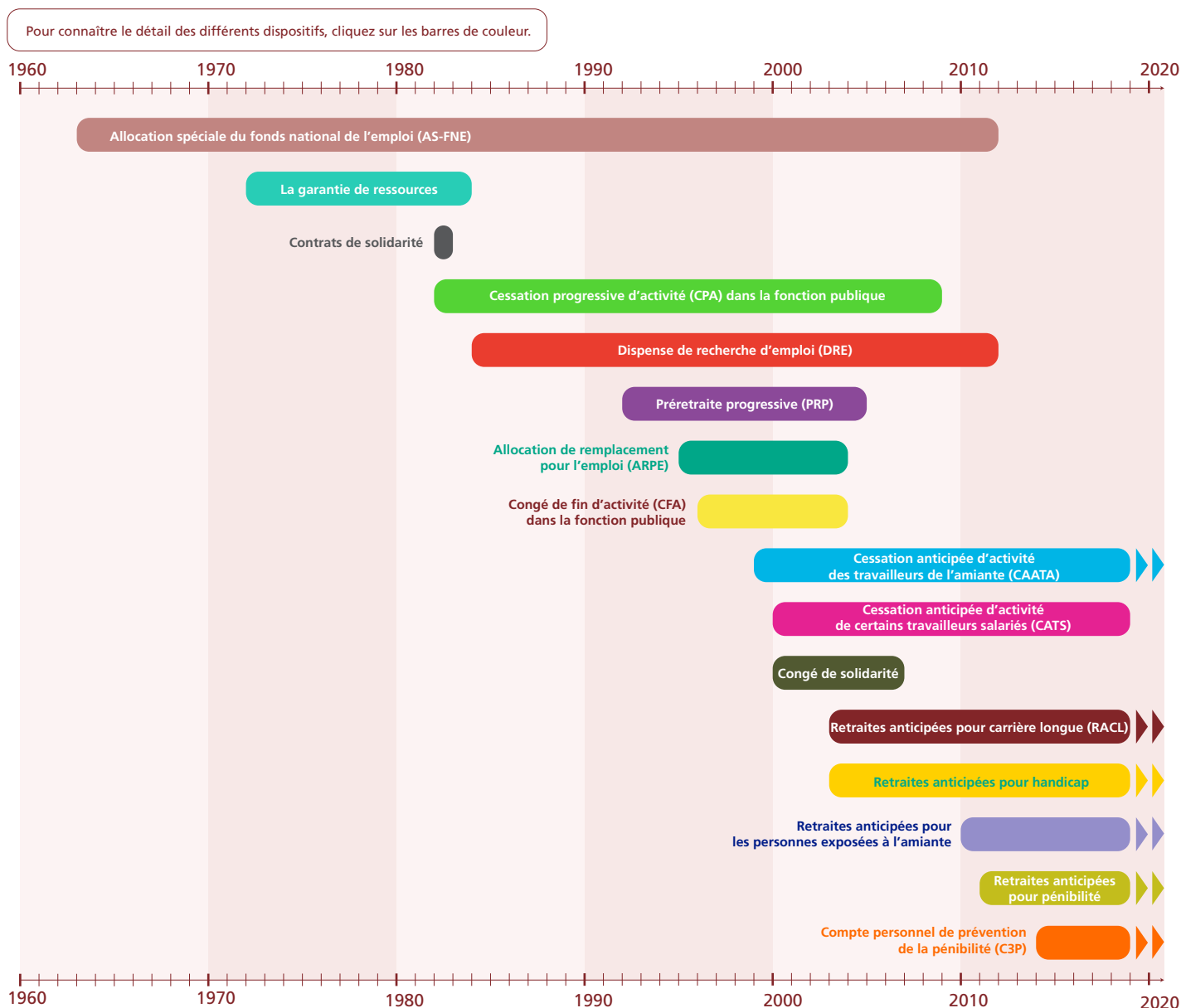


Les cessations anticipées d'activité* au fil du temps



Dès les années 1960 et surtout dans les années 1970, les pouvoirs publics mettent en place, dans le cadre de politiques d'emploi dites « passives », divers mécanismes de préretraites incitant les seniors au retrait de la vie active. L'objectif généralement poursuivi est de lutter contre le chômage, en favorisant l'embauche de jeunes grâce au départ des salariés les plus âgés et les plus difficilement reclassables. Le coût élevé de ces dispositifs amène l'État à en limiter l'accès à partir du milieu des années 1980. En 1984, une mesure administrative visant spécifiquement les demandeurs d'emploi âgés est instaurée : il s'agit de la dispense de recherche d'emploi (DRE), qui permet alors aux demandeurs d'emploi âgés de continuer à être indemnisés – selon les règles habituelles de l'indemnisation – sans être obligés de rechercher activement un emploi. À ce titre, les personnes en DRE ne sont plus comptabilisées comme chômeurs.

En 2003, la loi du 21 août portant réforme des retraites marque le point de départ de l'arrêt des préretraites et de la suppression de la dispense de recherche d'emploi, tout en créant le dispositif de départ anticipé pour carrière longue. Cette réforme, liée à la problématique de la préservation du système de retraite (avec l'arrivée massive à l'âge de la retraite des baby-boomers), met l'accent sur l'allongement de la durée d'activité et prévoit une transformation progressive du système de retraite français. Les réformes suivantes s'inscrivent dans ce même cadre. Entre 2010 et 2012, pour les personnes nées entre 1951 et 1955, l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite est relevé de 60 à 62 ans et l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans. En 2012, les conditions d'accès au dispositif

« carrière longue » sont assouplies, et un dispositif de départ anticipé au titre de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé est mis en place. Enfin, la loi de janvier 2014 allonge la durée d'assurance requise pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui passe de 166 à 172 trimestres, à raison d'un trimestre supplémentaire tous les 3 ans pour les assurés nés entre 1958 et 1973. Par ailleurs, cette même loi élargit le dispositif de départ anticipé pour carrière longue, en augmentant le nombre de trimestres réputés cotisés pris en compte et créé le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P). L'objectif de ce compte est de permettre au salarié effectuant un travail pénible d'en sortir, soit en suivant des formations, soit en travaillant à temps partiel, soit en partant à la retraite plus tôt.

La fin des préretraites et de la dispense de recherche d'emploi, ainsi que la mise en place des différentes réformes des retraites ont été accompagnées d'une prise en compte des problématiques de santé au travail, de pénibilité et d'équité vis-à-vis des salariés ayant commencé à travailler très jeunes. Cette prise en compte aboutit, fin 2016, à une hausse du nombre de bénéficiaires de cessation anticipée d'activité, portée essentiellement par les retraites anticipées pour carrière longue (Dares Résultats lié).

** Les cessations anticipées d'activité dont il est question ici sont celles du secteur privé, avec participation de l'État (sont donc exclues les préretraites d'entreprise « maison », financées entièrement par l'entreprise), et celles de la fonction publique (hors fonction publique de catégorie active).*

L'allocation spéciale du fonds national de l'emploi (AS-FNE) (1963-2011)

En 1963, la création du fonds national de l'emploi (FNE) donne à l'État les moyens d'une généralisation de la politique d'accompagnement des restructurations, restructurations nécessaires à l'époque pour moderniser l'industrie. Mise en place par convention entre l'employeur et l'État, l'AS-FNE – dite aussi « préretraite licenciement » – est initialement destinée aux travailleurs âgés de plus de 60 ans (la retraite est alors à 65 ans), présents dans des secteurs en restructuration (ou dans les régions en difficulté d'emploi), affectés par un licenciement collectif et sans espoir de reclassement. En 1979, l'âge d'entrée passe à 56 ans et 2 mois, puis à 57 ans en 1993. Participent au financement de cette allocation l'État *via* le FNE, l'employeur, l'Unédic et le salarié.

L'AS-FNE est remaniée à plusieurs reprises :

- En 1986, les conditions d'accès sont notamment durcies ;
- En 1993, l'âge d'accès est relevé à 57 ans, et le taux de participation de l'employeur est relevé ;
- En 1997, la convention AS-FNE n'est possible qu'en dernier recours pour les entreprises en très grande difficulté ;
- En 2001, le taux de contribution de l'employeur est à nouveau relevé ;
- Enfin, en 2008, une obligation de demande préalable à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) est rendue nécessaire pour toute demande de convention AS-FNE concernant au moins 5 bénéficiaires.

L'AS-FNE prend fin en 2011, année au cours de laquelle l'État décide de ne plus conclure de nouvelles conventions (instruction DGEFP n°2011-23 du 10 octobre 2011).

La garantie de ressources (1972-1983)

L'objectif initial de la garantie de ressources est « une libération d'emplois permettant l'engagement de nombreux demandeurs d'emplois ». Mis en place par les partenaires sociaux dans le cadre de l'accord inter professionnel du 27 mars 1972, ce dispositif permet aux salariés licenciés âgés de plus de 60 ans (Garantie de ressource licenciement ou GRL) d'attendre l'âge de la retraite en percevant une indemnisation égale à 70 % de leur salaire antérieur. Étendu par accord en 1977 aux salariés âgés démissionnaires (nommés alors « Garantie de ressource démission »), ce dispositif, qui est reconduit en 1979 pour trois ans, prend fin début 1983.

[Pour mémoire : l'ordonnance fixant l'âge légal d'ouverture des droits à la retraite à 60 ans entre en vigueur le 1^{er} avril 1983 ; avant cette date, l'âge légal était de 65 ans]

Contrats de solidarité (1982-1983)

Mis en place en janvier 1982 par l'ordonnance du 16 janvier, les contrats de solidarité présentent deux volets d'incitation au retrait d'activité : la préretraite démission et la préretraite progressive.

Egalement appelée « contrat de solidarité de préretraite démission » (CS-PRD), la préretraite démission prévoit que les salariés de plus de 55 ans, volontaires pour démissionner, bénéficient d'une préretraite si leur employeur accepte de les remplacer par des jeunes inscrits à Pôle emploi ou par d'autres catégories de demandeurs d'emploi dits « prioritaires », comme les jeunes ou les femmes seules. Il doit également s'engager à maintenir pendant au moins un an le niveau de ses effectifs. Ces contrats, très coûteux, ont été supprimés en décembre 1983.

De leur côté, les contrats de solidarité de préretraite progressive visent à favoriser le travail à mi-temps de salariés âgés de 55 ans ou plus. L'employeur s'engage alors à recruter d'autres personnes de manière équivalente. Pris en charge financièrement en totalité par l'État en 1984, ce dispositif s'élargit en 1992 et devient un dispositif de « préretraites progressives ».

Cessation progressive d'activité (CPA) dans la fonction publique (1982-2008)

Le CPA est une préretraite partielle mise en place en 1982. Celle-ci permet aux agents de l'ensemble des trois fonctions publiques de travailler à temps partiel jusqu'à leur retraite, sous certaines conditions, comme le fait d'avoir à son actif trente-trois années de cotisation et vingt-cinq années dans le service public. L'objectif annoncé dans le préambule de l'ordonnance qui a créé ce dispositif est de lutter contre le chômage en libérant des emplois publics. En 2003, le dispositif est resserré, et les conditions d'âge pour bénéficier de la CPA sont portées de 55 ans en 2004 à 57 ans en 2008.

Dispense de recherche d'emploi (DRE) (1984-2011)

La DRE est une mesure d'ordre administratif. Destinée aux demandeurs d'emploi âgés, elle permet à ceux-ci de continuer à percevoir des indemnités de chômage – pour autant qu'ils satisfassent aux conditions habituelles requises –, tout en étant dispensés de rechercher activement un emploi, et ce jusqu'au moment où ils peuvent faire valoir leur droit à la retraite. Les personnes en DRE ne sont plus comptabilisées comme demandeurs d'emploi. À l'origine, la condition d'âge pour les allocataires du régime d'assurance chômage était de 57 ans et demi ou plus. En 1999, cette condition d'âge est abaissée à 55 ans pour ceux ayant cotisé 160 trimestres à l'assurance vieillesse. En 2009, la loi impose un recul progressif des seuils d'âge d'entrée en DRE. Au 1^{er} janvier 2012, le dispositif de dispense de recherche d'emploi est supprimé.

Préretraite progressive (PRP) (1992-2004)

Grâce au passage à temps partiel de salariés âgés, les conventions de préretraite progressive visent à permettre, dans le cadre d'un plan social négocié avec l'État, l'embauche de salariés plus jeunes ou la diminution du nombre de licenciements économiques. Le salarié en préretraite progressive reçoit ainsi un revenu de remplacement jusqu'à son départ à la retraite. Ce dispositif est destiné soit à des entreprises engagées dans un processus de réduction d'effectifs – il doit alors permettre de diminuer le nombre de licenciements économiques –, soit à des entreprises ayant une capacité d'embauche – il doit alors permettre de recruter des demandeurs d'emploi. L'article 18 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a abrogé ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2005.

1993

[Pour mémoire : augmentation de la durée d'assurance vieillesse nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein à partir de 60 ans (1)]

(1) Loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale, et décret du 27 août 1993.

Allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) (1995–2003)

Également appelée « préretraite contre embauche », l'allocation de remplacement pour l'emploi vise l'embauche de salariés plus jeunes grâce au départ en préretraite de salariés âgés. Mise en place en 1995, elle est reconduite jusqu'au 1^{er} janvier 2003 pour les salariés nés en 1942 ou avant et qui justifient de 160 trimestres validés au titre de l'assurance vieillesse. Financé par le fonds paritaire d'intervention en faveur de l'emploi, ce dispositif nécessite l'accord de l'employeur qui doit aussi s'engager à maintenir le volume d'heures travaillées grâce à une ou plusieurs embauches. Jusqu'à l'âge de 60 ans, le préretraité reçoit une allocation de remplacement, dont le montant s'élève à 65 % du salaire brut antérieur. Ce dispositif a été fermé au 1^{er} janvier 2003.

Congé de fin d'activité (CFA) dans la fonction publique (1996-2003)

Le CFA est créé en pour les fonctionnaires et les agents non titulaires des trois fonctions publiques par la loi n° 96-1093 du 16 décembre 1996. Dans le cas général, les agents doivent être âgés d'au moins 58 ans, totaliser trente-sept ans et demi de cotisations tous régimes confondus, dont vingt-cinq années de service en qualité d'agents publics. La condition d'âge n'est pas opposable aux fonctionnaires totalisant quarante ans de cotisations ou de retenues, ou bien aux agents non titulaires totalisant 172 trimestres de cotisations et quinze ans de service au moins en qualité d'agent public. En janvier 2003, ce dispositif est modifié par l'article 132 de la loi de finances pour 2003 : le critère de la date de naissance remplace celui de l'âge minimal requis. Le dispositif du CFA est ainsi placé en extinction progressive. Les agents nés en 1946 sont les derniers à avoir bénéficié de ce dispositif.

Cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (CAATA) (depuis 1999)

Mis en place par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 1999, ce dispositif permet à des salariés atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante de partir en préretraite à partir de 50 ans. Cette préretraite concerne également les salariés ayant été exposés à l'amiante au cours de leur vie professionnelle, notamment ceux travaillant dans des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, de flocage et de calorifugeage, ou de constructions et de réparations navales. Le dispositif est étendu aux dockers professionnels en 2000, aux personnels portuaires de manutention en 2002 et aux salariés agricoles atteints de maladies professionnelles liées à l'amiante en 2003. La liste des établissements dont l'activité entre dans le champ de cette préretraite est fixée par arrêté. Un peu moins de 1 700 établissements sont inscrits sur les listes ouvrant un droit d'accès au dispositif. Les allocations de cessation anticipée d'activité sont prises en charge par le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA). Ce fonds est essentiellement alimenté par les entreprises à travers leur cotisation « accident du travail et maladie professionnelle ».

Cessation anticipée d'activité de certains travailleurs salariés (CATS) (2000 - en extinction)

Mise en place par le décret n° 2000-105 du 9 février 2000, cette préretraite repose sur la négociation collective et permet de faire bénéficier d'une cessation totale ou partielle d'activité certains salariés à partir de 55 ans, handicapés ou soumis à des conditions particulièrement pénibles de travail (travail à la chaîne, travail de nuit pendant quinze ans, horaires en 3*8, etc.). Le dispositif est ouvert seulement si un accord professionnel national sur la cessation d'activité – c'est-à-dire un accord de branche – est signé. Depuis 2005, aucun nouvel accord national professionnel ne peut être conclu (circulaire DGEFP n° 2005/22 du 30 mai 2005). Toutefois, les entreprises peuvent continuer à conclure des accords dans le cadre des accords nationaux existants.

Le financement est majoritairement assuré par les entreprises, l'État participant éventuellement pour les bénéficiaires âgés d'au moins 57 ans. La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites a recentré le bénéfice du dispositif sur les salariés ayant exercé des métiers à très forte pénibilité et sur les travailleurs lourdement handicapés (au taux de 80 %). Dans les autres cas, elle supprime une disposition antérieure qui prévoyait pour l'employeur l'exonération de charges sociales sur les préretraites versées aux salariés. Un décret d'application est paru au *Journal officiel* du 29 janvier 2005 (décret n° 2005-58 du 27 janvier 2005). Il s'applique à toutes les conventions conclues après sa date d'entrée en vigueur. Ce décret prévoit également que l'État ne prenne plus en charge les cotisations de retraite complémentaire des salariés ayant adhéré à des conventions CATS signées après son entrée en vigueur. La plupart des conventions CATS ayant une durée de cinq ans, un grand nombre d'entre elles sont arrivées à échéance à partir de 2005.

Congé de solidarité (2000-2007)

Dans les DOM et à Saint-Pierre-et-Miquelon, le congé de solidarité est un dispositif de préretraite pour les salariés de âgés 55 ans et plus, avec pour contrepartie l'embauche de jeunes de moins de 30 ans. Il est créé en 2000 (article 15 de loi d'orientation pour l'Outre-mer du 13 décembre 2000) et aménagé par l'article 17 de la loi de programmation pour l'Outre-mer du 21 juillet 2003. La possibilité d'entrer dans ce dispositif devait cesser au 31 décembre 2006, mais elle est finalement prolongée d'un an par la loi de finances 2007. Cette même loi limite également le champ de cette préretraite ainsi que la participation de l'État. Le congé de solidarité est abrogé le 31 décembre 2007.

2003

[Pour mémoire : la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites allonge la durée de cotisation nécessaire pour prétendre, après 60 ans, à une retraite à taux plein. Elle aligne la durée de cotisation des fonctionnaires sur celle des salariés d'ici à 2008. Cette loi adapte, en fonction de l'espérance de vie, la durée de cotisation après 2008 et limite le recours aux pré-retraites. Enfin, elle assouplit les règles de départ pour une « retraite à la carte » et instaure des mesures de « justice sociale » pour les personnes ayant commencé à travailler très jeunes (RACL)]

Retraites anticipées pour carrière longue (RACL) (depuis 2003)

L'article 23 de la loi portant réforme des retraites du 21 août 2003 ouvre la possibilité d'un départ à la retraite à taux plein avant l'âge légal (alors de 60 ans) dès 56 ans pour les assurés du régime général et des régimes alignés. Cette mesure est étendue à la fonction publique à partir du 1^{er} janvier 2005 (2). Cette possibilité est réservée aux assurés ayant commencé à travailler jeunes et ayant accompli une carrière longue, sous conditions d'âge, de début d'activité, de durée d'assurance vieillesse cotisée (3) et validée (4). Les conditions sont d'autant plus restrictives que l'âge de départ est précoce (5). Jusqu'en 2008, à un âge de début de carrière de 14 ans correspondait un départ possible à 56 ans et à un commencement à 15 ans une possibilité de départ à 57 ans. Dans les deux cas, il y a une double condition de 168 trimestres cotisés et validés. Un nombre de 168 trimestres validés, mais seulement de 164 trimestres cotisés, rend le départ possible à 58 ans. Un départ est également possible à 59 ans pour les personnes ayant commencé à travailler à 16 ans et ayant cotisé 160 trimestres et validé 168 trimestres.

À partir de 2009, plusieurs évolutions rendent l'accès au dispositif plus difficile :

- la durée d'assurance requise pour l'obtention d'une pension à taux plein est progressivement relevée, conformément aux dispositions de la réforme des retraites de 2003. Elle augmente d'un trimestre par an à partir de la génération 1949 jusqu'à la génération 1952, passant de 40 ans à 41 ans, puis, au rythme des gains d'espérance de vie, pour s'élever à 41,25 ans pour les générations 1953 et 1954 et 41,5 ans pour les générations 1955 et 1956 ;
- la régularisation de cotisations arriérées permettant de valider des périodes d'apprentissage ou de salariat est durcie (formulaire d'attestation plus complet, recours limité aux attestations sur l'honneur, convocation éventuelle de témoins).

En 2009, la génération 1953 – la première à être concernée par le passage de l'obligation scolaire à 16 ans – atteint l'âge de 56 ans, ce qui contribue à réduire le nombre de personnes remplissant les conditions d'entrée en RACL à cet âge.

La loi portant réforme des retraites du 9 novembre 2010 fait progressivement reculer, à partir du 1^{er} juillet 2011, les bornes d'âge pour bénéficier d'une retraite anticipée, de deux ans à terme (6). Elle ouvre une nouvelle possibilité de départ en retraite anticipée à 60 ans pour les assurés ayant débuté leur vie active avant 18 ans et ayant la durée cotisée requise pour une retraite à taux plein.

Le décret du 2 juillet 2012 élargit les possibilités de départ à 60 ans aux personnes justifiant un début d'activité avant 20 ans et ayant cotisé la durée requise pour une retraite à taux plein. Par ailleurs, la notion de durée réputée cotisée est élargie : s'ajoutent ainsi 2 trimestres de maternité et 2 trimestres de chômage indemnisé (7).

La loi du 20 janvier 2014 (et le décret du 19 mars 2014) élargit à nouveau la prise en compte des trimestres réputés cotisés : jusqu'à 2 trimestres au titre des périodes d'invalidité, de 8 trimestres au titre du compte personnel de prévention de la pénibilité, de 2 trimestres supplémentaires au titre du chômage indemnisé (ce qui porte leur nombre maximal total à 4), ainsi que tous les trimestres liés à la maternité.

(1) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000781627>

(2) Article 119 de la loi de finances pour 2005 et article 57 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2005.

(3) Trimestres cotisés : trimestres ayant donné lieu au versement de cotisations d'assurance vieillesse (trimestres travaillés, cotisations régularisées, rachetées, payées à titre volontaire, etc.).

(4) Trimestres validés : somme des trimestres cotisés (voir ci-dessus) et des trimestres assimilés à des trimestres cotisés, correspondant à des trimestres attribués dans certains cas (maladie, maternité-paternité, service national, etc.).

(5) Le décret 2003-2036 du 30 octobre 2003 précise les conditions d'éligibilité à ce dispositif.

(6) Le calendrier de relèvement des bornes d'âge pour être éligible à la retraite anticipée pour carrière longue diffère du calendrier de relèvement de l'âge légal ; les nouvelles bornes sont atteintes pour la génération 1960 contre la génération 1955 pour l'âge légal.

(7) Elle comprenait initialement jusqu'à 4 trimestres au titre du service national et jusqu'à 4 trimestres pour l'ensemble des périodes d'assurance maladie, de maternité et d'accident du travail.

Retraites anticipées pour handicap (depuis 2003)

La loi sur les retraites du 21 août 2003 institue, à partir du 1^{er} juillet 2004, un dispositif de retraite anticipée dès 55 ans pour les assurés ayant exercé une activité dans le régime général ou les régimes alignés, tout en étant lourdement handicapés. La réforme des retraites de 2010 maintient ce dispositif, sans modifier la borne minimale d'âge, et l'élargit à l'ensemble des bénéficiaires de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé mentionnée à l'article L. 5213-1 du Code du travail. La loi du 20 janvier 2014 étend ce droit aux personnes atteintes d'une incapacité permanente d'au moins 50 %.

2010

[Pour mémoire : la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites relève l'âge d'ouverture des droits à la retraite de 60 à 62 ans, à raison de 4 mois pour les personnes nées entre juillet et décembre 1951, puis de 5 mois jusqu'à la génération née en 1955. L'âge pour une retraite à taux plein est également relevé et passe de 65 à 67 ans.]

Retraites anticipées pour les personnes exposées à l'amiante (depuis 2010)

La réforme des retraites de 2010 prévoit que les titulaires de l'allocation de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante nés après le 1^{er} juillet 1951 puissent partir dès 60 ans et, au plus tard, à 65 ans pour les assurés du régime général et des régimes alignés. La loi de financement de la Sécurité sociale pour 2013 étend le dispositif aux assurés des autres régimes à partir du 1^{er} janvier 2013.

Retraites anticipées pour pénibilité (depuis 2011)

la loi portant réforme des retraites de 2010 ouvre, à partir du 1^{er} juillet 2011, la possibilité de partir dès 60 ans pour une retraite à taux plein – quelle que soit la durée d'assurance vieillesse effectivement accomplie – pour les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente au titre d'une maladie professionnelle ou d'un accident du travail (ayant entraîné des lésions identiques à celles indemnisées au titre d'une maladie professionnelle).

Compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P) (depuis 2014)

La loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite (1) met en place un compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P), entré en vigueur le 1^{er} janvier 2015. La pénibilité au travail est définie comme l'exposition à un ou plusieurs facteurs de risques professionnels susceptibles de laisser des traces durables, identifiables et irréversibles sur la santé, et se décline en 10 facteurs de risque (4 introduits en 2015, suivis de 6 nouveaux en 2016). Le C3P s'adresse à tous les salariés titulaires d'un contrat de travail de droit privé ou employés par une personne publique dans les conditions de droit privé, dont la durée est supérieure ou égale à un mois. Ce compte est crédité d'1 point par trimestre d'exposition ou de 2 points en cas d'exposition simultanée à plusieurs facteurs d'exposition (avec un plafond de 100 points). Le salarié pourra par la suite utiliser ses points, soit pour suivre une formation lui permettant d'occuper un emploi « moins pénible », soit pour travailler à temps partiel, soit pour partir à la retraite de façon anticipée, jusqu'à deux ans plus tôt que le régime normal de départ à la retraite.

(1) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028493476>